

ASTRID

*Gli sportelli unici
per le attività produttive:
fallimento o rilancio?*

a cura di

Franco Bassanini e Bruno Dente



Passigli Editori

Il lavoro presentato nei capitoli 2 e 3 del presente volume è parte della ricerca «Innovazione amministrativa e tecnologie informatiche. Il caso degli sportelli unici della Toscana, realizzata dall'Associazione ASTRID e dall'Irs con un contributo della Fondazione Monte Paschi di Siena (deliberazione della Deputazione Amministratrice della Fondazione del 13 novembre 2003 prot. DAI/13896). La direzione scientifica di tale ricerca è stata svolta da Bruno Dente del Politecnico di Milano e il coordinamento da Maria Stella Righettini dell'Università degli studi di Urbino. Per quanto riguarda le attività di ricerca sul campo Andrea Forti dell'Istituto per la Ricerca Sociale di Milano ha svolto i casi di studio relativi agli sportelli unici di Siena, Livorno e Spovvic, mentre Giovanna Cutrone e Silvia Givone di Tolomeo srl hanno svolto i casi di studio relativi allo sportello provinciale di Firenze e a quello di Carrara. L'indagine di *customer satisfaction* contenuta nel terzo capitolo è stata svolta, da Davide Barbieri e da Nicoletta Leo Servidio dell'Istituto per la Ricerca Sociale di Milano.

Il saggio di Lucio Picci, contenuto in appendice, è parte di una ricerca svolta dall'associazione Astrid dal titolo «La stima dei costi (e dei benefici) dell'e-government», realizzata con il contributo della Fondazione Monte Paschi di Siena (deliberazione Deputazione Amministratrice della Fondazione del 9 aprile 2003 prot. DAI/12883)

Introduzione di <i>Franco Bassanini e Bruno Dente</i>	5
1. La diffusione e il successo degli sportelli unici di <i>Pier-Ciro Galeone</i>	
1.1. Premessa	23
1.2. Il processo di attuazione	24
1.3. I fattori che hanno rallentato la diffusione degli sportelli unici	35
1.4. Alcuni spunti di riflessione	42
2. Gli sportelli unici in Toscana: il difficile passaggio alla telematica di <i>Maria Stella Righettini</i>	
2.1. Introduzione	45
2.2. Il quadro di analisi	47
2.3. Il contesto economico ed istituzionale dei Suap	51
2.4. Gli ambiti d'attività degli sportelli unici	56
2.5. L'orientamento dell'informatizzazione: <i>front-office</i> o <i>back office</i> ?	60
2.6. Il livello di sviluppo dell'informatizzazione	66
2.7. Le caratteristiche organizzative degli sportelli	69
2.8. L'uso dello sportello unico	80
2.9. L'impatto dei Suap sulla semplificazione amministrativa	82
2.10. Principali tendenze e punti critici del processo di attivazione dei Suap telematici	86
2.11. Le variabili di processo più rilevanti per lo sviluppo dell'informatizzazione	88
3. Indagine di <i>customer satisfaction</i> presso le utenze dei Suap dei Comuni di Siena e Carrara di <i>Maria Stella Righettini</i>	
3.1. Introduzione	93
3.2. Finalità dell'indagine	94
3.3. Metodo e tecniche di ricerca utilizzati	95
3.4. Le dimensioni della qualità	

INTRODUZIONE

1. Il significato di una riforma

Tra le riforme amministrative della XIII legislatura, lo Sportello Unico delle Attività Produttive occupa un posto a sé stante, se non altro perché era direttamente finalizzato a favorire un percorso di sviluppo economico basato su uno dei punti di forza della società italiana, vale a dire la ricchezza di spirito imprenditoriale. L'idea – del resto imitando quanto si stava facendo negli stessi anni in altri paesi occidentali – era che la nascita di nuove imprese sarebbe stata facilitata dalla presenza di un unico punto di interfaccia con l'amministrazione pubblica tanto più se esso non si limitava a svolgere un ruolo passivo, ma svolgeva contemporaneamente una funzione promozionale, attraverso ad esempio il marketing territoriale.

Dai punti di vista che più ci interessano in questa sede l'introduzione dello sportello unico ha un valore paradigmatico per diversi ordini di motivi.

Anzitutto, dal punto di vista amministrativo e istituzionale, esso coniuga due elementi chiave del percorso di riforma: la semplificazione dei procedimenti e la unificazione verso il basso delle competenze. Si tratta di uno dei non molti casi, cioè, nel quale il miglioramento della funzionalità dell'amministrazione e la riduzione degli oneri che essa pone a carico della società si accompagna all'applicazione rigorosa del principio di sussidiarietà, allo spostamento verso il basso dei poteri e delle competenze, con ciò mostrando come l'efficienza e l'efficacia dell'azione pubblica non implichi affatto necessariamente centralizzazione e riduzione dello spazio di autonomia a livello locale.

In secondo luogo il Suap costituisce un elemento essenziale della strategia di e-government. Come mostra Lucio Picci nel saggio riportato in Appendice, si può assumere che l'e-government in generale (non solo quello di interesse immediato delle imprese) abbia un

dello sportello unico	97
3.5. Il giudizio complessivo sui Suap	98
3.6. Il giudizio sui fattori tecnici	101
3.7. I fattori relazionali	109
3.8. Rapporti tra Suap e Sue	111
3.9. L'informatizzazione dello sportello unico	111
3.10. Lo sviluppo del Suap telematico	122
3.11. I risultati complessivi dell'indagine	129
3.12. Lo scostamento tra qualità attesa e qualità percepita	132
Conclusioni	134

APPENDICE

L'analisi quantitativa dell'impatto economico dell'e-government di <i>Lucio Picci</i>	145
---	-----

effetto positivo sulla ricchezza nazionale in tre modi distinti:

- anzitutto esso genera risparmi per l'amministrazione nel fornire servizi ai cittadini (aumenta cioè la produttività del settore pubblico analogamente a quanto avviene nel settore privato),
- in secondo luogo facilita in generale le attività economiche e favorisce scelte di partecipazione al mercato del lavoro, generando così un effetto positivo sui livelli di occupazione, e infine
- favorisce la formazione di un ambiente interconnesso per via telematica e quindi migliora la tecnologia prevalente.

Anche se probabilmente l'efficacia degli interventi è differita nel tempo, ed anzi nel breve periodo gli investimenti pubblici in questo settore possono avere effetti leggermente negativi (perché essi spiazzano investimenti in opere pubbliche di maggiore efficacia immediata) si tratta di un passaggio essenziale per le economie dei paesi avanzati in quanto sviluppa l'economia della conoscenza che costituisce il loro principale *asset* nella competizione internazionale.

Orbene, mentre la diffusione dell'e-government nei servizi alla persona incontra dei limiti significativi nell'esistenza del cosiddetto *digital divide* (le barriere tecnologiche, economiche e culturali che rendono difficile raggiungere in modo significativo l'intera popolazione) lo stesso si applica meno al mondo delle imprese, dove anzi la diffusione dell'interazione on line con l'amministrazione pubblica può stimolare adeguamenti significativi della tecnologia con effetti benefici sui costi di produzione e sulla capacità di meglio raggiungere il mercato.

Dire che lo sportello unico possa essere la *killer application*, il grimaldello attraverso il quale il mondo delle imprese si apre alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, è certamente un'esagerazione. E tuttavia è evidente come il successo di una simile innovazione possa costituire uno stimolo importante nella direzione di un adeguamento tecnologico generale sia sul versante della PA che su quello delle imprese stesse. E come, per converso, un suo fallimento possa avere l'effetto di ritardare ulteriormente l'adeguamento tecnologico, e di rinforzare la convinzione che la burocrazia sia necessariamente destinata a restare un settore arretrato.

Insomma sul Suap si gioca una partita che va al di là della semplice facilitazione nello sviluppo di nuove imprese, e quindi fare un bilancio della sua attuazione, per identificarne successi e criticità e designare strategie di ulteriore sviluppo, appare particolarmente importante in un rilancio della più generale azione di riforma amministrativa dopo la battuta d'arresto rappresentata dalla legislatura appena conclusasi.

2. Gli esiti globali della riforma

La ricerca svolta ci consegna, come rileva nel suo contributo Pier-Ciro Galeone, una innovazione amministrativa compiuta solo a metà. Rinviando a quanto diremo nel prossimo paragrafo per quanto attiene alle criticità, gli elementi positivi che sembra opportuno mettere in luce sono i seguenti:

- in primo luogo lo sforzo di semplificazione, di cui il Suap costituisce una articolazione, ha avuto un certo grado di successo: il numero degli adempimenti è diminuito, i tempi di inizio attività si sono accorciati e i costi per l'avvio di una nuova impresa (nella forma della società di capitali) si sono ridotti notevolmente; in realtà non vi è una relazione diretta tra queste trasformazioni e il Suap (l'operatività del Registro telematico delle imprese e l'abrogazione dell'obbligo di omologa in Tribunale hanno probabilmente svolto un ruolo maggiore) e tuttavia anche i dati relativi ai tempi medi dei procedimenti svolto dai Suap e, soprattutto, la percentuale di essi che appare conclusa nei termini, vanno nella stessa direzione;
- in secondo luogo l'innovazione si è diffusa: nel 2004 disponevano infatti di un Suap operativo (sia pure con una definizione abbastanza indulgente di operatività) più di un terzo dei Comuni italiani con una popolazione complessiva che sfiorava il 60% del totale;
- l'avvio del Suap ha stimolato un processo di emulazione; a parte il caso dello sportello unico dell'edilizia, molte altre sono le iniziative che si sono più o meno direttamente ispirate al Suap a tutti i livelli; si tratta in verità talvolta di un *mixed blessing*, dal momento che la mancanza di coordinamento tra tali iniziative può essere fiera di ulteriori complicazioni, e tuttavia si tratta anche di un elemento positivo, se non altro perché contribuisce a diffondere la cultura dell'innovazione e della tecnologia;

- il livello di soddisfazione degli imprenditori per l'innovazione è significativo, come mostrano sia i dati dell'indagine nazionale riportati da Galeone, sia quelli dell'analisi compiuta dalla ricerca Astrid che riferisce Maria Stella Righettini. Nei due casi analizzati in questo ultimo lavoro (cfr. il Capitolo 3) la somma di coloro che si definiscono abbastanza, piuttosto o molto soddisfatti dell'operatività dei Suap di Carrara e Siena raggiunge infatti l'80% degli intervistati; si tratta di un dato significativo, anche perché una quota relativamente elevata (quasi il 40%) degli stessi si aspettava ancora di più: è un caso cioè nel quale la soddisfazione non dipende dal basso livello delle aspettative iniziali; l'analisi più fine dei fattori di qualità nell'indagine di *customer satisfaction* mette in luce come su tutti gli *item* si raggiunga un livello di sufficienza con punte significative su alcuni elementi chiave quali la possibilità di scaricare la modulistica (7,9/10);

- infine l'analisi dei cinque casi di sportelli unici in Toscana (cfr. il Capitolo 2) mette in luce come la fase di costruzione del Suap abbia costituito uno stimolo essenziale all'avvio di un processo di semplificazione normativa e come essa abbia favorito anche la cooperazione sia orizzontale che verticale e l'apertura al mondo delle imprese e delle professioni.

Insomma, e come chiave di lettura per interpretare quanto diremo nel prossimo paragrafo, occorre ricordare che l'innovazione è stata attuata, che ha "funzionato" e che ha fatto crescere un livello di aspettative significativo tra l'utenza. Gli inconvenienti che si sono verificati, e che hanno portato come vedremo ad un "quasi tradimento" della riforma o comunque ad una operatività inferiore alle attese non devono far dimenticare che se il D.Lgs 112/98 non avesse forzato nella direzione voluta la situazione sarebbe ancora quella rilevata a metà degli anni '90 e che vedeva l'Italia all'ultimo posto tra i paesi Ocse per quanto riguarda i costi amministrativi delle imprese.

3. Difficoltà, criticità, insufficienze

E tuttavia, dall'analisi dei cinque casi analizzati nel secondo capitolo del presente volume emerge come il processo di costruzione dello sportello abbia incontrato numerose criticità e si sia fermato,

per così dire a mezza strada. Ovviamente è arduo generalizzare a partire da soli cinque casi, per di più concentrati in una sola regione, e tuttavia occorre ricordare di come si tratti, sia dal punto di vista amministrativo che da quello tecnologico, di una delle regioni più avanzate d'Italia, nella quale sono stati compiuti rilevanti investimenti nel settore. Si può quindi ritenere che il nostro campione, semmai, sovrastimi il successo del Suap e che la situazione nel resto d'Italia, a parte poche, lodevoli, eccezioni, sia ancora più arretrata. In ogni caso il quadro che emerge è tutt'altro che roseo e le difficoltà sono di ordine istituzionale, organizzativo e tecnologico.

Iniziando dalle criticità istituzionali si può anzitutto rilevare come esse costituiscano l'aspetto più negativo in assoluto.

Come abbiamo già accennato nel caso del Suap semplificazione e unificazione in capo ai Comuni dell'insieme delle competenze autorizzatorie relative allo *startup* degli impianti produttivi si intrecciano in modo inscindibile. Infatti, il decreto ora citato, nel conferire ai Comuni tutte le funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi, fino ad allora suddivise fra diverse amministrazioni, ha previsto l'istituzione di uno sportello unico per le attività produttive presso la struttura del Comune, o dei Comuni associati, responsabile dell'intero procedimento. Lo stesso decreto legislativo (art. 25) nel dettare i principi organizzativi per l'esercizio delle funzioni amministrative comunali in materia di insediamenti produttivi, ha stabilito espressamente che il procedimento amministrativo in materia di autorizzazione all'insediamento produttivo è unico, e ha individuato i principi per la sua semplificazione.

La giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 376 del 2002) ha fornito una lettura delle disposizioni istitutive dello sportello unico come tendenti a definire una sorta di "procedimento di procedimenti", cioè un iter procedimentale unico in cui confluiscono e si coordinano atti e adempimenti, rientranti nella competenza di amministrazioni diverse, ma tutti richiesti dalle norme in vigore perché l'insediamento produttivo possa legittimamente essere realizzato. In questo senso, quelli che erano, in precedenza, autonomi provvedimenti, ciascuno dei quali veniva adottato sulla base di un procedimento a sé stante, diventano "atti istruttori" al fine dell'adozione

dell'unico provvedimento conclusivo, titolo per la realizzazione dell'intervento richiesto. Sempre secondo la Corte «ciò non significa tuttavia che vengano meno le distinte competenze e le distinte responsabilità delle amministrazioni deputate alla cura degli interessi pubblici coinvolti». Si tratta di una lettura riduttiva della portata innovativa delle disposizioni sullo sportello unico contenute nel decreto legislativo istitutivo. Ancorché tale lettura sia stata nei fatti seguita dalla maggior parte delle amministrazioni coinvolte (restie a cedere del tutto ai Comuni le competenze loro precedentemente spettanti nella materia), e sia stata *bon gré mal gré* accettata nei fatti dalla stragrande parte delle amministrazioni comunali (timorose ed incerte di fronte alle nuove consistenti responsabilità che avrebbero dovuto assumersi, spesso senza disporre di adeguate risorse umane e tecniche), si può dubitare del suo fondamento. Questa lettura riduttiva ha finito per indebolire la portata innovativa di questa riforma e per limitarne gli effetti in termini di effettiva accelerazione dei procedimenti e di riduzione dei carichi normativi.

Va ricordato, infatti, che la disciplina istitutiva dello sportello unico per le attività produttive trae origine da una delega legislativa (Titolo I della legge n. 59 del 1997) concernente il conferimento di funzioni amministrative alle Regioni e agli enti locali. In piena coerenza con l'oggetto e i criteri della delega, il contenuto primario della norma delegata sta, coerentemente, nel conferimento ai Comuni (singoli o associati) di tutte le funzioni amministrative in materia di localizzazione, realizzazione e messa in esercizio di impianti produttivi, ovviamente spogliando di tali competenze e responsabilità le altre amministrazioni in precedenza coinvolte; e sta, solo in seconda battuta, nella previsione che i Comuni svolgano tali funzioni mediante la creazione di uffici (sportelli) unici informatizzati, titolari del procedimento e responsabili dell'unico provvedimento amministrativo che lo conclude. L'effetto di semplificazione e unificazione del procedimento doveva conseguire, dunque, e consegue all'avvenuto conferimento delle funzioni e compiti, e dunque alla loro ricomposizione/aggregazione in capo ad un unico ufficio di un unico soggetto istituzionale.

Non si può tuttavia negare che l'interpretazione riduttiva seguita dalla Corte abbia trovato qualche riscontro in diverse disposizioni dei primi regolamenti attuativi della nuova normativa, peraltro cor-

rette poi "in corso d'opera". Ma, da una parte, il testo legislativo non è equivocabile, tanto sul punto del completo conferimento/attribuzione ai Comuni di tutte le funzioni amministrative in materia (art. 23, comma 1), quanto sulla conseguente sottrazione delle stesse funzioni alle amministrazioni prima competenti, delle quali i Comuni «*possono* (facoltativamente) *avvalersi*» e alle quali «*possono* (facoltativamente) affidare *singoli* atti *istruttori* dei procedimenti». Dall'altra, pare lecito supporre che proprio questa lettura riduttiva abbia di fatto limitato le potenzialità dell'innovazione, lasciando nelle mani della pluralità di amministrazioni in precedenza competenti efficaci strumenti per opporsi a una reale semplificazione e accelerazione del procedimento.

Per quanto attiene alle difficoltà di ordine organizzativo, rimandando alla comparazione effettuata da Maria Stella Righettini per gli aspetti di dettaglio, e tralasciando il consueto, ma non per questo meno rilevante, problema della scarsità di risorse finanziarie e soprattutto professionali, gli aspetti che vale la pena di mettere in luce sono i seguenti:

- vi è una difficoltà endogena nel processo di costruzione del Suap che ha a che fare con la difficile interazione tra politica e amministrazione a livello comunale; la sostanza può essere riassunta così: il sostegno politico alla iniziativa è considerato fondamentale per evitare il rallentamento o il blocco del processo, e tuttavia rischia di essere soggetto al breve ciclo dell'attenzione proprio purtroppo della politica locale; per converso quando l'iniziativa è assunta dal personale amministrativo vi è certamente maggiore continuità sul piano operativo, ma si riscontrano più difficoltà di integrazione e coordinamento tra gli uffici comunali coinvolti e tra il Comune e le altre amministrazioni; si tratta di un circolo vizioso dal quale è difficile uscire e che si traduce in una collocazione organizzativa del Suap che spesso non lo mette al riparo delle tensioni tra servizi comunali;

- un secondo possibile circolo vizioso di cui si trova evidenza nei casi studiati riguarda il rapporto tra coordinamento interorganizzativo e interistituzionale e informatizzazione, e può essere così riassunto:

- se il coordinamento si è svolto a monte del processo di informatizzazione e di costruzione dello sportello, l'integrazione

rischia di bloccarsi ai soli partecipanti alla fase di avvio; infatti lo sforzo organizzativo prodotto in essa – in una situazione di scarsità di risorse professionali – rende poco appetibile una (ri)apertura del processo decisionale che potrebbe rimettere in discussione i risultati acquisiti;

- se invece l’informatizzazione ha preceduto il coordinamento allora le coalizioni create tra gli enti e i fornitori di soluzioni informatiche possono costituire un fattore di resistenza al coordinamento e soprattutto alla standardizzazione delle procedure operative; si tratta di un problema ben noto (il peso della “base installata”) nel determinare l’evoluzione dei sistemi informatici, e tuttavia il carattere particolarmente ambizioso dell’innovazione tentata dal Suap amplifica il rischio di effetti negativi.

In definitiva occorre interrogarsi se un’innovazione di questa portata possa effettivamente essere attuata senza un’attenta e mirata progettazione della fase di implementazione che sia in grado di coniugare il rapporto politica/amministrazione, la cooperazione intra- e inter-istituzionale, la relazione tra amministrazioni erogatrici e clienti (beneficiari finali e intermediari associativi e professionali) e così via. Spontaneamente questa regia non si è realizzata e uno dei limiti della riforma è stato quello di aver abbandonato l’attuazione a se stessa. Da questo punto di vista ha pesato innanzitutto il venir meno del ruolo di “cabina di regia” dell’implementazione del nuovo strumento cooperativo (svolto fino al 2001-2002 dal Dipartimento della funzione pubblica e dal soppresso Osservatorio sulle semplificazioni, con la partecipazione attiva delle parti sociali, delle Regioni, degli Enti locali e dei rappresentanti di ciascun ministero); così come ha pesato il venir meno del ruolo (parimenti esercitato dal Dipartimento della funzione pubblica con il sostegno dell’Osservatorio) di monitoraggio dello stato di attuazione dello sportello unico per valutarne l’efficacia, individuare gli eventuali ostacoli da rimuovere e verificarne l’adeguatezza dell’impianto normativo. Con la soppressione dell’Osservatorio si è interrotta anche un’intensa attività istituzionale tesa a rimuovere ostacoli e resistenze alla collaborazione con gli sportelli unici da parte di amministrazioni dello Stato e ad individuare gli ulteriori traguardi dell’innovazione normativa per estendere e rendere più efficace la semplificazione.

Infine le criticità tecnologiche sono altrettanto vistose. Basta pensare che non solo il processo di integrazione dei *back-offices* non risulta in molti casi nemmeno avviato, ma che, malgrado l’enfasi che in tutti questi ultimi anni è stata data al *front-office*, all’epoca della ricerca non risultava essere stata presentata nemmeno una istanza in via telematica, che l’unica forma di integrazione realizzata è stata quella del pagamento unificato, ma esso avviene ancora in forma cartacea, e che la multicanalità resta a livello di progetto. Insomma non solo il Suap non ha mantenuto le promesse di integrazione, ma per molti versi rappresenta una incompiuta. È interessante notare che nemmeno il primo livello di e-government, quello unidirezionale ed informativo, appare raggiunto: nell’indagine di *customer satisfaction* che abbiamo compiuto a Siena e Carrara uno dei punteggi più bassi raggiunti riguarda il livello di aggiornamento delle informazioni contenute nel sito del Suap e la soddisfazione più bassa in assoluto riguarda la possibilità di interazione on line.

4. È necessaria un’autocritica?

Insomma, la ricerca svolta ci consegna un’immagine contraddittoria e tutt’altro che interamente positiva della situazione. E, vale la pena di sottolinearlo, questa conclusione non sembra dipendere dai fattori che usualmente spiegano il fallimento delle riforme. Nella Toscana che abbiamo indagato non solo l’amministrazione locale è più che soddisfacente sotto il profilo dell’efficacia e dell’efficienza, ma l’infrastruttura tecnologica è all’avanguardia in Italia (è certamente il caso di Siena) e l’adesione politica allo spirito della riforma entusiasta. Può essere che l’errata impostazione concettuale delle strategie di e-government nella passata legislatura – tutte centrate sul *front-office* e su un approccio per progetti poco capace di incidere in profondità a livello di sistema – abbia giocato un ruolo e certamente il sostanziale blocco della riforma amministrativa non ha per nulla aiutato. Tuttavia si tratta di giustificazioni solo parziali che non sono in grado di spiegare interamente perché una delle innovazioni che doveva costituire un po’ il simbolo della trasformazione della pubblica amministrazione italiana dopo un avvio promettente abbia sostanzialmente segnato il passo.

Bisogna chiedersi con un certo grado di brutale franchezza se non è possibile che nel disegno della riforma ci fossero degli errori concettuali, e che gli operatori sul campo abbiano visto con maggiore chiarezza del legislatore come entro certi limiti il gioco non valesse la candela, perchè le difficoltà da superare erano tutto sommato eccessive e i benefici attesi troppo scarsi. È anche possibile che ad essere errata fosse la scelta di centrare tutto sul Comune e che avessero ragione coloro che ritenevano le amministrazioni locali troppo deboli per poter svolgere la regia di una trasformazione di questa portata e suggerivano di spostare le competenze sulle Province o sulle Camere di Commercio.

Col senno di poi non c'è dubbio che degli errori sono stati commessi.

Come minimo si sono sottovalutate le resistenze che una riforma di questa portata avrebbe generato, a partire da quella della giurisprudenza, anche costituzionale, ad accettare uno spostamento sostanziale delle competenze da organismi tecnici dell'amministrazione statale e regionale (i Vigili del Fuoco e le Asl in primo luogo) alla amministrazione comunale. La "invenzione" dello sportello unico come "procedimento di procedimenti", che di fatto ha depotenziato la riforma, ha costituito da questo punto di vista il passaggio chiave. Una volta ridotto il Suap a semplice punto di interfaccia tra amministrazione e imprese, non titolare dei relativi poteri, è stato facile mostrare come, appunto, il "gioco non valesse la candela", dal momento che si traduceva in una semplice innovazione procedurale. Forse, da questo punto di vista, ha giocato anche il nome prescelto, nella misura in cui la parola sportello evocava immediatamente solo un *front office*.

Correlativamente è stata anche sopravvalutata la domanda di cambiamento. Si è immaginato ad esempio che i Comuni, investiti dei nuovi poteri, ne rivendicassero l'esercizio. In realtà così non è stato: posti di fronte alla già citata interpretazione giurisprudenziale ed alla necessità di superare resistenze da parte dei cosiddetti enti terzi, i Comuni, con poche eccezioni, hanno ritenuto tutto sommato preferibile evitare le responsabilità connesse ad un pieno esercizio dei poteri e attribuire le eventuali colpe per i ritardi alla scarsa cooperazione delle amministrazioni terze. In parte questa fuga dalle re-

sponsabilità aveva anche motivazioni interne all'organizzazione comunale. In realtà, a parte i pochi casi nei quali il Suap era messo sotto la diretta responsabilità del Sindaco e/o del Direttore Generale, la scelta organizzativa era tra la collocazione all'interno dell'Ufficio Tecnico o quella nell'ambito dell'Assessorato alle Attività Produttive. Nel primo caso a soffrirne era la dimensione più propriamente amministrativa e quella promozionale del servizio. Nel secondo è il rapporto tra autorizzazioni amministrative e pratiche edilizie a divenire critico. In realtà, e più in generale, la mancata unificazione delle competenze tra Comune e enti terzi, ha avuto conseguenze di rilievo e si è spesso riflessa nel mancato coordinamento all'interno stesso dell'amministrazione municipale. In definitiva, se il Suap è solo il luogo dove si dà inizio ad una pluralità di procedimenti, non rileva più di tanto il fatto che di alcuni di essi sia titolare lo stesso ente. Il risultato comunque è stato spesso l'attribuzione della responsabilità del Suap a un dirigente di livello intermedio, che non poteva giocare nemmeno il ruolo di *primus inter pares* con i suoi colleghi comunali.

Si è poi sopravvalutata la domanda da parte delle imprese. L'innovazione ha cioè presupposto che il singolo imprenditore fosse interessato ad attivare un servizio che avrebbe migliorato significativamente la "qualità della vita" della sua impresa riducendo i costi amministrativi e i tempi di attesa. In realtà qui si è probabilmente ignorato il fatto che il rapporto tra impresa e amministrazione spesso non è diretto, ma è mediato da degli intermediari. Nella maggioranza dei casi si tratta di professionisti – tipicamente geometri, più raramente commercialisti o ingegneri – che sono tutto sommato contro-interessati ad un "eccesso di semplificazione". Non solo esso mette in discussione l'utilità di una funzione di mediazione – tipica di un certo "terziario arretrato" – ma non consente di scaricare la responsabilità dei fallimenti su una amministrazione la cui inefficienza è data per scontata nella coscienza collettiva (anche al di là dell'effettiva realtà). Né il coinvolgimento delle associazioni imprenditoriali è in grado di risolvere il problema: spesso esse vivono il conflitto di interessi derivante dal fatto che da un lato pretendono di rappresentare i propri associati a 360 gradi, e dall'altro offrono ad essi servizi in completa concorrenza con i già menzionati professionisti. L'interesse che le singole imprese avrebbero alla disinter-

mediazione delle loro relazioni con la PA non riesce quindi ad esprimersi compiutamente, ed anzi il coinvolgimento delle associazioni nei “protocolli di intesa” di cui è un po’ disseminata la storia degli sportelli unici tende a rinforzare lo *status quo*. Torneremo su questo punto nel prossimo paragrafo, ma per il momento occorre ribadire che il pieno successo del Suap dipende anche dalla capacità di tener conto degli interessi degli intermediari e di coinvolgerli nell’innovazione, in modo analogo a quanto è stato fatto in materia fiscale con i commercialisti e i Caf, in materia di Registro delle imprese con i notai, e da ultimo, dopo una serie di fallimenti, con lo sportello unico degli automobilisti con le scuole guida.

Tutti questi limiti nel processo di implementazione debbono portare a ritenere, come ci chiedevamo prima, se non era la riforma ad essere concettualmente sbagliata? O come minimo troppo ambiziosa?

A costo di sembrare troppo ostinati noi non riteniamo che sia così. L’attribuzione dei compiti di provvedere allo sportello ad enti più solidi (almeno sulla carta) dei Comuni come le Province o le Camere di Commercio avrebbe probabilmente amplificato piuttosto che ridurre gli inconvenienti. Da un lato infatti il non essere titolare di nessuno dei poteri coinvolti non avrebbe certamente facilitato questi soggetti a superare il mero ruolo di *front office* che costituisce il limite degli attuali Suap. In secondo luogo la chiave dell’innovazione sta nel coniugare i poteri amministrativi con le autorizzazioni urbanistiche ed edilizie di cui sono comunque titolari i Comuni: non attribuire a questi ultimi un ruolo centrale rischia di amplificare e non di ridurre i problemi delle relazioni interistituzionali. In realtà l’unica vera alternativa alla strada intrapresa è quella, annunciata, più che effettivamente praticata, dal governo Berlusconi, di generalizzare la Denuncia di inizio attività coniugandola con il silenzio assenso. E tuttavia si tratta di un percorso pericoloso, nella misura in cui tende a depotenziare il ruolo dell’amministrazione, espone sia le imprese che gli uffici pubblici a rischi non piccoli e in definitiva sembra prefigurare che la migliore amministrazione possibile...è quella che non c’è o non fa nulla. E questa è una logica che a parere di chi scrive è assolutamente inaccettabile.

Insomma la strada era quella giusta, ma è mancata una strategia realistica di attuazione. È su questa dimensione che occorre porre rimedio.

5. Una strategia per il rilancio

A nostro parere, e correlativamente ai problemi che sono stati incontrati nella fase di implementazione dei Suap, la strategia deve avere una triplice articolazione.

Anzitutto è necessaria una strategia istituzionale. Come abbiamo già detto l’elemento essenziale della innovazione – l’attribuzione della responsabilità principale alle amministrazioni comunali – deve restare immutato.

Ciò detto, appaiono comunque opportune alcune modificazioni.

In primo luogo probabilmente l’intera vicenda dello sportello ha in qualche modo sofferto di un equivoco relativamente all’estensione delle competenze. Anche se le norme si riferiscono esplicitamente alla autorizzazione dei nuovi impianti o alla modifica di quelli esistenti, di fatto la finalizzazione principale è stata quella relativa alla nascita di nuovi insediamenti produttivi. Questa restrizione alla dimensione autorizzativa degli impianti produttivi ha forse agito da remora alla piena operatività dello sportello: dopo tutto il numero di queste pratiche è relativamente ridotto e può non giustificare lo sforzo organizzativo e tecnologico implicito nella piena reingegnerizzazione dei relativi processi. Inoltre le diverse caratteristiche tecnologiche dei processi produttivi sono tali da rendere difficile la “routinizzazione” delle procedure. Rispetto a questa interpretazione restrittiva dell’operatività del Suap basta probabilmente affermare che la competenza dello sportello si deve estendere all’intera problematica delle attività delle imprese – siano esse industriali, artigianali, commerciali, eccetera – sul territorio. In realtà questa interpretazione è già quella corrente in molti sportelli, ma ribadirla attraverso una normativa nazionale può aiutare a dissipare gli equivoci, mentre la qualificazione territoriale serve a distinguere una serie di altre interazioni tra imprese e PA – ad esempio in materia fiscale – che appare più opportuno tenere separate.

La seconda dimensione istituzionale che appare opportuno affrontare riguarda l'integrazione verticale e soprattutto i rimedi da adottare in caso di inerzia comunale. Qui il riferimento è alla problematica dei controlli sostitutivi e delle responsabilità sostitutive degli enti di livello superiore (le Comunità Montane o altre forme associative, le Province, eventualmente le Camere di Commercio).

Infine una utile innovazione normativa potrebbe trovare collocazione nel decreto delegato previsto dall'art. 2 della cd. legge La Loggia (Legge 5 giugno 2003, n. 131): la esplicita riaffermazione, tra le funzioni fondamentali dei Comuni, dell'insieme delle competenze amministrative concernenti la realizzazione, ampliamento, cessazione riattivazione, localizzazione e rilocalizzazione di impianti produttivi. Si tratterebbe, come è evidente, di una letterale riproposizione di quanto già stabilisce l'art. 23, primo comma, del decreto legislativo 112/1998: ma farebbe di questa disposizione una norma di attuazione del disposto dell'art. 117, lettera p, della Costituzione, togliendo ogni pretesto a ulteriori contestazioni da parte delle amministrazioni statali e regionali, che hanno finora ostacolato la piena funzionalità degli sportelli unici. Insomma, di fronte alla sostanziale inattuazione implicita nella concezione dello sportello unico come "procedimento di procedimenti", è certamente opportuno re-intervenire in via legislativa per ribadire che il procedimento è uno solo, che di esso è titolare il Comune e che i cosiddetti endo-procedimenti altro non sono che attività istruttorie per le quali è possibile (ma non indispensabile) il ricorso alle capacità tecniche degli enti terzi.

È poi necessaria una chiara strategia organizzativa. Qui i punti da enfatizzare sono i seguenti:

- per quanto riguarda l'aspetto informativo dello sportello unico la dimensione ottimale per l'organizzazione del servizio di supporto è indubbiamente quella regionale; le regolazioni che incidono sulle imprese infatti possono venire modificate dalla legge regionale e pertanto mentre l'organizzazione a livello superiore non si giustifica in alcun modo, quella a livello inferiore presenta necessariamente delle duplicazioni ampiamente evitabili; come abbiamo visto questa dimensione presenta rilevanti criticità agli occhi delle imprese e del resto lo sforzo necessario per tenere costantemente aggiornata la dimensione informativa dello sportello è certamente rilevante e per-

tanto l'unificazione della funzione di supporto può migliorare sia la qualità che l'economicità del servizio; in sostanza si tratta di creare – anche in *outsourcing* e comunque avvalendosi delle competenze presenti nella rete dei servizi locali – di un centro regionale che fornisca, e aggiorni in tempo reale, la parte informativa del Suap;

- la dimensione regionale è probabilmente anche la più adeguata anche per quanto attiene agli sforzi di standardizzazione dei processi; qui non si tratta tanto di organizzare un servizio potenzialmente sostitutivo, quanto piuttosto di organizzare un tavolo di consultazione permanente tra i soggetti interessati, in modo da far convergere gradualmente le pratiche in uso nei vari settori di attività e nelle differenti porzioni del territorio; da questo punto di vista l'uso di strumenti di cooperazione on line può al tempo stesso elevare la cultura informatica dei partecipanti e facilitare l'interazione continua degli stessi (*content management system, forum on line, trouble ticketing*, ecc.);

- un ulteriore elemento da non sottovalutare è sforzo per il coinvolgimento degli intermediari tra le imprese e le pubbliche amministrazioni, siano essi i soggetti associativi o quelli professionali; in particolare occorre sviluppare al massimo la convenienza di questi soggetti ad utilizzare lo sportello unico nella sua versione telematica, ad esempio attraverso la fornitura di canali privilegiati di accesso in modo da migliorare la qualità dei servizi che sono in grado di fornire ai loro clienti; nella stessa direzione va uno sforzo di formazione/consultazione permanente di cui c'è qualche timido esempio nei casi studiati;

- parimenti occorre sviluppare una strategia che, per usare una categoria ormai entrata nel gergo politico amministrativo, possiamo chiamare di *multilevel governance*; ciò implica, da un lato, il pieno coinvolgimento con funzioni di supporto e/o di supplenza delle Province e delle Comunità Montane; d'altro lato però è necessario il pieno coinvolgimento dell'amministrazione periferica dello Stato (si pensi ai Vigili del fuoco ed alle Soprintendenze) e dei pezzi rilevanti del sistema regionale (Arpa, Asl, eccetera); in questa direzione il rilancio – dopo il blocco totale decretato dal Governo Berlusconi – dell'Ufficio Territoriale del Governo può costituire un elemento significativo capace di dare consistenza organizzativa ed istituzionale agli sforzi di coordinamento che oggi si basano essenzialmente sulla moltiplicazione poco controllata dei protocolli di intesa; in

ogni caso il rilancio del ruolo del corpo prefettizio al servizio delle strategie di rinnovamento dell'amministrazione sul territorio appare senz'altro un elemento chiave della governance multilivello anche nel settore dei rapporti tra imprese e PA;

- un passaggio chiave della strategia organizzativa è costituito dalla alleanza col sistema camerale per quanto attiene alla diffusione e, soprattutto, alla generalizzazione dell'uso della carta di firma digitale; l'obbligo di comunicazione on line con il Registro delle imprese è infatti stato di grande rilevanza nella diffusione della cosiddetta *smart card*, che può a buon diritto essere considerata un pezzo importante della infrastruttura telematica complessiva; si tratta peraltro di un'infrastruttura ampiamente sottoutilizzata e che invece, attraverso una penetrante opera promozionale, può essere recuperata ad un uso più ampio, tra cui l'accesso al Suap costituisce senz'altro la applicazione più ovvia;

- infine una questione molto delicata è costituita dalla collocazione organizzativa dello sportello all'interno dell'amministrazione comunale; ovviamente non spetta ai livelli superiori immischiarsi negli *interna corporis* dei Comuni, e tuttavia, soprattutto negli enti di maggiori dimensioni si tratta di un problema rilevante a causa delle gelosie tra assessorati spesso rinforzate dalla natura coalizionale delle maggioranze di governo; non è facile immaginare che cosa possa essere fatto a livello centrale o regionale al riguardo, ma certo l'attribuzione diretta alla responsabilità del Sindaco e/o del Direttore/Segretario Generale potrebbe aiutare non poco ad affermare la centralità dello sportello nella strategia di relazione tra l'amministrazione pubblica nel suo insieme e il mondo delle imprese.

Infine è essenziale una strategia tecnologica se è vero, come crediamo, che sulla dimensione telematica del Suap si giochi un pezzo importante dell'intero processo di e-government. Gli elementi essenziali di tale strategia sono:

- ovviamente occorre rovesciare l'impostazione seguita nella precedente legislatura e porre la massima enfasi sull'interconnessione dei *back office*, rispetto all'attenzione quasi ossessiva che è stata finora prestata ai "portali"; che questa debba essere la priorità Astrid lo ha ribadito più volte e non è quindi necessario tornarci ancora; in prima battuta le amministrazioni dovranno attuare sui propri siste-

mi di *back office* interventi per consentire alle altre amministrazioni di accedere ai propri dati e ai propri servizi, con priorità per l'accesso a informazioni di natura certificatoria. Si tratta di intervenire sulle applicazioni *legacy* caso per caso e in modo conforme agli standard tecnici di interoperabilità (descrivono come i dati vengono scambiati e si tratta in pratica degli standard del mondo internet) e agli standard applicativi (semantici) di interoperabilità (descrivono cosa viene scambiato e sono specifici della pubblica amministrazione italiana).

- in secondo luogo occorre stimolare al massimo la comunicazione on line tra le amministrazioni coinvolte nel procedimento e tra gli utenti e il Suap secondo le modalità di sicurezza definite dall'impostazione generale del codice dell'amministrazione digitale per il documento informatico e la firma digitale (e quindi carte di identità elettroniche, carte dei servizi, carte di firma digitale); ciò significa la progressiva disattivazione dei sistemi di autenticazione basati su username, password e pin che hanno già raggiunto un livello non facilmente sopportabile; ciò può avvenire attraverso tre passaggi non necessariamente sequenziali:

- a un primo livello è già stato definito in via legislativa, ma non risulta ancora effettivamente operativo l'obbligo di comunicazione digitale tra amministrazioni; evidentemente tale passaggio sarebbe del tutto implicito a valle della interconnessione dei *back office* di cui abbiamo appena detto; anche in assenza di tale disponibilità, tuttavia, è possibile immaginare che un simile obbligo possa essere rapidamente implementato; da un lato lo sforzo per adeguare tutti gli uffici pubblici alle necessarie modalità di sicurezza è in definitiva abbastanza contenuto e d'altro lato il passaggio dal documento cartaceo a quello informatico può essere anche fatto attraverso tecnologie alla portata di chiunque (scannerizzazione e trasmissione in pdf); in ogni caso l'inadempienza a tale obbligo dovrebbe far scattare i poteri sostitutivi di cui abbiamo già parlato;
- ad un secondo livello l'obbligo di comunicazione digitale con il Suap può essere esteso a tutti i soggetti che sono già tenuti a comunicare in via telematica con il Registro delle imprese (le società di capitali) e che già dispongono pertanto della carta di firma digitale; si tratta di un passaggio che deve necessariamente accompagnarsi al precedente, ma che non

LA DIFFUSIONE E IL SUCCESSO
DEGLI SPORTELLI UNICI

1.1. Premessa

Lo sportello unico per le attività produttive è un'innovazione amministrativa che, nei sette anni dalla sua introduzione, ha prodotto numerose buone prassi e alcune esperienze di successo senza però riuscire ad avere un impatto di sistema a livello nazionale. Sarebbe un altro caso esemplare di come fare le leggi non garantisca il cambiamento delle relazioni sociali e neppure di quelle giuridiche o di come una politica pubblica non generi automaticamente un processo di implementazione coerente.

Le pagine che seguono sono un rapido percorso tra i dati disponibili sul funzionamento e la diffusione degli sportelli unici, sulle potenzialità di questa innovazione e i suoi primi risultati, positivi seppur parziali. Vengono anche indicati i fattori che hanno influito sulla lenta diffusione degli sportelli determinando il mancato impatto di sistema di questa innovazione.

In effetti, il disegno normativo originario non ha trovato piena applicazione, e gli sportelli unici operativi garantiscono alle imprese un unico interfaccia con il sistema amministrativo svolgendo però il ruolo di intermediatori tra le imprese e tutte le altre amministrazioni coinvolte nei procedimenti piuttosto che sostituirsi ad esse.

E tuttavia, pur svolgendo questa onerosa funzione di coordinamento, gli sportelli operativi riescono a dare certezza nei tempi di risposta. I procedimenti sono conclusi nei termini previsti dalle norme e la loro durata media è inferiore alle previsioni normative. Laddove è operativo lo sportello unico contribuisce a dimezzare i costi amministrativi di *start up* di una nuova impresa. E ci sono dati che segnalano come le imprese comincino a percepire lo sportello unico come un'innovazione che migliora le prestazioni amministrative.

Nonostante questi elementi che confermano le potenzialità dello sportello unico, l'innovazione non è riuscita ad avere un impatto sul sistema delle imprese a livello nazionale. Gli sportelli unici sono for-

comporta nessun significativo onere aggiuntivo per questa categoria di imprese;

- infine si può immaginare una estensione dell'obbligo a tutti gli interessati, analogamente a quanto è stato compiuto in materia fiscale; si può discutere se tale estensione debba essere graduale oppure avvenire attraverso un *big bang*; probabilmente la soluzione più appropriata è quella di un *big bang* programmato con un congruo anticipo (due anni, ad esempio) e utilizzando tale periodo per il progressivo adeguamento degli intermediari (geometri, commercialisti, associazioni imprenditoriali, eccetera).

- della strategia tecnologica devono far necessariamente parte anche gli strumenti di supporto alle amministrazioni minori; tra le proposte di Astrid vale senz'altro la pena di menzionare la costituzione di centri servizi per fornire in modalità Asp agli enti locali l'erogazione dei servizi di *front-end* promuovendone anche la omogeneizzazione per aree territoriali; una gestione aggregata in un centro servizi non implica la rinuncia della amministrazione ad eventuali personalizzazioni del servizio secondo le proprie esigenze: le applicazioni di *front-end* possono essere infatti generate in modo automatico partendo da descrizioni informatiche dei procedimenti amministrativi tipici di ciascun ente; i centri servizi potranno, più facilmente dei singoli enti, adottare politiche di riuso delle soluzioni disponibili e si troveranno anche nella condizione migliore per utilizzare componenti e piattaforme tecnologiche *open source*, determinando così una riduzione dei costi iniziali di progettazione (anche se non una riduzione dei costi di esercizio) e la possibilità di una forte accelerazione della realizzazione dei progetti.

Si tratta soltanto di alcuni elementi di una strategia che ha bisogno comunque di riuscire a svilupparsi nel corso del tempo e progressivamente riadattarsi alle mutate circostanze. Da questo punto di vista la riunificazione – operata dal Governo Prodi – delle funzioni in tema di riforma dell'amministrazione e di e-government rappresenta certamente un importante punto di partenza, ma la ricostituzione di una vera cabina di regia che declini innovazione istituzionale, organizzativa e tecnologica in una dimensione multilivello appare una necessità ineliminabile.

malmente istituiti nella maggioranza dei comuni e in un terzo dei comuni gli sportelli possono essere considerati operativi (hanno rilasciato almeno un provvedimento finale). Non si dispone di dati nazionali sugli sportelli pienamente funzionanti né di una valutazione dell'impatto sui costi reali sostenuti dall'insieme delle imprese italiane.

In sintesi, il processo di diffusione “a macchie di leopardo” sembrerebbe aver prodotto una sorta di “doppia circolazione” dei procedimenti. Laddove gli sportelli unici funzionano le imprese lo utilizzano come unico interlocutore amministrativo; negli altri territori, le imprese continuano a seguire le vecchie procedure. Così lo sportello unico ha assunto la configurazione di un'esperienza che va ben al di là un insieme di buone pratiche ma non è ancora diventata un'innovazione decisiva per la competitività del sistema economico italiano.

1.2. Il processo di attuazione

Le innovazioni sono tentativi di risolvere problemi. Qual'è il problema all'origine dello sportello unico per le attività produttive?

Secondo un'indagine Nomisma del 1995, per aprire un'impresa era necessario ottenere 23 atti amministrativi da 12 differenti enti pubblici¹. Nello stesso anno Federchimica descriveva i rapporti tra pubblica amministrazione e impresa per la realizzazione di un nuovo impianto produttivo: ostacoli amministrativi, incertezza dei tempi e degli esiti, complessità procedurale². Una ricerca del Centro Studi di Confindustria del 1998 stimava in 23.000 miliardi di lire il costo per le imprese dei rapporti con la pubblica amministrazione³. L'Ocse confrontava 21 Paesi sulla base di un indicatore relativo alla presenza di vincoli amministrativi all'imprenditorialità (*barriers to entrepreneurship*) e l'Italia si collocava all'ultimo posto soprattutto

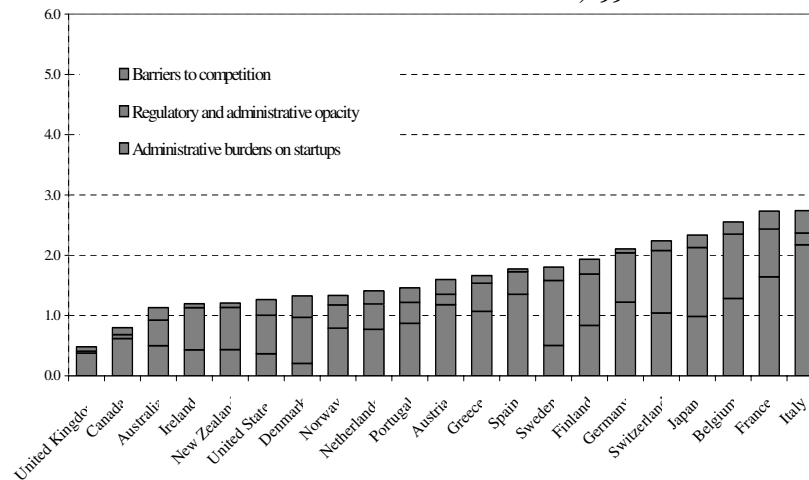
¹ Nomisma, *Gli adempimenti di natura amministrativa delle imprese industriali: un'analisi qualitativa a livello internazionale*, 1995.

² Federchimica, *Progetto, normative e procedure delle pubbliche amministrazioni impianti e prodotti*, Milano, 1995.

³ Cassese S., Galli G. (a cura di), *L'Italia da semplificare, Le istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 1998.

per il peso del sotto-indicatore relativo ai carichi amministrativi per intraprendere una nuova attività economica (oneri amministrativi allo *start up*)⁴ (Grafico 1).

GRAFICO 1. BARRIERE ALL'IMPRENDITORIALITÀ – OECD, 1998



Fonte: OECD.

1.2.1 L'innovazione normativa

Lo sportello unico nasce nel 1998 con l'obiettivo di migliorare i rapporti tra pubblica amministrazione e imprese semplificando, in particolare, le procedure relative alla vita degli impianti produttivi. Attraverso lo sportello unico, viene offerto alle imprese un unico interlocutore responsabile di un unico procedimento di autorizzazione all'apertura o alla modifica di un impianto produttivo.

La titolarità di tutti gli adempimenti amministrativi di carattere autorizzatorio e/o concessorio che riguardano l'intero ciclo di vita dell'impresa viene assegnata ai comuni i quali, singolarmente o in forma associata, istituiscono uno sportello unico per le attività produttive presso il quale le imprese presentano un'unica domanda e

⁴ Nicoletti G., Scarpetta S. e Bouloud O., *Summary Indicators of product market regulation with an extension to employment protection legislation*, Ocse, Economic Department Working Papers, n° 226, 2000.

dal quale ricevono un'unica risposta⁵. Il responsabile dello sportello unico comunale è responsabile di un procedimento, che integra e coordina tutte le procedure preesistenti, e termina con un provvedimento finale autorizzatorio⁶.

I singoli procedimenti amministrativi, facenti capo ad amministrazioni diverse, divengono fasi procedurali e i provvedimenti conclusivi di tali procedure (autorizzazioni, nulla-osta o altri atti di consenso) costituiscono atti istruttori dell'unico procedimento autorizzatorio. Il comune può adottare direttamente gli atti istruttori necessari al rilascio del provvedimento finale oppure può avvalersi delle altre amministrazioni richiedendo gli atti e i pareri tecnici previsti dalle normative vigenti. Dove lo sportello unico è operativo, le domande devono essere presentate esclusivamente alla struttura comunale e le altre amministrazioni non possono rilasciare direttamente al richiedente i singoli atti autorizzatori⁷.

Sono previsti due tipi di procedimento: il procedimento semplificato e quello autocertificato. Il primo, applicabile in via generale, si conclude di regola entro 90 giorni dalla presentazione dell'istanza al Comune. Lo sportello unico provvede a verificare la conformità del progetto presentato dall'impresa; eventualmente avvalendosi di altre amministrazioni competenti per settore (Vigili del Fuoco, Asl, eccetera), le quali inviano al Comune gli atti istruttori richiesti. Se le amministrazioni interpellate non rispondono entro 90 giorni, lo sportello unico convoca una conferenza di servizi, cui partecipano tutte le amministrazioni coinvolte, per definire rapidamente l'iter della pratica. Il secondo tipo di procedimento, quello autocertificato, si conclude di regola in 60 giorni. Nei casi in cui il progetto non comporti rischi per l'ambiente, l'imprenditore presenta allo sportello una domanda alla quale allega dichiarazioni di professionisti abilitati che attestano la conformità del progetto. Trascorsi 60 giorni, se l'impresa non ha ricevuto comunicazioni negative e non è stata convocata dallo sportello unico, può avviare la realizzazione dell'impianto.

⁵ Decreto legislativo n. 112/98, in attuazione della legge 59/97.

⁶ D.P.R. n. 447/98.

⁷ DPR. n. 440/2000.

1.2.2. È un'innovazione che funziona?

Una premessa necessaria: nella loro concreta applicazione gli sportelli unici realizzati non hanno seguito il disegno normativo originario. Gli sportelli unici laddove istituiti e operativi garantiscono all'impresa un'interfaccia unica con il sistema amministrativo, svolgendo più un ruolo di intermediazione tra l'impresa e altre amministrazioni coinvolte nel procedimento unificato che sostituendosi ad esse. In questa direzione ha anche spinto la Corte costituzionale che ha interpretato lo sportello unico come il titolare di una sorta di "procedimento di procedimenti": un iter procedimentale unico in cui confluiscono e si coordinano gli atti e gli adempimenti richiesti dalle norme di settore. Lo sportello unico concentra in «una sola struttura, istituita dal Comune, la responsabilità dell'unico procedimento attraverso cui i soggetti interessati possono ottenere l'insieme dei provvedimenti abilitativi necessari per la realizzazione di nuovi insediamenti produttivi»⁸. Né vengono meno, con l'istituzione dello sportello unico, le distinte competenze e le distinte responsabilità delle amministrazioni deputate alla cura degli interessi pubblici coinvolti⁹.

I casi concreti di sportelli funzionanti si sono conformati a questo modello. Lo "sportello unico tipo": fornisce alle imprese tutte le informazioni sugli adempimenti amministrativi e mette a disposizione la modulistica, richiesta dalle varie amministrazioni, spesso integrandola in formulari unici. Raccolta l'istanza dell'impresa, lo Suap "smista" la documentazione alle diverse amministrazioni, e ai suoi uffici interni per gli atti di competenza comunale; riceve, quindi, gli atti dalle amministrazioni terze e rilascia all'impresa il provvedimento finale.

In definitiva, lo sportello unico non ha ridotto le procedure necessarie né il numero delle amministrazioni coinvolte nelle pratiche burocratiche necessarie alla vita di un impianto produttivo, ha piuttosto spostato l'onere del coordinamento delle singole procedure dall'impresa al comune.

Ma nello svolgere questa funzione ha rappresentato un "collo di

⁸ Corte costituzionale, sentenza n.364/2000.

⁹ Corte costituzionale sentenza n. 376/2002.

bottiglia” o un facilitatore efficace del processo? Dalle rilevazioni effettuate negli ultimi anni dal Formez su incarico del Dipartimento della funzione pubblica, lo sportello unico nonostante un processo di attuazione delle norme, lento e parziale, sembra essere un’innovazione potenzialmente in grado di mantenere le sue promesse.

I dati 2004 di una rilevazione sugli sportelli unici operativi mostrano come i procedimenti avviati dalla data di istituzione dello sportello unico siano stati 511.890 e quelli conclusi 44.039. Ma soprattutto evidenza come i procedimenti conclusi entro i termini siano pari all’81,9% (tabella 1)¹⁰.

TABELLA 1 . PROCEDIMENTI AVVIATI E CONCLUSI DAGLI SPORTELLI UNICI DALLA DATA DI ISTITUZIONE AL 30 SETTEMBRE 2004

Regione	Procedimenti avviati	Procedimenti conclusi	Conclusi entro i termini	
			V.A.	% sui conclusi
Piemonte	17.960	14.791	10.632	71,9
Valle d'Aosta	3	3	3	100,0
Lombardia	135.568	124.199	108.918	87,7
Trentino Alto Adige	34	34	28	82,4
Veneto	11.077	9.016	5.831	64,7
Friuli Venezia Giulia	1.864	1.413	1.119	79,2
Liguria	3.202	2.730	2.454	89,9
Emilia Romagna	79.232	69.982	56.727	81,1
Toscana	88.845	78.953	69.398	87,9
Umbria	1.388	1.035	1.030	99,5
Marche	6.187	5.634	5.017	89,0
Lazio	88.881	71.223	53.393	75,0
Abruzzo	2.776	1.202	1.126	93,7
Molise	1.165	992	322	32,5
Totale Nord-Centro	438.182	381.207	315.998	82,9
Campania	7.254	5.933	3.786	63,8
Puglia	18.194	14.482	5.344	36,9
Basilicata	1.783	1.658	1.626	98,1
Calabria	16.075	14.938	14.100	94,4
Sicilia	24.865	20.916	17.946	85,8
Sardegna	5.537	4.905	4.806	98,0
Totale Obiettivo 1				
Totale Italia	511.890	444.039	363.606	81,9

Fonte: FORMEZ, 2004

La rilevazione sui tempi medi dei procedimenti mostra come questi siano inferiori a quelli previsti dai regolamenti. Il procedimento semplificato è mediamente concluso in 73 giorni contro 90

¹⁰ Formez, Rilevazione nazionale sullo stato di attuazione degli Suap, 2004.

previsti, quello in autocertificazione in 39 contro i 60 previsti ed il tempo medio del procedimento che include la valutazione di impatto ambientale in 94 giorni (tabella 2).

TABELLA 2. TEMPI MEDI DI CONCLUSIONE DEI PROCEDIMENTI - RILEVAZIONE 2004

TIPO DI PROCEDIMENTO	TEMPI MEDI DI CONCLUSIONE (GG)
Procedimento semplificato	73
Procedimento autocertificato	39
Procedimento con VIA (Valutazione Impatto Ambientale)	94

Fonte: FORMEZ, 2004

In sintesi, sebbene l’attuazione non abbia seguito l’originario disegno normativo, laddove i Comuni oltre ad istituirlo formalmente lo hanno reso operativo, lo sportello unico mostra di essere una innovazione in grado di dare certezza nei tempi di risposta alle imprese.

Lo sportello unico mostra anche di essere un’innovazione in grado di incidere sui costi amministrativi. Una ricerca del Formez¹¹ del 2003 ha valutato l’impatto dello sportello sui costi della regolamentazione, utilizzando proprio l’indicatore Ocse relativo alla presenza di vincoli amministrativi all’imprenditorialità (*barriers to entrepreneurship*) che poneva l’Italia all’ultimo posto nel 1998 (cfr. grafico 1).

In particolare, sono stati analizzati il numero di procedure, il numero di soggetti a cui rivolgersi, i tempi e i costi di *start up* di una attività produttiva per ditte individuali e società per azioni comparando la situazione del 1998 (prima dello sportello unico) con la situazione al 2002 (tabella 3, nella pagina seguente). Sono evidenti la riduzione delle procedure, dei tempi e dei costi.

La stessa ricerca ha verificato l’impatto degli sportelli unici ed in particolare l’esistenza di un differenziale di crescita tra Comuni dotati di sportello unico funzionante e realtà con analoghe caratteristi-

¹¹ Formez, Sportello unico. Gli effetti economici e amministrativi di un’innovazione, 2003.

TABELLA 3. VARIAZIONE NUMERO PROCEDURE, TEMPI E COSTI DI START UP PER UNA SOCIETÀ PER AZIONI, ANNI 1998-2002

	1998	2002
Numero di procedure (pre & post- registrazione)	21	21
Tempi di inizio attività (in settimane)	22	6
Costi per l'effettuazione delle procedure (in euro)	7.700	3.516

Fonte: FORMEZ, 2003

che territoriali e socio-economiche, ma prive di sportello unico.

I Comuni con lo sportello unico operativo registrano un tasso di *start up* del 6,6% in più rispetto al periodo antecedente all'istituzione dello sportello con un effetto positivo maggiore sui tassi di *start up* delle imprese manifatturiere nelle realtà caratterizzate dalla presenza dei distretti industriali.

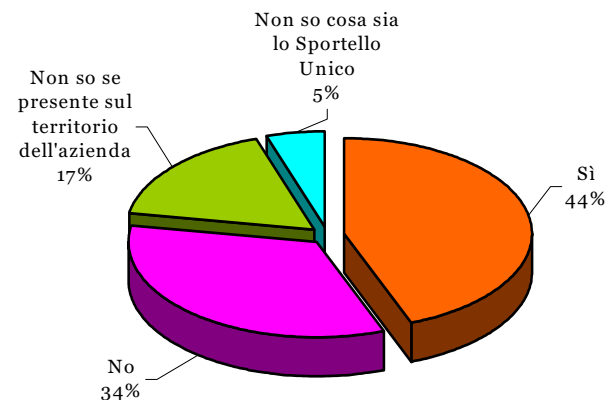
Gli sportelli unici operativi riescono quindi a ridurre i tempi di risposta ed i costi amministrativi per le imprese. Ma le imprese hanno percepito un miglioramento del servizio?

Utili indicazioni sono contenute in un'indagine realizzata nel 2002 dal Formez e dalla Fondazione Rosselli per conto del Dipartimento della funzione pubblica, su un campione di 1000 imprese appartenenti alle classi da 10 a 499 addetti¹².

Il 95% degli intervistati dichiarava di conoscere lo sportello unico. Il 5% non sa cosa sia. Il 44% degli intervistati era a conoscenza del fatto che nell'area di localizzazione dell'impresa esistesse lo sportello unico mentre il 34% ne rileva l'assenza (grafico 2).

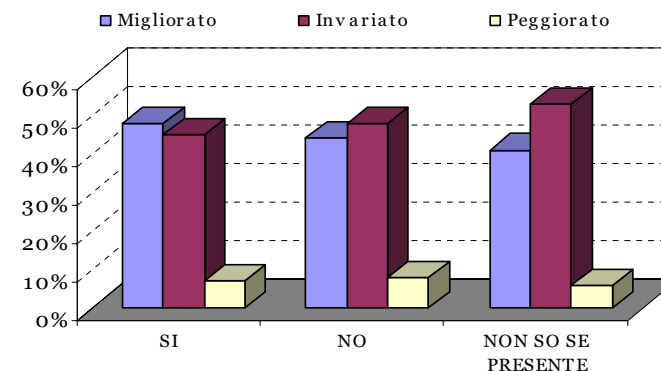
Il giudizio dato dalle imprese circa l'andamento dinamico del livello di efficienza della Pubblica Amministrazione sembra legato alla presenza o meno dello sportello unico. In particolare nel giudizio sul rispetto dei tempi da parte delle amministrazioni, la presenza dello sportello unico è correlata ad una positiva valutazione dell'evoluzione delle prestazioni amministrative da parte delle imprese (grafico 3).

GRAFICO 2. PRESENZA DELLO SUAP NELL'AREA DI INSEDIAMENTO DELL'IMPRESA - DATI 2002



Fonte: FORMEZ - FONDAZIONE ROSSELLI

GRAFICO 3. GIUDIZIO SUL LIVELLO DI EFFICIENZA DEL RISPETTO DEI TEMPI IN CORRELAZIONE CON LA PRESENZA DELLO SPORTELLO UNICO

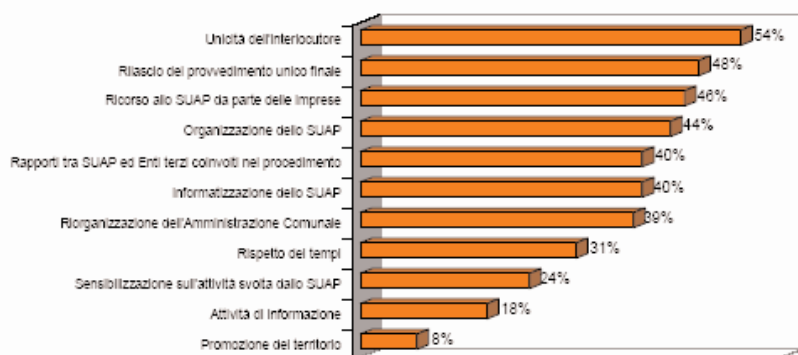


Fonte: FORMEZ - FONDAZIONE ROSSELLI, DATI 2002

¹² Formez, Fondazione Rosselli, *Analisi degli impatti della Pubblica Amministrazione sul sistema delle imprese italiano*, Roma, 2002.

Una ricerca più recente¹³ condotta sulle associazioni imprenditoriali locali conferma questi dati rilevando che, nonostante il suo lento decollo, il Suap è percepito come veicolo di cambiamento del rapporto fra PA e imprese e viene valutato positivamente dalla maggior parte delle associazioni (59%). Il giudizio sull'innovazione appare tuttavia articolato e mentre l'unicità dell'interlocutore e del provvedimento finale incontrano la soddisfazione delle associazioni, le attività informative e promozionali occupano l'ultimo posto nell'indice di gradimento (grafico 4).

GRAFICO 4. GRADO DI SODDISFAZIONE DELLE IMPRESE DEL RAPPORTO CON LA PA



FONTE: FORMEZ, 2004

1.2.3 La diffusione degli sportelli unici

Lo sportello unico è un'innovazione che funziona e che può avere un impatto positivo sulla natalità delle imprese, che comincia a essere percepito positivamente dalle imprese e dalle associazioni imprenditoriali locali. Ma quanto sono diffusi gli sportelli unici, quanti ne sono stati istituiti formalmente e quanti di questi sono effettivamente operativi?

¹³ Formez, in collaborazione con le associazioni imprenditoriali: Confindustria, CNA, Confartigianato, *La pubblica amministrazione e le associazioni delle imprese. Rilevazione sulla semplificazione*, Roma, 2004.

L'ultima rilevazione nazionale è stata effettuata dal Formez nell'ottobre del 2004. Su 7150 comuni censiti, 5274 (il 65,1%) hanno istituito lo sportello unico (tabella 4).

TABELLA 4. GLI SPORTELLI UNICI ISTITUITI

Regione	N. Comuni	Popolazione	Numero Comuni	
			V.A.	% su tot. Comuni
Piemonte	1.206	4.214.677	964	79,9
Valle d'Aosta	74	119.548	7	9,5
Lombardia	1.546	9.032.554	826	53,4
Trentino Alto Adige	339	940.016	3	0,9
Veneto	581	4.527.694	325	55,9
Friuli Venezia Giulia	219	1.183.764	74	33,8
Liguria	235	1.571.783	148	63,0
Emilia Romagna	341	3.983.346	296	86,8
Toscana	287	3.497.806	214	74,6
Umbria	92	825.826	56	60,9
Marche	246	1.470.581	207	84,1
Lazio	378	5.112.413	182	48,1
Abruzzo	305	1.262.392	252	82,6
Molise	136	320.601	114	83,8
Totale Centro-Nord	5.985	38.063.001	3.668	61,3
Campania	551	5.701.931	400	72,6
Puglia	258	4.020.707	224	86,8
Basilicata	131	597.768	113	86,3
Calabria	409	2.011.466	318	77,8
Sicilia	390	4.968.991	301	77,2
Sardegna	377	1.631.880	250	66,3
Totale Obiettivo 1	2.116	18.932.743	1.606	75,9
Totale Italia	8.101	56.995.744	5.274	65,1

FONTE: FORMEZ, 2004

Se passiamo all'analisi della distribuzione per classe demografica dei Comuni, i dati mostrano come salendo nella classe demografica aumenti anche la percentuale d'istituzione dei Suap nei Comuni di grandi dimensioni: su 895 Comuni rilevati con popolazione compresa tra i 10.000 e 50.000 abitanti, il 78,7% ha uno sportello istituito. La percentuale sale all'89,9%, pari a 132 comuni, per i Comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti (tabella 5, nella pagina seguente).

TABELLA 5. GLI SPORTELLI UNICI ISTITUITI PER CLASSE DEMOGRAFICA

Classi demografiche	N. Comuni	Popolazione	Numero Comuni	
			V.A.	% su tot. Comuni
Fino a 1.000	1974	1.101.471	1.162	58,9
Da 1.001 a 10.000	5015	17.530.142	3.221	64,2
Da 10.001 a 50.000	974	18.745.510	767	78,7
Oltre 50.000	138	19.618.621	124	89,9
Totale Italia	8.101	56.995.744	5.274	65,1

Fonte: FORMEZ, 2004

Un altro dato interessante riguarda l'incremento degli sportelli unici nel tempo (tabella 6).

Dalla istituzione dello sportello nel 1998 al 2001 erano stati istituiti in Italia 3.241 sportelli unici; dal 2001 al 2004 ne sono stati istituiti altri 2.033 con un incremento in termini percentuali del 63,7% per quanto riguarda il numero dei Comuni e del 39% per la popolazione.

TABELLA 6. INCREMENTO DEL NUMERO DI SPORTELLI REALIZZATI TRA GENNAIO 2001 E OTTOBRE 2004

REGIONE	N. SPORTELLI UNICI REALIZZATI AL GENNAIO 2001	N. SPORTELLI UNICI REALIZZATI A OTTOBRE 2004	N. SPORTELLI UNICI REALIZZATI TRA GENNAIO 2001 E OTTOBRE 2004	INCREMENTO A OTTOBRE 2004
	A	B	C=B-A	E=(B-A) / A
	v.a.	v.a.	v.a.	%
Piemonte	746	964	218	+ 29
Valle d'Aosta	n.d.	7	7	+ 700
Lombardia	507	826	319	+ 63
Trentino Alto Adige	n.d.	3	3	+ 300
Veneto	207	325	118	+ 57
Friuli Ven. Giulia	n.d.	74	74	+ 7400
Liguria	94	148	54	+ 57
Emilia Romagna	214	296	82	+ 38
Toscana	101	214	113	+ 112
Umbria	27	56	29	+107
Marche	134	207	73	+ 54
Lazio	95	182	87	+ 92
Abruzzo	207	252	45	+ 22
Molise	34	114	80	+ 235
Campania	267	400	133	+ 50
Puglia	104	224	120	+ 115
Basilicata	42	113	71	+ 169
Calabria	188	318	130	+ 69
Sicilia	203	301	98	+ 48
Sardegna	71	250	179	+ 252
TOTALE	3.241	5.274	2.033	+ 63

Fonte: FORMEZ, 2004

Questi i dati sugli sportelli formalmente istituiti. Se passiamo alla verifica sul loro effettivo funzionamento, i numeri si riducono (tabella 7). Sono stati rilevati gli sportelli operativi, attraverso una definizione "generosa" di operatività: sportelli unici che avessero rilasciato almeno un provvedimento finale. Ebbene dei 5274 Comuni in cui è istituito uno sportello il 51% ha uno sportello operativo (2691 comuni). Ciò significa che lo sportello unico può dirsi operativo (ovvero ha rilasciato almeno un provvedimento) nel 33,2% dei Comuni italiani, ricoprendo il 57,3% della popolazione nazionale.

TABELLA 7. GLI SPORTELLI CHE HANNO RILASCIATO ALMENO UN PROVVEDIMENTO FINALE

Regione	N. Comuni	Popolazione	Numero Comuni		Popolazione	
			V.A.	% su tot. Comuni	V.A.	%su tot. popolazione
Piemonte	1.206	4.214.677	514	42,6	2.762.041	65,5
Valle d'Aosta	74	119.548	2	2,7	3.310	2,8
Lombardia	1.546	9.032.554	410	26,5	4.667.273	51,7
Trentino Alto Adige	339	940.016	1	0,3	794	0,1
Veneto	581	4.527.694	133	22,9	1.673.922	37,0
Friuli Venezia Giulia	219	1.183.764	28	12,8	325.230	27,5
Liguria	235	1.571.783	88	37,4	1.163.154	74,0
Emilia Romagna	341	3.983.346	198	58,1	3.113.049	78,2
Toscana	287	3.497.806	154	53,7	2.690.034	76,9
Umbria	92	625.826	35	38,0	568.015	68,8
Marche	246	1.470.581	116	47,2	804.172	54,7
Lazio	378	5.112.413	90	23,8	3.302.915	64,6
Abruzzo	305	1.262.392	114	37,4	547.003	43,3
Molise	136	320.601	43	31,6	135.812	42,4
Totale Centro-Nord	5.985	38.063.001	1.962	32,2	21.756.724	57,2
Campania	551	5.701.931	158	28,7	2.777.286	48,7
Puglia	258	4.020.707	161	62,4	2.796.535	69,6
Basilicata	131	597.768	63	48,1	313.390	52,4
Calabria	409	2.011.466	123	30,1	1.054.585	52,4
Sicilia	390	4.968.991	173	44,4	3.362.175	67,7
Sardegna	377	1.631.880	87	23,1	611.505	37,5
Totale Obiettivo 1	2.116	18.932.743	765	33,2	10.915.476	57,7
Totale Italia	8.101	56.995.744	2.691	33,2	32.672.200	57,3

Fonte: FORMEZ, 2004

1.3. I fattori che hanno rallentato la diffusione degli sportelli unici

I dati sulla diffusione degli sportelli unici indicano che sebbene gli sportelli formalmente istituiti coprano ormai la maggior parte della popolazione italiana, quelli sportelli operativi sono molti meno e se adottassimo una definizione di operatività appena più esigente, i casi di sportelli funzionanti si ridurrebbero ancora.

Sembrerebbe essersi affermata una sorta di "doppia circolazione" dei procedimenti. In alcuni territori comunali si è affermato lo

sportello unico, in altri, le imprese continuano a seguire le vecchie procedure.

Ma quali sono i fattori che hanno influito e che influiscono sul processo di diffusione di questa innovazione e che hanno rallentato il passaggio dalla mera istituzione formale alla effettiva operatività degli sportelli unici?

La dimensione dei Comuni

Un primo fattore è legato alla classe dimensionale dei Comuni. I Comuni con popolazione compresa tra 1001 e 10.000 abitanti (il 62% dei Comuni italiani) hanno reso operativo il proprio Suap solo nel 31,3% dei casi. (tab. 8).

TABELLA 8. DISTRIBUZIONE DEGLI SPORTELLI UNICI CHE HANNO RILASCIATO ALMENO UN PROVVEDIMENTO FINALE PER CLASSE DEMOGRAFICA

Classi demografiche	N. Comuni	Popolazione	Numero Comuni		Popolazione	
			V.A.	% su tot. Comuni	V.A.	% su tot. popolazione
Fino a 1.000	1974	1.101.471	525	26,6	295.250	26,8
Da 1.001 a 10.000	5015	17.530.142	1.570	31,3	5.994.524	34,2
Da 10.001 a 50.000	974	18.745.510	494	50,7	9.884.941	52,7
Oltre 50.000	138	19.618.621	102	73,9	16.497.485	84,1
Totale Italia	8.101	56.995.744	2.691	33,2	32.672.200	57,3

FONTE: FORMEZ, 2004

Lo *spread* tra Suap istituiti e Suap operativi è crescente rispetto alla classe demografica: il 16% dei Comuni di maggiore dimensione non hanno reso operativo lo Suap istituito, nei Comuni di minori dimensioni questa percentuale cresce attestandosi intorno al rapporto di 1 a 3; ciò significa che su 3 Suap istituiti solo 1 è reso operativo (tabella 9).

Le maggiori difficoltà ad accogliere l'innovazione da parte dei piccoli Comuni era d'altra parte prevista; le stesse norme istitutive contemplano la forma di gestione associata dello sportello unico come modalità organizzativa in grado di permettere anche ai Comuni di minori dimensioni di attivare il servizio.

La previsione normativa è stata largamente attuata sotto il profilo formale: la forma associata è la forma prevalente di gestione dello

TABELLA 9. CONFRONTO TRA SPORTELLI UNICI ISTITUITI E OPERATIVI

Classi demografiche	N. Comuni	Popolazione	Sportelli operativi		Sportelli istituiti	
			V.A.	% su tot. Comuni	V.A.	% su tot. Comuni
Fino a 1.000	1974	1.101.471	525	26,6	1.162	59,0
Da 1.001 a 10.000	5015	17.530.142	1.570	31,3	3.221	64,0
Da 10.001 a 50.000	974	18.745.510	494	50,7	767	79,0
Oltre 50.000	138	19.618.621	102	73,9	124	90,0
Totale Italia	8.101	56.995.744	2.691	33,2	5.274	65,0

FONTE: FORMEZ, 2004

sportello unico, anzi questa innovazione sembra aver attivato il più ampio processo associativo che i Comuni abbiano conosciuto negli ultimi anni. L'81% dei Comuni ha scelto la forma di gestione associata dello sportello unico (tabella 10).

TABELLA 10. DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA DEL MODELLO GESTIONALE

	Numero Comuni		Popolazione	
	V.A.	% su tot. Comuni	V.A.	% su tot. popolazione
Forma associata	4.274	81,0	27.449.046	60,7
Forma singola	1.000	19,0	17.735.288	39,3
Totale	5.274	100,0	45.184.334	100,0

FONTE: FORMEZ, 2004

È tuttavia evidente come solo poche amministrazioni abbiano percorso con successo il percorso implementativo che unisce la istituzione formale di sportelli associati all'effettivo funzionamento del servizio.

D'altra parte, lo sportello unico non può che partecipare delle stesse difficoltà di ordine politico e organizzativo che caratterizzano i processi associativi tra le istituzioni locali. Si tratta di difficoltà che vengono messe in evidenza dalle modalità di gestione associata che sono emersi in questi anni.

L'esperienza di questi anni può essere ricondotta a tre modelli:

1. Decentrato, in cui le funzioni di *front-office* sono demandate a livello comunale e quelle di *back-office* centralizzate presso lo Suap (spesso collocato nella struttura del Comune di maggiori dimensioni).

2. Stellare, dove ogni Comune ha una propria struttura e un proprio responsabile, vengono condivisi modelli e procedure concordate tra sportello associato e le altre amministrazioni coinvolte nel procedimento;

3. Centralizzato, le funzioni *back office* e di *front office* sono svolte da un'unica struttura comune.

Il modello centralizzato è il più difficile da realizzare perché le singole amministrazioni associate conferiscono alla struttura comune anche le tradizionali funzioni municipali, come la concessione edilizia, e perdono il contatto diretto con gli utenti. Gli ostacoli di ordine "politico" sono attenuati nello sportello decentrato che tuttavia comporta la messa in opera di processi organizzativi l'attivazione di funzioni di coordinamento impegnative. Il modello più facile da attuare è quello stellare ma è anche il meno efficace perché non risolve l'inadeguatezza dei Comuni di minori dimensione a sopportare il peso della nuova funzione.

1.3.1 Il rapporto politica/amministrazione

L'introduzione dello sportello unico è stato segnata da un forte *commitment* delle rappresentanze nazionali dei Comuni. In effetti, l'assegnazione al livello locale di una funzione così rilevante ha rappresentato un passo deciso nella applicazione concreta del principio di sussidiarietà ed una affermazione del ruolo dei Comuni nel nostro sistema istituzionale e amministrativo. A questo investimento politico nazionale non è tuttavia corrisposta una adeguata mobilitazione politica locale. La maggior parte dei Comuni ha reagito all'innovazione secondo uno schema "centralista": lo sportello unico non è stato percepito come una opportunità per le autonomie locali ma è stato piuttosto interpretato come una prescrizione da attuare con il minor costo possibile.

Se guardiamo ai casi di successo troviamo un ruolo essenziale del *commitment* politico locale nella fase di avvio ed una funzione decisiva del personale amministrativo per la "tenuta" dell'innovazione nel tempo. L'impulso politico è stato cruciale nella fase iniziale laddove l'introduzione dello sportello all'interno della struttura comunale o le scelte sulle forme di gestione associata devono superare le inevitabili resistenze degli uffici. Sono risultate inoltre rilevanti le

scelte effettuate sulla collocazione organizzativa dello sportello unico. L'integrazione del nuovo servizio all'interno degli uffici già esistenti, invece della creazione di una nuova unità organizzativa, rappresenta la scelta che ha incontrato le minori resistenze. In particolare, il collegamento dello sportello unico con gli uffici titolari del procedimento di concessione edilizia è risultata un'opzione in grado di assicurare una maggiore tenuta nel tempo ed uno sviluppo positivo nella direzione dell'integrazione dello sportello unico con lo sportello per l'edilizia.

1.3.2 L'utenza: le imprese, associazioni imprenditoriali, gli intermediari

Lo sportello unico nasce per migliorare i rapporti tra pubblica amministrazione e imprese ed il ruolo giocato dalle associazioni imprenditoriali nazionali nel processo di introduzione di questa innovazione è stato significativo. Le rappresentanze nazionali delle imprese hanno seguito con attenzione la definizione del disegno normativo e la prima attuazione dello sportello unico. Il periodo di avvio degli sportelli unici era, del resto, segnato da una attenzione specifica del mondo imprenditoriale verso le riforme amministrative considerate una delle condizioni essenziali per dare competitività alle imprese e per rendere attraente il nostro paese per gli investimenti diretti esteri.

Le elevate aspettative delle associazioni imprenditoriali, suscitano persino qualche preoccupazione in alcune amministrazioni comunali. Si temeva, al momento dell'entrata in vigore del DPR 447/99, che i Comuni non fossero in grado di rispondere all'"assalto" delle imprese agli sportelli unici. Alcuni temevano che le amministrazioni già titolari delle funzioni avrebbero rifiutato di rilasciare i pareri e le autorizzazioni indirizzando le imprese verso i Comuni; altri temevano azioni di responsabilità verso gli amministratori locali e i dirigenti per la mancata applicazione delle nuove norme.

Com'è noto nulla di tutto questo è successo. Anzi a fronte della grande attenzione delle associazioni nazionali, le imprese si sono mostrate poco informate e il livello di aspettativa verso gli sportelli unici è stato complessivamente modesto.

È mancato, in tal modo, un fattore essenziale per "far viaggiare" l'innovazione: una spinta reale da parte degli utenti attraverso una

domanda qualificata ed esigente.

I motivi di questo comportamento possono essere molti e andrebbero approfonditi. C'è però un aspetto che occorre segnalare: i beneficiari finali del servizio sono le imprese; ma gli utenti diretti degli sportelli unici sono i professionisti che svolgono le funzioni di intermediazione. In effetti, lo sportello, unico nel semplificare i procedimenti e nell'unificarli, ha ridisegnato il *network* delle relazioni tra gli intermediari e le diverse amministrazioni. L'interesse dei professionisti alla semplificazione dei rapporti tra pubblica amministrazione e imprese e alla riduzione dei costi amministrativi è risultato minore di quello delle imprese. In definitiva quello degli intermediari è sembrato essere, in negativo, un ruolo decisivo nel processo di attuazione; un ruolo che ha rallentato la diffusione di sportelli effettivamente operativi. Così come, d'altra parte, se guardiamo ai casi di sportello unico di successo troviamo spesso l'attivazione di una buona collaborazione tra Comuni e intermediari.

Va anche segnalato il ruolo delle associazioni imprenditoriali locali, soprattutto quelle che forniscono servizi di intermediazione con la pubblica amministrazione. La loro collaborazione è apparsa in molti casi decisiva per il successo degli sportelli operativi, ma la mobilitazione dell'associazionismo imprenditoriale è stata, soprattutto nel primo periodo di attuazione delle nuove norme, frammentata ed episodica: all'investimento di attenzione effettuato dalle associazioni nazionali non è corrisposta una adeguata risposta delle associazioni territoriali.

1.3.3 La cooperazione interistituzionale

Nella sua concreta attuazione, lo sportello unico ha assunto il ruolo di responsabile di un "procedimento di procedimenti" che coinvolge altri uffici comunali e diverse amministrazioni statali, regionale e locali. Non essendosi sostituito al plesso di amministrazioni coinvolte nelle vicende amministrative che riguardano gli impianti produttivi, lo sportello unico ha interpretato il ruolo di interlocutore dell'impresa e di coordinatore del procedimento unico.

Una delle attività che ha impegnato i Comuni nella fase di prima attuazione degli sportelli unici è stata la definizione di protocolli d'intesa e di accordi con le altre amministrazioni per definire il *set* di informazioni da fornire agli utenti, la modulistica da far compila-

re presso lo sportello, la documentazione da allegare, le modalità di trasmissione delle istanze alle diverse amministrazioni, i tempi e le modalità di risposta di queste allo sportello unico.

Per l'attuazione del disegno normativo, i protocolli non sono affatto necessari; sono piuttosto il prodotto dello sforzo degli sportelli unici di costruire una rete di collaborazione stabile tra le amministrazioni. Ed in effetti, l'operatività degli sportelli, il rispetto dei tempi di conclusione dei procedimenti, la qualità delle informazioni fornite, e la stessa utilizzazione reale del servizio da parte delle imprese dipende dal numero di amministrazioni coinvolte in questa rete di relazioni con lo sportello e dalla qualità della cooperazione. Così come i ritardi, le difficoltà di diffusione dello sportello unico e soprattutto la sua limitata operatività sono stati determinati, in misura decisiva, da carenze nella cooperazione tra le amministrazioni.

1.3.4 La tecnologia

La tecnologia non sembra aver giocato il ruolo di variabile decisiva rispetto alla operatività degli sportelli unici; nel senso che possiamo trovare sportelli che svolgono le loro funzioni nel rispetto dei tempi previsti dalla normativa sia in presenza di informatizzazione minima sia in presenza di applicazioni evolute; e d'altro canto, casi di sportelli altamente informatizzati e tuttavia non pienamente operativi¹⁴.

In effetti, in assenza di un ridisegno complessivo dei processi di servizio, all'interno dell'amministrazione comunale e soprattutto nei rapporti con le altre amministrazioni coinvolte nel procedimento unico, la tecnologia rischia di irrigidire complessità procedimentale e organizzativa attraverso la standardizzazione informatica delle procedure creando nuovi ostacoli (questa volta non solo normativi ma anche tecnologici) alla semplificazione.

E d'altra parte, forse per eludere i problemi della ricerca di processi di lavoro efficienti e di cooperazione interorganizzativa ed ottenere risultati immediatamente visibili, le iniziative di miglioramento dei processi organizzativi sono generalmente mirate al po-

¹⁴ Testa P. (a cura di), *Lo sportello unico per le attività produttive in Piemonte: un possibile modello di front end per i servizi decentrati*, dattiloscritto, Formez-Corep, 2005.

tenziamento del *front-office* ma senza che questo comporti un valore aggiunto effettivo per l'utente in termini di accesso ai servizi e di semplificazione.

Sottovalutata è anche la priorità di individuare l'“utenza *target*”: le imprese o gli intermediari. È un passaggio importante per superare l'illusione della “disintermediazione”, sottesa ad una “primitiva” idea di e-government, e per cogliere invece le potenzialità di un rapporto specifico con professionisti e associazioni di categoria. L'esperienza dell'amministrazione fiscale con il ruolo centrale dei professionisti e dei “centri servizio” rappresenta una esperienza di riferimento.

1.4. Alcuni spunti di riflessione

Lo sportello unico appare quindi oggi come un'innovazione amministrativa riuscita a “metà” ma anche come una delle ultime innovazioni amministrative a “regia” nazionale¹⁵. Una innovazione avvenuta, inoltre, un chiaro obiettivo di sostegno alla politica industriale. Ciò che nel corso di questi anni si è andato via via amplificando, infatti, è uno iato tra ruolo e funzioni dell'amministrazione pubblica per la competitività del sistema imprenditoriale e soluzioni e strumenti per il raggiungimento di tale obiettivo.

Negli ultimi dieci anni, tutti gli interventi pubblici per lo sviluppo locale si sono basati sulla ricerca di una forte interazione tra i molteplici attori istituzionali, ciascuno detentore di un “pezzo di funzione” da dover socializzare e condividere con gli altri. Lo sportello unico non è stato da meno ed oltre a dover superare con estrema difficoltà le diverse dinamiche che a livello di ogni amministrazione si creano quando si mettono in discussione i singoli centri di responsabilità/competenza, ha dovuto affrontare anche la complessità – spesso ben superiore – della dialettica interamministrativa.

Un formidabile banco di prova, quindi, che ha evidenziato però – ancora una volta – come la parcellizzazione di ruoli e competenze oltre che incidere negativamente sull'erogazione del servizio, e quindi sull'efficienza dell'ufficio, impatti sfavorevolmente sulla efficacia dell'azione amministrativa che nel caso dello sportello unico è

spesso regolamentatoria, di programmazione, di tutela della collettività. E in effetti lo sportello unico, soprattutto nei contesti dove funziona, ha fatto emergere un costo/opportunità per il sistema delle imprese al di sotto del quale non è possibile andare senza mettere in discussione proprio l'interesse pubblico.

È, allora, proprio sulla soglia di tolleranze per le imprese di questo costo/opportunità che ancora bisogna lavorare, che le amministrazioni interessate dovrebbero concentrare la loro attenzione e i loro sforzi di semplificazione. Ma questo significa spesso una grande sfida organizzativa: “reingegnerizzare” completamente processi, ridefinire ruoli e competenze, in una parola rivedere più o meno parzialmente la macchina amministrativa.

La sola istituzione dello sportello unico non risolve alcun problema; è solo un adempimento normativo. Del resto, va sottolineato che sono poche le amministrazioni che hanno utilizzato tale adempimento come leva per il cambiamento organizzativo interpretandolo, sovente, quasi come ingerenza nella gestione del servizio a livello locale.

Così come ancor meno appaiono le amministrazioni che hanno visto nello sportello unico – ed in particolare proprio nell'esigenza di cooperare e nelle potenzialità della sussidiarietà orizzontale – il punto di partenza per l'introduzione di pratiche e soluzioni manageriali condivise, arrivando fino a superare i confini stessi dello sportello unico evolvendo verso soluzioni di servizio allargato e decentrato.

Certo la vocazione territoriale a cooperare, nonché una maggiore attenzione delle amministrazioni alle istanze delle imprese, è stato in molti contesti un acceleratore formidabile per la messa a regime dello sportello unico. E ciò soprattutto in quei contesti economici in crisi in cui ciascun attore (imprese, istituzioni pubbliche, associazioni sindacali e imprenditoriali) ha visto nella necessità di fare sistema una delle poche armi con cui affrontare la globalizzazione dei mercati e la competitività territoriale. Ma si è trattato di un processo ancillare a delle scelte di politica economica locale in cui il ruolo della pubblica amministrazione è stato individuato quale elemento di competitività ben oltre lo sportello unico e più verso una logica di “*service integrato*” capace di mettere a sistema i servizi per l'impiego, l'accesso ai finanziamenti, i servizi di promozione e internazionalizzazione, le *public utilities*.

¹⁵ Paparo, S. *Le politiche di semplificazione*, dattiloscritto in corso di pubblicazione, 2005.

GLI SPORTELLI UNICI IN TOSCANA:
IL DIFFICILE PASSAGGIO ALLA TELEMATICA

2.1. Introduzione

La creazione e lo sviluppo dello sportello unico per le attività produttive sancisce la centralità funzionale ed organizzativa dei Comuni e più in generale delle amministrazioni locali nel sostegno allo sviluppo delle attività produttive. Come è stato osservato (Gardini, 2002) «lo sportello unico dà vita ad un modello di azione amministrativa di grande modernità» sia sotto il profilo organizzativo che sotto quello operativo in senso stretto. Il D.lgs 112/1997 e il successivo DPR n. 447/1998 (e successive modificazioni) hanno introdotto rilevanti novità procedurali per la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi, incluso il rilascio delle necessarie autorizzazioni edilizie. Il Suap si configura come unico punto di contatto tra imprese e PA per la cura e lo svolgimento dell'intera procedura necessaria al rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività produttiva. L'introduzione dell'autorizzazione unica, in altre parole, non è un semplice caso di semplificazione delle procedure, ma rialloca le funzioni amministrative e migliora la trasparenza dell'intero processo ipotizzando peraltro una migliore comunicazione ed interazione fra tutte le amministrazioni coinvolte. Esse, pertanto, e tra queste soprattutto i Comuni, hanno previsto, ed in parte attuato, programmi volti ad introdurre significativi cambiamenti organizzativi e funzionali che rendessero possibile un così ambizioso programma. Alla sfida già elevata costituita dal lavoro di semplificazione ed accelerazione delle procedure amministrative di tipo cartaceo se n'è aggiunta un'altra, già contemplata nel DPR n. 447/1998: quella dello sviluppo tecnologico degli sportelli unici. Il decreto prevede infatti esplicitamente che la struttura di gestione dello sportello unico sia dotata di un apposito archivio informatico. Ogni struttura è chiamata quindi a dotarsi di configurazioni minime di *hardware* e *software*, che consentano la ricezione e la gestione delle

domande.

L'applicazione della tecnologia informatica alle attività dello sportello unico sono una realtà recente e lo scopo della ricerca esposta in questo capitolo è proprio quello di illustrare, attraverso l'analisi di 5 casi di Suap, quali sono state e sono, ad oggi, i principali vantaggi, nonché le resistenze e le criticità, derivanti dall'applicazione della tecnologia agli Suap.

L'indagine di cui qui si dà conto si è svolta all'interno della Regione Toscana e, più specificamente, all'analisi di 5 casi di Suap comunali o sovracomunali. I casi analizzati sono rispettivamente: gli sportelli unici per le attività produttive dei Comuni di Siena, Carrara e Livorno, quello della Provincia di Firenze nonché Sporvic che è il portale del distretto conciario e calzaturiero pisano che coinvolge sei Comuni della Provincia di Pisa (Castelfranco di Sotto, Fucecchio, Montopoli Val d'Arno, Santa Croce sull'Arno, San Miniato e Santa Maria a Monte).

Nel presente capitolo individueremo dapprima il quadro analitico di riferimento su cui è stata impostata l'attività di ricerca e di analisi dei risultati della stessa (par. 1). In seguito, dopo avere tracciato un breve quadro delle caratteristiche dei territori di riferimento (par. 2), metteremo a confronto 5 casi toscani di Suap telematico (par. 3). Il confronto tra le diverse realtà amministrative verrà effettuato utilizzando 5 dimensioni considerate più rilevanti ai fini della ricostruzione del funzionamento dei Suap telematici: gli ambiti d'uso (par. 4), l'architettura informatica (par. 5, 6), le caratteristiche organizzative degli sportelli (par. 7), l'uso dello sportelli medesimi (par. 8) e l'impatto dell'informatizzazione sul processo di semplificazione (par. 9).

Cercheremo quindi, in sintesi, di analizzare le principali tendenze ed i problemi emersi e di evidenziare, più in generale, le caratteristiche ed i punti critici dei processi di affermazione e consolidamento di queste nuove realtà amministrative (par. 11). Tale analisi dovrebbe consentire di evidenziare quali siano le variabili in grado di influenzare in modo più rilevante la riuscita del Suap telematico nonché gli aspetti che rappresentano invece le principali debolezze dei processi stessi.

La ricerca oltre ad entrare nel merito di aspetti organizzativi gestionali e tecnici dell'informatizzazione, cerca di approfondire l'analisi delle caratteristiche dei processi politici ed amministrativi che

più hanno concorso all'attivazione nonché allo sviluppo dell'informatica nell'ambito dei Suap. Questo interesse parte dal presupposto che in particolare alcune delle caratteristiche dei processi di progettazione ed implementazione siano rilevanti nel funzionamento dei Suap telematici e nello sviluppo delle loro funzionalità.

2.2. Il quadro di analisi

Lo sportello unico per le attività produttive è stata una delle riforme amministrative più sostenuta, studiata e monitorata degli ultimi anni. Presentato come un passaggio fondamentale nella semplificazione delle attività amministrative di interesse delle imprese, il Suap e la sua diffusione sono stati oggetto in questi anni di un elevato interesse. Le vicende legate ai Suap hanno talora assunto significati più ampi e diversificati di quelli originariamente attribuiti dal legislatore nazionale.

La presente ricerca intende contribuire ad accrescere la conoscenza sull'evoluzione di questa realtà facendo ricorso ad un approccio intensivo che analizzi in profondità un numero limitato, ma significativo, di progetti finalizzati alla traduzione dello Sportello unico in sportello telematico. L'indagine adotta un approccio *bottom-up* alla ricostruzione dei casi. Si vuole capire se le agenzie responsabili dell'implementazione dei programmi di sviluppo informatico dei Suap, previsti dalla legislazione nazionale e regionale, incontrino dei problemi, siano dotate delle risorse adeguate e, soprattutto, abbiano margini di manovra sufficienti per rendere appetibile ed efficace tale implementazione. L'idea di partenza è che sia ineliminabile la presenza di elementi divergenti nelle singole esperienze locali dei Suap e che, per meglio capire il processo di messa in opera, possa essere utile e di qualche interesse confrontare le variazioni presenti nei singoli contesti territoriali e nelle funzionalità dei Suap. Individuate tali variazioni si cercherà di mettere a fuoco, per quanto possibile, le principali ragioni che le determinano, fatte salve le specificità economico-produttive ed amministrative locali.

In questo paragrafo cercheremo di mettere a fuoco il quadro analitico e metodologico che ha guidato la ricostruzione dei cinque casi analizzati ed il confronto tra le differenti esperienze di sportello unico.

Non è operazione semplice definire quali siano le dimensioni

funzionali, organizzative e relazionali che consentono di definire un'iniziativa amministrativa "di successo". Cerchiamo innanzitutto di chiarire cosa si debba, o si possa, intendere per iniziativa di successo in riferimento alla realtà specifica dell'informatizzazione dello sportello unico per le attività produttive in ambito comunale.

Il successo del Suap

Possiamo ipotizzare che la perfetta riuscita del processo di creazione del Suap telematico possa consistere nella realizzazione di un procedimento unico telematico. Ma poiché, allo stato attuale, risulta che non è stato realizzato alcun procedimento unico telematico, il successo dell'iniziativa va interpretato, più in generale, almeno in questa fase, in relazione allo stato di avanzamento del progetto. Vanno pertanto individuate le diverse fasi di avanzamento dell'informatizzazione del procedimento unico e valutata la capacità di avanzamento tra le diverse fasi. A ciò si aggiunge la valutazione della capacità di superamento delle difficoltà connesse alle fasi medesime. Lo studio dei casi dovrà evidenziare la varianza, cioè le differenze rilevanti esistenti tra i casi analizzati sia nell'ambito del processo di progettazione che di realizzazione degli sportelli.

Le fasi che rilevano ai fini della realizzazione dell'informatizzazione e quindi del suo successo sono numerose: l'attivazione dell'iniziativa, l'individuazione delle funzionalità del Suap, la predisposizione delle applicazioni tecniche, la capacità di condivisione dei dati tra amministrazioni che partecipano al procedimento, l'uso che viene effettivamente fatto dello sportello informatico, lo sviluppo della semplificazione amministrativa.

Adottando una prospettiva di processo, e non di risultato, ci interroghiamo sulle variabili che possono contribuire a modificare l'evoluzione del processo medesimo nelle diverse fasi che abbiamo individuato sopra.

Pertanto il concetto di *successo* può essere operazionalizzato, cioè scomposto e tradotto, nelle seguenti dimensioni empiriche:

- *l'ambito*, cioè l'insieme delle attività svolte dallo sportello. Si tratta di capire, in particolare, se il Suap telematico è orientato a sviluppare funzionalità alternative o integrative rispetto all'autorizzazione unica; in altre parole ci si chiede quante cose differenti fa il Suap;

- *l'interconnessione* tra amministrazioni si riferisce ai livelli di informatizzazione e telematizzazione delle relazioni tra comuni titolari dei Suap e le amministrazioni terze coinvolte nei procedimenti; quanto più il processo di informatizzazione non riguarda solo i Comuni ma anche gli enti terzi e la loro capacità di comunicare e scambiare documentazione con i Suap, tanto più si può parlare di successo; la domanda qui è quanto telematica è l'interazione

- *l'integrazione organizzativa*, riguarda la collocazione dello sportello telematico nell'organizzazione ed il grado di sostegno di cui gode l'iniziativa da parte dell'ente comunale al fine di verificare la disponibilità di risorse per la gestione dello sportello; questo aspetto comprende anche l'adeguatezza delle professionalità di cui si avvale il Suap; la domanda è dove è collocato il Suap e quali risorse ha a disposizione;

- *i beneficiari* dello sportello: i dati sulle utenze e soprattutto una messa a fuoco dei reali utenti degli sportelli, oltre che dei beneficiari (imprese) può contribuire a capire meglio la possibilità di riuscita del processo di informatizzazione; la domanda è quali e quanti sono gli utenti dello sportello

- *l'impatto sulla semplificazione* è, infine, la dimensione del successo che più di ogni altra dovrebbe cogliere la capacità dell'informatizzazione di migliorare le prestazioni dei Suap riducendo tempi e costi delle relazioni tra imprese e PA; la domanda cui rispondere è quanta semplificazione è stata resa possibile dal Suap.

Ipotizzando che i 5 Suap toscani mostrino un certo grado di varianza relativamente alle dimensioni di successo sopra evidenziate, il lavoro di comparazione sui *case studies* – tenderà a mettere in evidenza quali sono i fattori in grado di spiegare tale varianza.

L'ipotesi di base

Occorre ora specificare quali siano i fattori che tendono a vincolare o potenziare le opportunità di sviluppo del Suap. Tenendo ovviamente nel debito conto anche le variabili che dipendono dalle caratteristiche del territorio e dei rapporti tra soggetti economici ed amministrativi, come ad esempio, la tradizione di cooperazione, la presenza di aree distrettuali, la vitalità del tessuto economico eccetera, la nostra ipotesi generale pone al centro le caratteristiche del processo di progettazione e implementazione degli sportelli.

L'ipotesi generale da cui abbiamo preso le mosse è pertanto la seguente: sono le caratteristiche del processo di costruzione del Suap che determinano gli esiti della sperimentazione e quindi successo dello sportello inteso come capacità di avanzamento e sviluppo del processo di informatizzazione e di semplificazione.

Gli aspetti del processo che vanno tenuti in considerazione sono:

- le modalità di collaborazione/integrazione tra enti coinvolti nel progetto: occorre cercare di capire se vi sono modalità di interazione che hanno più possibilità di successo e perché; in ogni caso la forza dell'interazione tra enti comunali ed amministrazioni terze dovrebbe essere una variabile particolarmente importante; e inoltre: l'informatizzazione dello sportello unico viene percepita come un valore aggiunto in termini anche di integrazione trasversale tra amministrazioni o si svolge solo all'interno del singolo Comune?

- l'esistenza di soggetti di livello superiore al singolo Comune, non necessariamente dotati di competenza in materia di attività produttive, che si facciano carico di parti del progetto complessivo o comunque svolgano un ruolo di facilitatore; ovviamente le prime ipotesi che vengono alla mente sono il ruolo svolto dalle amministrazioni provinciali e dalle Prefetture;

- le modalità di relazione tra lo sportello e le Camere di Commercio; esse rappresentano infatti un nodo cruciale nelle relazioni tra PA e imprese, soprattutto, hanno già consolidato attraverso il Registro delle imprese delle modalità telematiche di accesso sicuro da parte degli utenti;

- il rapporto con i cosiddetti intermediari, e cioè le associazioni imprenditoriali, i professionisti o altre figure simili, che risultano essere i principali utenti dello sportello unico per conto delle imprese beneficiarie; anche in questo caso l'ipotesi è che tanto maggiore è stato il coinvolgimento di questi soggetti nella fase di progettazione tanto maggiore dovrebbe essere il successo dell'iniziativa;

- il rapporto tra tecnici e politici: appare rilevante indagare sul grado di sostegno al progetto ed alla struttura fornito dai vertici istituzionali a coloro che sono responsabili dell'implementazione e del funzionamento dello sportello per verificare se si tratta di una condizione essenziale di successo;

- infine un aspetto particolarmente interessante riguarda la *legacy*: l'idea è che la storia del processo di informatizzazione all'interno dell'amministrazione giochi un ruolo non marginale nel deter-

minarne gli esiti; ad esempio è legittimo attendersi esiti differenti a seconda che il Suap telematico rappresenti una novità assoluta o si collochi nell'alveo di esperienze precedenti.

2.3. Il contesto economico ed istituzionale dei Suap

In questo paragrafo ricostruiamo brevemente, per ciascuno dei cinque sportelli considerati, il contesto economico-produttivo del territorio di riferimento e ripercorriamo la storia della nascita e dello sviluppo dell'informatizzazione dei Suap.

La ricostruzione delle principali tendenze economico-produttive delle aree toscane interessate dalla attivazione degli sportelli unici telematici ha come principale interesse quello di chiarire quali possano essere le caratteristiche di contesto in cui si inseriscono i Suap. Si ritiene infatti utile indagare su alcune caratteristiche economiche quali, ad esempio, la dinamicità del contesto produttivo, la dimensione delle imprese esperienze e la tradizione di collaborazioni tra imprese presenti nei singoli territori e PA.

Per quanto concerne invece le caratteristiche istituzionali del Suap, un dato interessante è quello relativo al numero dei Comuni coinvolti e la generale propensione o all'estensione o stagnazione del numero dei soggetti coinvolti nella attivazione e sviluppo dello sportello telematico.

Il contesto economico

La Regione Toscana è caratterizzata da un sistema produttivo basato principalmente sulla piccola media impresa. Come vedremo, pur in linea con questo *trend* regionale, i 5 contesti analizzati presentano talora considerevoli differenze sul piano delle caratteristiche del tessuto economico e produttivo e dei settori prevalenti.

A partire dal XV secolo, l'economia livornese è storicamente basata sul porto, uno dei più importanti del mediterraneo. Accanto a questa vocazione commerciale, oltre alla pesca (e a un po' di agricoltura) in alcune aree della città si è sviluppato a partire dall'Ottocento un piccolo comparto industriale, le cui produzioni più significative sono nei settori meccanico-elettrotecnico-. Il Suap del Comune di Livorno si colloca ancora oggi in un'area in cui i settori più rilevanti sono il settore terziario legato all'attività marittima: traspor-

ti, credito e meccanica, mentre lo sviluppo turistico è modesto e stenta a decollare. Tuttavia, il contesto economico livornese, in seguito alla crisi del porto ed al ridimensionamento delle attività petrolchimiche, sta attraversando una fase di rallentamento dello sviluppo industriale e terziario.

Anche l'economia di Siena è prevalentemente terziaria, per la presenza di attività commerciali e del turismo, ma tale caratteristica si deve anche alla presenza pubblica (oltre agli enti locali, vi sono un polo universitario e uno sanitario). Ma, se questi comparti sono cresciuti complessivamente in linea con i rispettivi tassi di sviluppo a livello regionale, assai più rilevante è stato lo sviluppo dell'intermediazione finanziaria e monetaria, che incide oggi sul totale dell'occupazione in misura pari a due volte e mezzo la media toscana. Da notare che lo sviluppo del terziario genera oggi il 78% dei posti di lavoro del sistema locale urbano senese. Come vedremo il Suap senese infatti svolge quasi il 60% delle pratiche su richieste che provengono dal settore del commercio, seguito dalle pratiche del settore turistico e alberghiero nonché artigiano. Per quanto concerne il dinamismo economico, Siena rappresenta, dal punto di vista dello sviluppo del terziario legato ai servizi bancari ed al settore pubblico, la realtà in cui si registra la maggiore stabilità produttiva e quindi occupazionale. L'industria manifatturiera, di minore importanza, è presente nell'area urbana senese con la chimica e l'alimentare, mentre la meccanica si è ridotta più rapidamente che nel resto della regione.

Con sole 17.297 imprese presenti sul territorio, Massa Carrara risulta essere l'ultima provincia a livello regionale per quanto concerne lo sviluppo imprenditoriale. L'artigianato è il settore più radicato e sviluppato con il 31,9% delle imprese che gravitano in questo settore, dato superiore alla media italiana anche se inferiore a quella regionale. Nonostante il valori indichino questo territorio come tra quelli più in ritardo nello sviluppo imprenditoriale, ad oggi, Carrara contrariamente al *trend* regionale, mostra un buon dinamismo imprenditoriale con una crescita del numero delle imprese (+2,6%) e con un'elevata incidenza del numero delle imprese che sono entrate da poco sul mercato ed hanno ad oggi un'età compresa tra 3 e 13 anni (28,3%).

Il caso Sporvic, che interessa 6 Comuni della Provincia di Pisa, risiede invece in un area di distretto specializzato nell'attività concia-

ria e nella produzione calzaturiera e di pelletteria. Le principali caratteristiche di queste imprese artigiane sono: la loro omogeneità dal punto di vista produttivo e la dimensione dal momento che sono piccole e piccolissime con un'elevata incidenza delle imprese di proprietà ed a conduzione familiare. Nel distretto conciario e calzaturiero di Pisa si registra una crisi dovuta alla forte concorrenza dei mercati mondiali con un elevato tasso di delocalizzazione produttiva verso paesi a basso costo del lavoro.

Nel caso della Provincia di Firenze, il Suap, come abbiamo detto, presenta caratteristiche diverse in quanto non è direttamente rivolto al sistema delle imprese ma all'ampia area dei Comuni della provincia. In quest'area particolarmente forti risultano il commercio (28,7% del totale delle imprese) e l'industria in senso stretto (18,9%, ottavo valore a livello nazionale) che da soli rappresentano quasi il 50% dell'intero settore imprenditoriale; nello specifico il ramo industriale, sempre inteso in senso stretto, pesa in modo notevole, soprattutto rispetto al corrispondente dato nazionale (13%). Viceversa il settore agricolo assorbe solo l'8% delle imprese contro il 14,1% della Toscana ed il 19,5% dell'Italia. Degno di nota è il numero di esercizi alberghieri, 537, tredicesimo valore nazionale. La presenza di attività artigianali risulta discretamente alta (34,5%), superiore sia al valor medio toscano (33%) che a quello italiano (28,7%): nella relativa graduatoria Firenze si colloca in ventiduesima posizione. Per quanto riguarda la struttura imprenditoriale, la quota di imprese individuali, raggiunge il 58,7%, penultimo valore in Toscana e novantacinquesimo a livello nazionale. Sono circa 17.000, infine, le aziende agricole censite al 2000, il 12% circa del totale regionale, con un superficie agricola utilizzata di poco inferiore al 53% a conduzione prevalentemente familiare (86%).

Il sistema imprenditoriale fiorentino evidenzia a fine 2003 una dinamica ancora in positivo ma tendenzialmente in decelerazione rispetto ai precedenti consuntivi, avvertendo in qualche misura gli effetti della congiuntura economica sfavorevole interna ed internazionale che ha contrassegnato il 2003. La crescita del numero di imprese, nel 2003, è stata modesta (1,3%), terzultima prestazione regionale e comunque inferiore sia al dato della ripartizione (2,3%) che a quello italiano (2%). Ciò è il risultato di un tasso di natalità delle imprese (6,7%) che si rivela l'ultimo della regione e comunque inferiore al valore italiano (7,4%) e di una mortalità imprenditoria-

le (5,4%) in linea con il dato nazionale.

Se escludiamo Carrara, il tratto che sembra accomunare la maggior parte dei territori considerati dal punto di vista delle dinamiche economiche sottostanti è la tendenziale crisi di crescita attraversata nell'ultimo decennio soprattutto nel settore dell'artigianato e della piccola e media impresa, nonché, in alcuni casi, anche nel terziario.

Il contesto istituzionale

Esaminiamo ora, caso per caso, i cinque Suap telematici oggetto della ricerca, mettendo a fuoco le caratteristiche istituzionali in cui nascono e si sviluppano.

Per quanto concerne il numero dei Comuni coinvolti nel funzionamento dei Suap e nel processo di attivazione dei Suap telematici, verranno presi in esame tre Suap comunali – Livorno, Carrara e Siena – e due portali sovracomunali – Sporvic, che coinvolge sei comuni della provincia di Pisa e lo sportello provinciale di Firenze a cui partecipano tutti e 44 i Comuni della provincia –.

Il Suap del Comune di Livorno. Il Suap del Comune di Livorno nasce nel 1999 ed a cavallo tra 2002-2003 nasce ITER che utilizza la soluzione informatica S-Suap messa a disposizione dall'Assessorato attività produttive della Regione Toscana. ITER è inserito tra i progetti del piano e-Toscana che ha coinvolto numerosi comuni soprattutto della Provincia di Lucca, Pisa e Arezzo. Lo sportello unico telematico del Comune di Livorno è operativo dal 2003. Le esperienze da cui è partito il progetto di sviluppo informatico dello sportello unico sono: il Progetto flussi documentali del Comune di Livorno, nel quale sono state sviluppate esperienze significative nel Protocollo informatico, firma digitale, Carta d'identità elettronica, archiviazione documentale, *workflow management* e interoperatività dei protocolli. Dal 2003 il Comune di Livorno è divenuto partner di AIDA (Applicazioni Interoperabili Digitali per l'Amministrazione). AIDA è un progetto del Piano Nazionale di e-government, coordinato dal Comune di Livorno, cofinanziato con i fondi nazionali di e-government ed ha come obiettivo quello di sviluppare una piattaforma digitale di servizi alle imprese, valorizzando esperienze pregresse e diffondendo il riuso in altre realtà. Al progetto AIDA hanno aderito come partner privati: Confindustria Livorno; Confcom-

mercio provincia Livorno; Centro Sociale Artigiani Livornesi (CNA); Collegio dei Ragionieri della Provincia di Livorno; Consulenti del lavoro della Provincia di Livorno; Collegio dei Geometri della provincia di Livorno. L'obiettivo di AIDA è lo sviluppo di una piattaforma di 47 servizi on-line che offra un *front-end* unico agli utenti e agli operatori coinvolti nei processi economici, sia industriali sia commerciali, al fine di favorirne un'interazione semplice, efficace e sicura, migliorare l'efficienza operativa interna degli enti locali e migliorare l'integrazione di questi con la PA regionale e centrale. Il progetto è ricompreso nel piano regionale per l'e-government / e-Toscana.

Il Suap del Comune di Siena. Lo sportello unico di Siena è stato istituito nel maggio del 1999 e nello stesso anno viene avviato il progetto di sportello telematico, che è uno dei primi in Italia. Attualmente anche Siena conta di sviluppare lo sportello telematico avvalendosi dell'esperienza del Comune di Livorno e di AIDA. Quella di Siena è un'iniziativa nata e fortemente voluta in seno all'ente comunale, il cui sviluppo appare ora legato all'iniziativa ed all'impulso impresso dalla Provincia di Siena.

Il Suap del Comune di Carrara. Il Suap comunale nasce nel 1999 su una delibera di Giunta che gli affida il coordinamento delle prestazioni amministrative nel Comune nell'ambito dei servizi alle imprese. Il Suap carrarino, in *partnership* con la Camera di Commercio, ha preso parte al progetto (concepito nel 2001) "Cadi nella rete", per la integrazione dei Suap comunali, progetto finanziato con risorse statali e regionali. Nel corso del 2003 viene progettato un portale che dovrebbe vedere il coinvolgimento e la fruizione da parte di tutti i comuni della Provincia.

Sporvic (Sportello Virtuale e Servizi alle Imprese e ai Cittadini) – *Pisa:* Risale all'aprile del 1999 la decisione dei sei Comuni di costituire i loro Suap distinti e di gestirli in forma integrata.

Il portale SPORVIC (Sportelli Virtuali e Servizi alle Imprese e ai Cittadini) è stato presentato dalla Provincia di Pisa e da 6 Comuni del locale distretto conciario (Castelfranco di Sotto, capofila del progetto, Fucecchio, Montopoli Val d'Arno, Santa Croce sull'Arno, San Miniato, Santa Maria a Monte) in occasione del primo bando pubblicato dal Ministero per l'innovazione tecnologica nell'ambito del Piano nazionale di e-Government nel 2002, da cui ha poi avuto un finanziamento pari al 22% del suo costo totale. Il progetto, giun-

to alla prima fase operativa di realizzazione della struttura del portale telematico e di avvio dei primi servizi programmati, è sviluppato da Ksolutions insieme ad altre quattro imprese informatiche (Agescom, Polo Navacchio, In.I.T., E-media). Il progetto è stato avviato nel luglio 2003; è stato pressoché completato entro la data prevista (dicembre 2004) ed è attualmente (gennaio 2005) in fase di test.

Lo sportello della Provincia di Firenze. Prende avvio nel 1997 nell'ambito di un progetto più vasto di costituzione, da parte della Prefettura e della Provincia, di una "Rete civica unitaria" del territorio provinciale fiorentino. Si tratta, in questo caso, di un'iniziativa anomala di sportello telematico sovracomunale, che coinvolge tutti e 44 i Comuni della Provincia, con funzioni di promozione e diffusione telematica sul territorio. Questo progetto, in cui il comune di Sesto è capofila, ha favorito, in breve tempo, la attivazione dei Suap comunali anche nei restanti Comuni della Provincia che, fino a quel momento, procedevano molto a rilento nella realizzazione dello sportello.

Il passaggio dalla dimensione comunale del Suap a quella sovracomunale sembra essere la tendenza istituzionale più diffusa dei processi di informatizzazione, anche se non sempre la più semplice da perseguire. A prescindere dalle caratteristiche del tessuto economico e dal livello di dinamicità imprenditoriale, i Comuni, nonostante la ferrea volontà di conservare la titolarità e il controllo sugli uffici, cercano nell'integrazione e nella collaborazione sopra comunale di far fronte a problemi di varia natura. Problemi di natura interna, inerenti la capacità dell'ente di dare continuità a risorse e progetti, ed esterna, connessi alla soluzione dei problemi operativi che derivano dalle applicazioni tecnologiche, dalle relazioni con gli enti terzi, dall'incontro con utenti e beneficiari che spesso hanno un ambito d'azione che trascende il livello meramente comunale.

2.4. Gli ambiti d'attività degli sportelli unici

Con il DPR n. 440/00 (Regolamento recante modifiche ed integrazioni al DPR n. 447/98) i campi di applicazione dello sportello unico vengono ampliati rispetto a quanto previsto in origine. Il Regolamento ridefinisce il concetto di impianti produttivi facendovi rientrare le attività di produzione di beni e servizi tra le quali l'agricoltura, il commercio e l'artigianato, il turismo e le attività alber-

ghiere, i servizi resi dalle banche e dagli intermediari finanziari, e i servizi di telecomunicazione.

La ricerca ha consentito di individuare di che cosa si occupano gli sportelli (tipo di pratiche). Per quanto concerne il tipo di pratiche, possiamo distinguere tra due grandi categorie:

- le pratiche di cui i Suap sono obbligati ad occuparsi per legge (procedimento unico, cioè l'unificazione di tutti i procedimenti relativi alle localizzazioni, realizzazioni, ampliamento, riconversione e messa in esercizio di tutti gli impianti produttivi).
- le pratiche, o attività, che svolgono di propria iniziativa.

Si tratta, in altri termini, di stabilire che interpretazione è stata data delle funzioni dello sportello: se una funzione "limitata" relativa alla sua attività autorizzativa (amministrativa) o anche estesa ad altre funzioni come, ad esempio, informazione ed assistenza all'impresa o funzioni di marketing territoriale.

All'interno dell'attività complessivamente svolta e soprattutto dei procedimenti che implicano un grado maggiore di interoperabilità e interconnessione, e cioè i procedimenti finalizzati allo *start-up* o alla modificazione degli impianti, sono state quindi evidenziate le principali difficoltà alla stessa interoperatività tra amministrazioni coinvolte nei procedimenti.

Le variabili che consentono di illustrare come viene interpretata la funzione svolta dal Suap telematico sono:

- la diversificazione delle attività di sportello;
- diversificazione dei *target*;
- diversificazione dei soggetti coinvolti nella gestione;

Rispetto alle tre variabili considerate la ricerca fa emergere alcune linee di tendenza.

Diversificazione delle attività. La diversificazione delle attività del Suap è prevista in quasi tutti i casi ma non ancora sviluppata. La funzione dello sportello è stata interpretata in senso estensivo: il Suap telematico funge da erogatore di una molteplicità differenziata di procedimenti talvolta come vero e proprio "smistatore" di pratiche. Nel caso di Carrara, ad esempio, lo sportello espleta funzioni di consulenza, di promozione ed è orientato ad un'azione di marketing territoriale, che benché sia ancora episodica risulta concertata nelle sue opportunità di sviluppo con le organizzazioni associative delle categorie economiche e territoriali. Le funzioni di marketing

territoriale sembrano avere trovato uno stimolo soprattutto nell'incardinamento dello sportello nel settore attività produttive.

Diversificazione dei target di utenza. Per quanto concerne la seconda variabile (*target di utenza*), tre casi su 5 (Livorno, Provincia di Firenze e Siena) non prevedono lo sviluppo di altre funzionalità dello sportello telematico che non siano quelle previste dalla legge. Nei casi di SPORVIC/Pisa e di Carrara gli enti puntano allo sviluppo di un portale che sia multiservizi, quindi non solo al servizio delle imprese ma anche dei cittadini.

Nel caso ad esempio di SPORVIC, i sei Comuni del cuoio sopra citati si sono associati nella costruzione del portale SPORVIC, con il duplice obiettivo di:

- realizzare un portale di servizio ad uso sia dei cittadini che delle imprese (*front-end* globale, secondo la definizione utilizzata dal progetto), e in particolare;
- per quanto riguarda le imprese, estendere ed evolvere i servizi attualmente erogati dal portale degli Sportelli unici integrati PASSNET, che rappresenta la passata edizione di sportello integrato tra i sei Comuni (www.passnet.it)¹.

Per quanto riguarda l'area Servizi alle imprese, SPORVIC intende sviluppare un centro servizi, il marketing territoriale e la consulenza relativa ad incentivi ed agevolazioni. Per quanto attiene strettamente al procedimento unico, SPORVIC è per ora focalizzato esclusivamente sulla realizzazione di funzionalità di tipo informativo, offrendo specificamente la possibilità di:

- sottoporre domande a un esperto, che risponderà privatamente o pubblicamente a seconda della natura dell'informazione richiesta (alla data di redazione di questo rapporto sono presenti informazioni di base riguardanti le normative sul procedimento unico e sul Suap);
- intervenire in un *forum* degli utenti e visionare una *newsletter* (attualmente sono presenti due interventi il cui testo non è però

praticamente accessibile);

- visionare una lista delle aree produttive disponibili (attualmente la lista non è disponibile);

- accedere ai siti di Sviluppo Italia Toscana, di A.S.SE.FI. (Azienda Speciale per i Servizi finanziari alle Imprese della Camera di Commercio di Pisa) e di TECLA (Associazione per la Cooperazione Transnazionale Locale ed Europea; è un'associazione di enti locali, Regioni e altri organismi con finalità pubbliche fondata nel 1993, con uffici operativi a Roma e Bruxelles e una rete di *contact point* internazionali; la Provincia di Pisa ne è socio sostenitore).

Il potenziamento di questa funzione informativa dovrebbe portare all'attivazione di un vero e proprio "centro servizi territoriale", che dovrebbe coinvolgere sia personale SPORVIC che soggetti privati (esperti esterni).

Nel caso di Siena, l'attivazione di altri strumenti di politica localizzativa è invece stata esplicitamente delegata alla Provincia di Siena per mezzo di un Protocollo di intesa. La Provincia ha realizzato un proprio sito chiamato Sportello Provincia (<http://sportello.provincia.siena.it>), gestito dall'omonimo ufficio inquadrato nello *staff* della Direzione generale, in cui, oltre al *front-office* delle funzioni di competenza della Provincia nel procedimento unico, si trova una sezione denominata "Investire nel territorio" che contiene pagine informative chiamate "Opportunità Localizzative in provincia di Siena", che informano tra l'altro su (i) le aree disponibili, (ii) le opportunità finanziarie, (iii) gli strumenti di programmazione esistenti (due Patti territoriali, il Piano strategico della Provincia, il Piano territoriale dei coordinamento della Provincia di Siena, i cinque Sistemi economici locali, a specializzazione manifatturiera, individuati con delibera regionale).

Per quanto concerne infine, la diversificazione dei soggetti coinvolti nella gestione del Suap, in tutti casi analizzati si assiste ad un *mix* tra:

- competenze interne al Suap (tecnico-amministrative);
- esterne (di tipo inter-istituzionale) in funzione del coordinamento mirato alla semplificazione dei procedimenti (Province);
- consulenza privata esterna (società informatiche) che principalmente fornisce formazione tecnica a soluzioni informatiche. Nel caso di SPORVIC ad esempio, la funzione di amministratore del sistema è svolta oggi dal raggruppamento di imprese che ha fornito la

¹ PASSNET, promosso dalla Conferenza dei Sindaci dei Comuni coinvolti, è stato formalmente presentato il 14 novembre 2001. Esso è stato anche presentato alla IV edizione (2001/2002) di «Cento progetti al servizio del cittadino» (a cura del Foromez e del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

progettazione e la gestione della parte informatica. A Carrara, Cefad, una società di Forlì è titolare dell'appalto per l'informatizzazione complessiva del Comune ed ha predisposto e implementato il *software* per la gestione delle procedure dello sportello.

Nell'ambito della diversificazione dei soggetti coinvolti nella gestione, ed in particolare dei soggetti pubblici esterni coinvolti nella gestione un ruolo spiccato di coordinamento e promozione è assunto, come vedremo meglio più avanti, dalle Province. Tra i casi analizzati spiccano quelli delle Province di Siena e Firenze.

Il Comune di Siena ha sottoscritto con la Provincia un Protocollo di intesa che dovrebbe assicurare coordinamento e omogeneizzazione sull'intero territorio provinciale. In questo contesto, la Provincia ha provveduto ad istituire un apposito ufficio denominato "Sportello Provincia".

Analogamente, la Provincia di Firenze ha scelto di occuparsi dello sportello unico nonostante non sia contemplato il suo ruolo specifico nella normativa relativa, in quanto si definisce ambito geografico ottimale per rispondere alle esigenze degli utenti e degli enti terzi operanti in ambito provinciale e comunque sovracomunale. Tuttavia non si sostituisce ai singoli sportelli unici comunali, bensì fornisce ai loro gestori le informazioni infrastrutturali e organizzative necessarie e si occupa del coordinamento metodologico degli stessi che rimangono tuttavia "titolari" delle proprie procedure.

Il coordinamento provinciale non costituisce un'occasione per creare una funzione associata completamente informatizzata ma è piuttosto inteso come volano dello sviluppo delle funzioni del singolo ente comunale che custodisce gelosamente la titolarità dello sportello unico con l'ambizione di trasformarne le funzioni e ampliarle.

2.5. L'orientamento dell'informatizzazione: *front-office* o *back office*?

L'obiettivo di questa parte della ricerca non è tanto, o non soltanto, illustrare il tipo di *software* utilizzato (ad esempio il ricorso a *free software* o *open source*, ovvero il riuso di *software* sviluppato in altri Suap), quanto piuttosto individuare le funzionalità attive dei sistemi. Si tratta di capire se le reti esistenti all'interno dell'ente e tra questo e l'esterno consentono di svolgere interamente le pratiche on

line o non sia invece necessario comunque, in qualche fase, il rapporto diretto o il supporto cartaceo. La ricognizione spazia dall'applicazione della firma elettronica, al pagamento on-line, all'esistenza di *work-flow* per la gestione telematica di tutte le fasi del procedimento e soprattutto, in merito alla possibilità che l'acquisizione di atti o l'accesso agli archivi ed alle informazioni di altri enti da parte dello sportello unico sia diretto e non necessiti dell'intervento di addetti (ad esempio mediante e-mail). Inoltre sono state rilevate le modalità "multicanale" di accesso che paiono di particolare importanza per lo sviluppo del Suap telematico.

L'architettura informatica ci consente di capire se tutte o solo in parte le fasi del procedimento unico di autorizzazione (ed eventualmente di altre attività) sono svolte elettronicamente. Possiamo distinguere due modelli prevalenti di architetture informatiche:

- orientata al *back-office*, cioè principalmente predisposta e studiata per le relazioni e le comunicazioni interne, tra uffici dell'ente e tra uffici del Comune ed enti terzi;
- orientata al *front-office*, cioè alle utenze e quindi studiata e predisposta principalmente per dialogare all'esterno con gli utenti o i beneficiari del servizio.

L'orientamento al *back office* denota una funzionalità delle applicazioni telematiche allo sportello prioritariamente orientata a risolvere i problemi di interconnessione tra i *back office* delle singole amministrazioni ed uffici coinvolti nel procedimento unico. Inoltre tale orientamento rivela che dal punto di vista strategico le amministrazioni rivolgono una attenzione prioritaria allo sviluppo della semplificazione amministrativa intesa come capacità di introdurre sistemi ed applicazioni in grado di migliorare la comunicazione e l'operatività delle organizzazioni e di ridurre i tempi di attesa per l'autorizzazione. I vantaggi per l'utenza non vengono così posti in secondo piano, ma altresì considerati una diretta risultanza dello sforzo compiuto per la interconnessione dei *back-office*. Quest'ultima si dovrebbe tradurre in una riduzione dei tempi del procedimento e soprattutto in una completa informatizzazione del procedimento, e conseguente riduzione o completa eliminazione del cartaceo, con rilevanti vantaggi anche in termini di riduzione dei costi.

L'orientamento al *front office*, denota una funzionalità degli sportelli unici principalmente orientata al dialogo con l'esterno, con le utenze o i beneficiari del servizio. In questo modo l'attenzione delle

amministrazioni e lo sforzo profuso nello sviluppo delle applicazioni telematiche ricade prioritariamente sulle attività di sportello che più direttamente sono visibili, fruibili e percepibili dall'esterno. L'innovazione tecnologica è posta, secondo una ideologia ampiamente diffusa, al servizio del cittadino nel senso che la immediata percepibilità dell'esistenza dello sportello telematico e il dialogo con l'esterno risulta prioritario alla analisi delle condizioni e dei presupposti che rendono utilizzabili vantaggi meno immediati ma più strutturali e duraturi come un procedimento unico completamente informatizzato. L'orientamento al *front-office* in assenza di presupposti operativi derivanti dal funzionamento dei *back office* rischia di trasformare i siti degli sportelli unici in siti vetrina e non in veri e propri siti di servizio finalizzati alla implementazione e gestione del procedimento unico.

Veniamo ora al confronto tra le architetture informatiche dei cinque sportelli toscani che viene effettuata tenendo conto delle seguenti variabili:

- ricorso all'*open source*
- multicanalità
- firma digitale
- ricorso a pagamento online
- integrazione dei *back office* degli enti coinvolti

Ricorso all'open source

La direttiva governativa del 19 dicembre 2003 del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, denominata "Sviluppo ed utilizzazione dei programmi informatici da parte delle pubbliche amministrazioni", detta disposizioni che vanno proprio nella direzione di incentivare il ricorso all'*open source*. Con la direttiva si forniscono alle pubbliche amministrazioni indicazioni e criteri tecnici e operativi per gestire più efficacemente il processo di predisposizione o di acquisizione di programmi informatici. In particolare, si indica come le pubbliche amministrazioni debbano tener conto della offerta sul mercato di una nuova modalità di sviluppo e diffusione di programmi informatici, definita "*open source*" o "a codice sorgente aperto". La direttiva intende favorire la libera circolazione dei *software* nella PA favorendo la possibilità di sviluppare *software* dedicati e di riutilizzarli liberamente all'interno della PA stessa. L'*open source* viene

ritenuto essenziale per comprimere i costi del *software* usati nel settore pubblico e limitare i vincoli derivanti dalla brevettazione.

L'*open source* è attualmente presente nei casi di Siena, SPORVIC Pisa, Livorno, mentre nel caso di Carrara è allo studio la possibilità o meno di utilizzarlo. Risulta invece assente nello sportello della Prov. di Firenze.

Anche la Regione Toscana ha del resto adottato la tecnologia *open source*, che offre il vantaggio di agevolare la condivisione delle esperienze e l'accumulo di *know how* condiviso, e quindi di accrescere l'efficienza dei servizi offerti. SPORVIC riusa in effetti risorse messe a disposizione dalla Regione Toscana (tra cui: *hosting* dell'intera piattaforma, piattaforma *e-learning*, sistema di gestione delle firme digitali).

Nonostante le disposizioni del governo centrale e l'esempio della Regione Toscana, la ricerca ha rivelato tre ordini di resistenze e perplessità in merito all'*open source*: due di carattere interno alle amministrazioni e riguardano in particolare le scarse professionalità disponibili all'interno dei Comuni e gli elevati costi della realizzazione dell'*open source*; l'altra perplessità attiene invece alla difficoltà di rimettere in discussione il sistema di relazioni già consolidatosi tra PA e società esterne presenti sul mercato informatico.

L'adozione del sistema *open source* implicherebbe che le società di *software* debbano focalizzarsi sulla formazione piuttosto che mantenere le attuali funzioni di assistenza e gestione. L'*open source* (Carrara) è considerato in sé un valore a cui tendere ma nella realtà attuale si scontrerebbe con il fatto che i tecnici e gli informatici, soprattutto dei comuni di piccole e media dimensioni, non sarebbero dotati di strutture interne e talora anche di professionalità adeguate per gestire l'*open source*. Non è chiaro se i costi si ridurrebbero o aumenterebbero, sia in termini di professionalità per gestirlo sia di strumentazione tecnica adatta a supportarlo. Allo stato attuale gli enti di piccole dimensioni sono abituati ad appaltare alle società di *software* la manutenzione del sistema. In sintesi, l'*open source* comporta una nuova filosofia di gestione ed i tecnici informatici delle PA non sono sempre preparati e favorevoli a tali mutamenti.

L'*open source* da un lato favorisce la diffusione delle applicazioni informatiche tra amministrazioni soprattutto di piccole dimensioni (Carrara), dall'altro sembrerebbe creare qualche problema di costi di gestione, manutenzione ed aggiornamento dei programmi.

In quest'ambito di sviluppo sono riposte molte aspettative nel ruolo della Regione e sugli indirizzi di sviluppo espressi e sostenuti dalle istituzioni di governo regionale.

Multicanalità

Per quanto concerne la multicanalità, solo SPORVIC-Pisa e Livorno hanno sviluppato accessi diversificati al servizio. Altri (Siena e Carrara) ci stanno pensando (uso di reti fisse e mobili) ma non hanno operato in tal senso

Lo sviluppo della multicanalità (SPORVIC) viene considerato importante soprattutto per facilitare l'accesso al servizio e per ridurre i tempi di interazione e comunicazione tra ente erogatore e utenti del servizio (*contact centre*, chioschi, SMS, per ricevere informazioni e inviare richieste, rete dei tabaccai aderenti a Lottomatica, per effettuare i pagamenti).

La modalità di comunicazione inter ed intra amministrative più utilizzata attualmente è la posta elettronica ed è questo il mezzo su cui si struttura e viaggia, allo stato attuale, lo scambio di documentazione e l'interazione tra uffici.

Firma digitale

Nonostante l'orientamento prevalente al *front-office* dei 5 sportelli, in nessuno dei casi analizzati, sia pure per ragioni diverse, è stata predisposta e adottata la firma digitale. Nel caso di Sporvic ad esempio, sono in corso i lavori per rendere possibile l'inoltro e il ricevimento di documenti con firma digitale. Le soluzioni tecnologiche per la firma digitale e per la sicurezza del portale verranno fornite dalla Regione Toscana.

In alcuni casi (Carrara) i ritardi nella informatizzazione vengono imputati a difficoltà nella diffusione dell'informatica tra gli utenti, ed in particolare tra le imprese. L'introduzione della firma digitale appare, quindi come uno stadio estremamente avanzato della informatizzazione rispetto alle attuali potenzialità di utilizzo effettivo dello strumento da parte dei destinatari dei servizi dello sportello unico.

Pagamenti on-line

Soltanto due sportelli tra i 5 presi in esame hanno realizzato il pagamento unificato con bollettino cartaceo. Il Comune di Siena da un anno e mezzo ha adottato un solo bollettino per la riscossione degli importi complessivi a carico degli utenti, che poi gira agli enti terzi per gli importi di loro competenza. Il Comune di Carrara, come affidatario del titolo autorizzatorio unico, provvede altresì ad incassare i diritti di spettanza degli enti, ad esempio dei vigili del fuoco. Ciò sembra aver determinato una sensibile accelerazione dei procedimenti rispetto alla fase precedente in cui la competenza all'incasso non era integrata nello Sportello unico.

L'integrazione dei back office degli enti coinvolti

Tale integrazione non è stata ancora realizzata in alcuno dei 5 Suap analizzati. Nel caso di Livorno, ad esempio, soltanto l'utilizzo di AIDA potrà consentire lo scambio di documenti tra il Suap e gli altri uffici coinvolti, dentro e fuori dal Comune.

Le funzioni di *back-office* per gli operatori della Pubblica Amministrazione saranno disponibili anche via *Web*, attraverso un collegamento sicuro (*extranet*). In prospettiva, AIDA aspira ad essere un pacchetto autosufficiente, utilizzabile anche da un Comune piccolo per gestire le proprie pratiche on-line. La sua attuazione offre l'opportunità per un lavoro continuo di normalizzazione del patrimonio normativo, attraverso una sorta di manutenzione condivisa.

Lo sviluppo delle funzionalità di ITER prosegue ormai attraverso il suo "radicamento" in AIDA.

Tuttavia anche laddove, come nel caso del Comune di Carrara, è già operante un *software* applicativo per la gestione interna delle pratiche, la gestione del procedimento è ed è destinata, per ora, a rimanere cartacea.

La ragione principale del vincolo cartaceo (Carrara) è costituita da un fattore di natura tecnica: il proliferare di diverse applicazioni informatiche la cui interazione e comunicazione diviene sempre più difficoltosa. La ridondanza dei *software* e la scarsa omogeneizzazione degli stessi costituisce un problema alla messa in opera della interconnessione ed alla operatività degli sportelli, soprattutto per gli enti terzi che hanno bacini di utenze estesi ad ambiti sovracomunali.

Dalla ricerca emerge che tutti i Suap telematici sono prevalente-

mente orientati al *front-office*. In tutti i casi analizzati, forse tranne il Suap delle Province di Firenze e Livorno che stanno sviluppando sistemi appositamente orientati all'integrazione dei *back office*, l'attenzione è principalmente e prioritariamente posta ai rapporti con l'utenza piuttosto che al funzionamento del *back office*.

Tale orientamento è rilevabile nella presenza dei seguenti fenomeni:

1. Assenza di interconnessione tra *back-office* ma anche dell'uso della telematica per lo scambio di documenti on-line con le altre amministrazioni coinvolte nel procedimento. L'unica forma di comunicazione attiva e fluente è quella via posta elettronica e l'unica forma di integrazione realizzata è quella dei pagamenti.

2. Mancata previsione di interconnessioni che consentano al Suap di accedere direttamente ai *data base* di altre amministrazioni.

3. Attenzione prevalente dei responsabili degli sportelli alla realizzazione della firma digitale e dei pagamenti on-line (Siena, SPORVIC, Firenze, Livorno) che sono tipiche funzionalità più facilmente e direttamente percepibili dalle utenze. Dall'analisi dei singoli casi specifici risulta tuttavia che la realizzazione della firma digitale e dei pagamenti on line in realtà incontra alcune difficoltà che derivano prioritariamente dalla informatizzazione dei flussi documentali interni e dalla capacità di comunicare telematicamente con altre amministrazioni.

2.6. Il livello di sviluppo dell'informatizzazione

Se suddividiamo il processo di informatizzazione del Suap in tre fasi:

- Informazioni sulla pratica ivi compresa la possibilità di scaricare la modulistica

- Monitoraggio in remoto sull'avanzamento della pratica

- Gestione on line del processo (firma e pagamento on-line)

possiamo dire che mentre le prime due fasi godono di un sufficiente stadio di avanzamento, la gestione on-line del processo pare ancora ben lungi dall'essere realizzata in tutti e 5 i casi analizzati.

Vediamo più approfonditamente le due funzioni del sistema informaticamente più sviluppate, informazione, monitoraggio.

A) Informazione.

Comprende anche la possibilità di scaricare atti e documenti in particolare la modulistica relativa alle procedure. Questa funzionalità è stata completamente realizzata in tutti e 5 i casi analizzati. Il sistema permette normalmente di visionare e scaricare, mediante consultazione libera, i moduli relativi a ciascun procedimento. È possibile inoltre aggiornare e modificare l'elenco dei moduli eventualmente non necessari e/o aggiungerne di nuovi. Inoltre è possibile accedere alla normativa di riferimento.

Nel caso di Livorno, ad esempio, ITER (lo sportello unico telematico) si appoggia su un archivio informatico che include:

- Attività produttive (suddivise in categorie e sottocategorie);
- Procedimenti generici (quelli attinenti a interventi indipendenti dal tipo di attività economica oggetto della richiesta, ad esempio la concessione edilizia);
- Procedimenti specifici (quelli attinenti al tipo di attività economica oggetto dell'intervento);
- Normative;
- Modulistica (con possibilità di consultazione e *download*);
- Anagrafica (dati sugli ordini professionali, le associazioni di categoria, gli enti coinvolti negli interventi del Suap, ecc.);
- Protocolli di intesa (con enti terzi).

Un caso a sé stante è costituito dal Suap della Provincia di Firenze la cui funzione primaria è informativa e di coordinamento gestionale e metodologico.

Il sistema Suap della Provincia di Firenze ha realizzato i seguenti componenti *server*: *server web*; *server di data base*; *server e-mail*. I componenti *server* sono rispondenti alla dimensione dei territori provinciali e possono essere scalati per favorire coordinamenti sovraprovinciali

B) Monitoraggio sullo stato di avanzamento della pratica.

Nel caso, ad esempio, del Suap di Carrara è stata necessaria l'attivazione di un *work flow management* cioè di una gestione del flusso di pratiche attraverso il sistema informativo che permette da una parte di avere strumenti in qualche modo automatici per la creazione della pratica e dall'altra permette il tracciamento della pratica stessa nei vari passaggi tra gli uffici e tra gli operatori all'interno de-

gli uffici. Anche se ciò non ha comportato, prima dell'attivazione del portale che dovrebbe luogo nel febbraio 2005, che il cittadino possa esimersi dal presentarsi alla sede dello sportello poiché l'informazione ottenuta dalla tracciabilità su una data pratica non è immediatamente fruibile dall'interessato.

Il sistema Suap della Provincia di Firenze, la cui funzione primaria, come abbiamo già detto, è informativa e di coordinamento gestionale e metodologico, interviene mediante le risorse tecnico-consulenziali dell'Ufficio speciale programmazione della Provincia per:

- supportare l'operatore di sportello dei Comuni della Provincia nello svolgere le attività di *front office* previste per legge;
- tracciare e monitorare lo stato delle pratiche attivate presso gli enti terzi, con il vantaggio che ciascun ente terzo che si interfaccia con i Comuni della Provincia utilizza un'unica metodologia e con un unico protocollo concertato a livello provinciale;²
- informare sullo stato di avanzamento della pratica presentata al Suap.

In altri sportelli (ad esempio Livorno), il monitoraggio della pratica è una funzione prevista che dovrebbe funzionare a regime, cioè a completamento del programma di informatizzazione.

L'applicazione della telematica alle attività del Suap può avvenire ad un livello basso, medio o alto. I tre livelli stanno ad indicare tre distinte fasi/livelli di informatizzazione del procedimento unico. Da un livello alto di tendenziale superamento dello sportello fisico e quindi del procedimento cartaceo, passiamo ad un livello basso che consiste nella completa sovrapposizione delle attività informatiche a quelle cartacee. Il livello intermedio consiste nella combinazione di funzioni completamente informatizzate con funzioni che restano in cartaceo. In quest'ultimo caso si può configurare in vari modi come una informatizzazione sincopata del procedimento unico. Si può concludere che, allo stadio attuale, l'informatizzazione si attesta su livelli bassi che, per lo più, interessano le fasi di informazione e mo-

onitoraggio del procedimento più che il suo svolgimento. Ciò significa che stiamo assistendo prevalentemente ancora alla duplicazione, cartacea ed informatizzata, delle attività di sportello. Le attività interessate da questo fenomeno sono per lo più attività informative, istruttorie e, talvolta, anche di pagamento (Siena), ma risultano ancora estranee alla informatizzazione i procedimenti e soprattutto le interazioni attive con l'utenza.

L'orientamento prevalente sembra essere quello di consentire l'interazione tra sportelli unici ed utenza sul piano dell'informazione e del monitoraggio. Ciò nonostante anche nell'ambito di queste funzioni emergono delle difficoltà di integrazione tra enti comunali ed enti terzi che svolgono la loro attività su un territorio spesso più ampio di quello comunale (si pensi, ad esempio, alle Soprintendenze). Tali difficoltà dipendono principalmente da due fattori:

d) dalla difficoltà che gli enti terzi hanno, a loro volta, nell'informatizzarsi e

e) dalla difficoltà che gli stessi enti hanno di orientarsi in procedure che spesso risultano differenziate da Comune a Comune.

Non è chiaro, a questo proposito, se i coordinamenti provinciali attivatisi tengano conto, e fino a che punto, di questo aspetto o agiscano focalizzando l'attenzione sull'ente comunale. Vi sono difficoltà a che lo sportello unico diventi un modello di riferimento procedurale anche per gli enti terzi coinvolti. Dalla ricerca condotta, ad esempio, sul coordinamento effettuato dalla Provincia di Firenze emergono due elementi: il primo è che ad oggi gli enti terzi dimostratisi più sensibili ai processi di informatizzazione sono le Aziende sanitarie, mentre Vigili del Fuoco, ad esempio e Sovrintendenze, presentano rigidità maggiori. In secondo luogo, gli enti terzi, nonché gli intermediari, si imbattono nella, talora elevata, eterogeneità delle caratteristiche territoriali, demografiche, economiche e sociali dei Comuni di riferimento a cui corrisponde anche un tasso elevato di eterogeneità procedurale.

2.7. Le caratteristiche organizzative degli sportelli

Il ruolo giocato dallo sportello unico nell'organizzazione dell'ente comunale si evince dall'impatto organizzativo del processo di informatizzazione dello sportello unico sia a livello comunale che sovracomunale.

² Il monitoraggio delle pratiche, le informazioni relative allo stato di avanzamento delle stesse sono funzioni contemplate dall'architettura informatica provinciale, ma al momento non ancora avviate. La gestione delle pratiche si riconduce agli sportelli Suap comunali, ognuno secondo le proprie procedure più o meno automatizzate.

Ai nostri fini due sono le dimensioni organizzative rilevanti degli sportelli:

- il grado di omogeneità degli sportelli che va rilevato in relazione ad alcune caratteristiche organizzative di fondo: alla posizione occupata dallo Suap nella struttura dell'ente, quantità e qualità delle risorse umane assegnate, la nomina e la qualifica del responsabile della struttura o del procedimento unico. Per quanto concerne, in particolare, la collocazione della struttura nell'organizzazione dell'ente si possono ipotizzare alcune soluzioni possibili: la collocazione presso gli Affari generali; la collocazione nell'Ufficio tecnico e quindi in sostanza una fusione con il Sue nell'ambito del settore Urbanistica; la collocazione presso le Attività produttive; la collocazione presso la Direzione generale e, infine, la collocazione presso il Servizio informatico-CED.

- il livello di interazione con altre amministrazioni; qui si intende affrontare l'analisi dei rapporti interistituzionali con le altre amministrazioni coinvolte nel procedimento unico o, più in generale, nella attività svolte dallo sportello. Si tratta, pertanto, di indagare su quali siano le amministrazioni con cui fino ad oggi il Suap ha stabilito un rapporto operativo di collaborazione; di verificare se sono stati sottoscritti appositi accordi interistituzionali e, se sono stati sottoscritti, come interagiscono le amministrazioni coinvolte per i compiti di loro competenza.

La ricerca mette a fuoco gli aspetti organizzativi dello sportello relativi ai seguenti aspetti:

- collocazione organizzativa nell'organigramma dell'ente;
- dotazione di risorse umane;
- coordinamento;
- la *legacy*, ovvero il ruolo delle esperienze pregresse.

La collocazione del Suap nell'organigramma dell'ente

Schematicamente la situazione negli enti analizzati è la seguente:

- SPORVIC Pisa : c/o Uffici tecnici in 5 dei 6 comuni che hanno aderito allo sportello
- Provincia di Firenze: c/o Direzione generale (Uff. speciale di *staff* per la gestione delle pol. di sviluppo e programma.
- AIDA, Livorno: c/o Settore Affari generali
- Comune di Siena: c/o Direzione Attività economiche

- Comune di Carrara: c/o Settore Attività produttive

Per quanto concerne la collocazione del Suap nell'organigramma dell'ente, la soluzione organizzativa vede due comuni in cui il Suap è collocato presso le Attività produttive e un caso (5 dei 6 comuni di SPORVIC) in cui è collocato c/o l'ufficio tecnico del comune. Negli altri due casi (Provincia di Firenze e Livorno) il Suap è stato incaricato o in un Ufficio speciale in *staff* alla Direzione generale (Firenze) o presso il Settore affari generali (Livorno). Queste ultime due soluzioni sono entrambe ispirate ad esigenze di coordinamento ed integrazione generale con l'insieme della macchina amministrativa in cui il servizio è incorporato. Nel primo caso il coordinamento investe tutti i servizi dei Comuni dell'ambito provinciale, mentre nel secondo caso la collocazione si inquadra nell'insieme degli sforzi compiuti per completare il lavoro già svolto di unificazione del protocollo e di gestione telematica dei flussi documentali. La collocazione del Suap rispecchia la volontà politica dell'ente stesso di integrare i propri sistemi informativi ed operativi.

In generale, si può affermare che la propensione a concepire il Suap come appendice dell'Ufficio tecnico porta quasi naturalmente ad inserirlo nel settore dell'urbanistica, mentre laddove si percepisce il Suap come più strettamente legato alla funzione di programmazione e sviluppo economico si tende ad inserirlo nelle Attività produttive. L'incardinamento nella Direzione generale appare la soluzione politicamente più forte. Il Suap, in questo caso, si colloca in posizione esterna ai singoli settori, e in particolare a quello Attività produttive e Urbanistica, tra i quali si sviluppano più frequentemente conflitti di attribuzioni e rivalità circa la gestione delle procedure. Ma, al tempo stesso, lo sportello unico sembra rivestire un ruolo più forte di "regia organizzativa e funzionale" rispetto all'ambiente pertinente. Non è casuale che la collocazione presso la Dg sia presente nel caso dello Sportello Provinciale di Firenze.

Nel caso di Livorno presso gli Affari generali è collocato anche l'Ufficio relazioni col pubblico ed essi sono in rete anche con la Stamperia comunale e "intercettano" i nuovi moduli che vengono mandati in stampa dagli uffici, bloccando quelli che non sono registrati nell'archivio informatico, con il risultato di alimentare al tempo stesso l'archivio del Suap.

Nello Sportello provinciale di Firenze la struttura portante è l'Ufficio speciale programmazione della Provincia, che annovera al pro-

prio interno una specifica funzione di coordinamento dedicata agli sportelli comunali.

Siena e Carrara condividono la collocazione nel settore attività produttive il che denota una accentuazione della valenza politica delle funzioni dello sportello a differenza di altre collocazioni che invece denotano una concezione più tecnica e specialistica (peraltro condivisa ormai dal 25-30% dei Comuni italiani). L'amministrazione municipale di Carrara conferisce infatti allo Sportello un rilievo politicamente marcato e sancito sia nel programma elettorale del Sindaco sia nel conseguente programma della Giunta.

Il Suap di Siena è attualmente collocato nella Direzione attività economiche del Comune. Al momento della sua costituzione era invece localizzato presso il Centro servizi del settore informativo. Sembra quindi che vi sia stata un'evoluzione della percezione del ruolo strategico di questo servizio nell'ambito più generale della programmazione e dello sviluppo economico che avrebbe determinato anche una variazione nell'organigramma dell'ente.

Sotto il profilo organizzativo, l'ossatura di SPORVIC è costituita dai Suap dei sei Comuni, che hanno sin dall'inizio una struttura omogenea, avendo assorbito gli uffici che in precedenza si occupavano di sviluppo economico. In cinque casi su sei i Suap sono collocati all'interno degli Uffici tecnici dei Comuni, anche allo scopo di rendere più stretto il rapporto tra area tecnica e supporto alle attività economiche.

Dotazione di risorse umane

Per quanto concerne la dotazione di risorse che consentono il funzionamento del Suap, va rilevato che quasi sempre si lamenta la carenza di risorse umane e finanziarie destinate alla gestione dello sportello. Nonostante le ricorrenti lamentele la situazione dei 5 casi analizzati presenta delle variazioni:

- Livorno, ad esempio, si avvale di due persone di *front-office* e una di *back office*.
- La funzionalità di SPORVIC è assicurata dai sei responsabili dei Suap comunali, guidati da un coordinatore, attualmente individuato nel Segretario generale del Comune di Castelfranco di Sotto. Questi responsabili, per lo più ex capi degli uffici sviluppo economico, sono funzionari di fascia *d* laureati in economia o scienze politiche.

- Nello sportello di Siena il personale è composto da 4 funzionari amministrativi e 2 tecnici. Questo organico pur essendo superiore a quello a disposizione degli altri Suap analizzati è considerato troppo scarso oltre che non sufficientemente esperto, nel complesso, per poter gestire efficacemente le pratiche. Questo sarebbe vero soprattutto per la parte di supporto e consulenza urbanistica da quando il Settore urbanistico ha ritirato il proprio personale dallo sportello: l'integrazione con l'urbanistica, fortemente voluta dall'allora Direttore generale del Comune di Siena, sarebbe venuta meno in seguito ad un affievolimento del presidio politico sullo sportello unico.

- Lo sportello di Carrara si avvale invece di un dirigente, due tecnici dedicati, un geometra e un architetto, e di due ulteriori operatori: un laureato in economia e un esperto di procedure, convenzioni, progetti innovativi.

- Il caso del Suap della Provincia di Firenze presenta una rilevante differenza in quanto sono presenti nell'Ufficio provinciale di coordinamento, l'Ufficio speciale programmazione della Provincia, due dirigenti: il responsabile dell'Ufficio, che annovera al proprio interno una specifica funzione di coordinamento degli sportelli comunali affidata al dirigente del Comune di Sesto Fiorentino.

Il coordinamento tra enti

Nell'indagine è stata rilevata l'esistenza di due tipi di coordinamento: orizzontale e verticale.

a) Coordinamento orizzontale: questa modalità di coordinamento consiste nel raccordo realizzato per favorire l'attivazione e la gestione dello sportello unico tra enti di pari livello funzionale o territoriale. Rientrano in questo caso Sporvic-Pisa e Livorno.

Nel caso di Sporvic, nell'aprile del 1999, i 6 Comuni decidono di costituire i loro 6 Suap distinti uno dall'altro (scartando quindi la possibile soluzione di associarsi per costituirne uno solo), ma di gestirli in forma integrata. L'iniziativa mette in rete sei diversi Suap coordinandoli sotto i profili (i) dell'omologazione dei procedimenti amministrativi e della documentazione, (ii) della formazione del personale e delle relazioni con l'esterno. L'integrazione non è quindi organizzativa, ma essenzialmente procedurale. Ciò lascia supporre che lo sportello unico sia interpretato dai singoli Comuni più co-

me occasione di accrescere la propria autonoma visibilità e non come occasione di creare gestioni associate di funzioni. Questo sarebbe avvalorato anche dalla creazione *front-end* globali. Viene sottoscritto a questo scopo un protocollo di intesa con Regione Toscana, Provincia di Pisa e Anci Toscana. Il coordinamento dell'iniziativa viene affidato al Comune di Castelfranco di Sotto, che lo assicura tuttora. Le buone relazioni interpersonali tra il Segretario generale del Comune di Castelfranco, i due responsabili Suap, rispettivamente, dei Comuni di Castelfranco e di Santa Croce, ed il responsabile Suap di San Miniato, garantiscono la continuità della collaborazione.

Nel caso di Sporvic, il coordinamento orizzontale risulta efficace nel coinvolgimento delle associazioni di categoria e professionali e nella diffusione della tecnologia presso gli intermediari; risulta invece fallimentare nel coinvolgimento di altre amministrazioni. Nel corso del 2001-2002 la Camera di Commercio e la Provincia di Pisa tentano invano di estendere il numero dei Comuni che aderiscono al progetto. Il protocollo di intesa "per la semplificazione amministrativa delle procedure di competenza dello sportello unico delle attività produttive" è sottoscritto da altri 17 Comuni della Provincia e porta alla formazione di un tavolo tecnico che approva un ampio lavoro di semplificazione. L'iniziativa perde velocità fino ad arenarsi completamente, mentre ciascuno dei partecipanti prosegue per proprio conto il cammino che aveva già intrapreso.

b) Coordinamento verticale. Il coordinamento verticale avviene invece tra enti di diversi livelli territoriali e funzionali ed ha come principali soggetti promotori e protagonisti in particolare:

- La provincia (Siena, Sporvic, Firenze, Massa-Carrara)
- La prefettura (Firenze, Massa-Carrara)

Il coordinamento provinciale ha dimostrato di avere effetti incentivanti sulla diffusione degli sportelli unici, sul processo di semplificazione e sullo sviluppo dell'informatica presso i Comuni, anche se non sempre il risultato complessivo può essere considerato un successo (è il caso ad esempio come abbiamo già visto di SPORVIC). Sicuramente di successo si può invece parlare nel caso di Firenze e Siena. In quest'ultimo caso la Provincia, oltre ad unificare i procedimenti di sua competenza, svolge azione di coordinamento tra gli 11 Suap che servono i 36 Comuni presenti sul suo territorio.

Il coordinamento verticale, nei casi di successo, consente alle sin-

gole realtà comunali di superare non solo le resistenze interne, ma anche di contribuire alla uniformazione delle soluzioni informatiche ed alla formazione professionale del personale che risultano essere i due principali ostacoli di tipo gestionale allo sviluppo degli sportelli unici informatici.

La creazione del Suap provinciale fiorentino ha promosso e contribuito alla nascita dei singoli sportelli dei 44 Comuni della Provincia di Firenze, che, nonostante il DPR 447 del 1998 e la sua successiva modifica, stentavano nel dar loro avvio. Per cui si può dire che senza l'intervento provinciale nessuno di essi avrebbe visto la luce. Oggi, tutti e 44 gli sportelli municipali sono sportelli telematici e dunque tutti sono collegati in rete allo sportello provinciale. Che è appunto – e propriamente – lo Sportello provinciale degli sportelli unici comunali.

Nonostante il tessuto territoriale eterogeneo, costituito da comuni diversi per estensione territoriale e demografica la Provincia di Firenze ha cercato di creare un ambiente collaborativo sulle seguenti linee di attività:

- definizione unitaria delle procedure di rapporto con gli altri soggetti pubblici;
- omologazione delle procedure interne con lo scopo di semplificare in modo uniforme i procedimenti anche interni agli enti;
- realizzazione di un modello condiviso di sportello unico;
- definizione di una modulistica sostanzialmente uguale per i 44 Comuni.

La comunità costituitasi ha garantito un coinvolgimento di tutti gli operatori che seguono i diversi "endoprocedimenti", attraverso gruppi di lavoro permanenti aperti non solo agli operatori Suap, ma anche agli operatori dei settori edilizia, igiene, ambiente, commercio e polizia amministrativa.

Il passo successivo è stata la realizzazione di un supporto informatico realizzato da Firenze Tecnologia, azienda speciale della Camera di Commercio al fine di creare un punto di incontro e di coordinamento: per lo scambio di informazioni, la razionalizzazione della documentazione, la revisione della modulistica coinvolgendo attivamente i soggetti che ruotano intorno al Suap (Comuni, Provincia, Prefettura, Vigili del Fuoco, Asl, ecc.); per le esigenze informative degli operatori economici e dei professionisti in merito ai procedimenti, alla modulistica e alla prassi applicativa adottata a livello

provinciale; per le esigenze formative degli operatori Suap degli sportelli unici delle attività produttive.

Come dimostra ancora il caso della Provincia di Firenze la formazione del personale è stata autoprodotta dagli stessi soggetti che gestiscono le procedure, secondo modalità concertate e corsi di aggiornamento sui singoli “endoprocedimenti” più rilevanti. Nel 2003 agli operatori Suap della Provincia di Firenze sono state inoltre somministrate 50 giornate formative organizzate dal Formez; il pacchetto formativo è stato pubblicato sul sito *web* affinché sia di facile accesso agli operatori e agli utenti.

Nel caso della Provincia di Firenze, inoltre, il coordinamento verticale ha avuto anche un effetto moltiplicatore che va oltre l'ambito strettamente comunale nel territorio di competenza. Firenze è stata la prima Provincia d'Italia alla fine del 2001 ad avere tutti gli sportelli unici attivi senza avere un sistema informatico gestionale unico³. Inoltre, altre Province toscane, Pistoia, Arezzo e Grosseto, ma anche le Province di Reggio Emilia e di Ferrara, hanno avviato sull'esempio della Provincia di Firenze, un servizio di coordinamento. Inoltre alla banca dati relativa alle procedure, alla modulistica e alla normativa e giurisprudenza attingono oltre ai 44 Comuni della Provincia fiorentina e gli enti terzi coinvolti, anche i Comuni della provincia di Arezzo, di Grosseto, di Pisa, di Pistoia, di Siena, di Lucca, di Massa, Comuni della Sardegna, della Sicilia, della Calabria, della Campania, della Puglia, dell'Umbria, e del Piemonte, del Veneto e della Lombardia, per un totale di 210 Comuni.

Sempre per quanto concerne il ruolo dell'ente provinciale, il Comune di Siena ha sottoscritto un Protocollo di intesa con la Provincia che dovrebbe assicurare coordinamento e omogeneizzazione sull'intero territorio provinciale. In questo contesto, la Provincia ha provveduto ad istituire un Ufficio denominato «Sportello Provincia» (dotato del sito omonimo citato poco sopra), istituito nell'ambito del Piano provinciale strategico di sviluppo e incardinato nello *staff* della Direzione generale, che è deputato a costituire punto di

riferimento nell'ambito di una rete di sportelli unici territoriali per le attività produttive. L'Ufficio è nato allo scopo di raggiungere, tra gli altri, i seguenti obiettivi:

1. Quello di fungere sia da *front-office* per tutte le procedure di competenza provinciale in cui sono coinvolti più servizi interni della Provincia stessa, nelle quali svolge funzioni di responsabile unico di procedimento, che da *back-office*, rapportandosi agli uffici dell'amministrazione provinciale coinvolti negli procedimenti;

2. Quello di coordinare l'attività dei soggetti coinvolti nella diffusione degli sportelli unici sul territorio provinciale (Comuni, enti terzi, associazioni di categoria, professionisti, eccetera). È previsto un raccordo del coordinamento provinciale con le attività della Regione Toscana riguardanti la semplificazione amministrativa nella gestione del procedimento unico per le imprese. Queste attività hanno già portato tra l'altro (i) all'istituzione di un Tavolo di coordinamento provinciale, (ii) all'adesione alla banca dati della Provincia di Firenze, formalmente sostenuta da tutti i 36 Comuni della Provincia, (iii) alla stesura della bozza di un protocollo di intesa, (iv) all'adesione al progetto sopra citato della Regione Toscana, (v) all'analisi delle procedure di competenza della Provincia.

Il Tavolo prevede un coordinamento generale, alcuni gruppi di lavoro tematici, con rappresentanti dei Suap, degli enti terzi e delle associazioni, che svolgono il lavoro pratico di semplificazione e standardizzazione, anche in base alla circolazione delle migliori esperienze, e un gruppo tecnologico, che lavora parallelamente agli altri occupandosi delle caratteristiche delle soluzioni da adottare (ad esempio, per la firma digitale, i pagamenti, ecc.).

Per quanto concerne nello specifico il ruolo delle Prefetture, va detto che l'attivismo di queste istituzioni dipende in gran parte dall'interpretazione e dalla percezione che i vertici istituzionali (Prefetti) hanno del proprio ruolo di coordinamento sul territorio. Nel caso di Firenze, ad esempio, lo sportello unico provinciale delle attività produttive è divenuto operativo con la firma del protocollo d'intesa tra tutti i Comuni della Provincia e tutti i soggetti pubblici coinvolti direttamente nei procedimenti di sportello unico, Prefettura, Provincia, Comando provinciale dei Vigili del Fuoco, Azienda Asl, Arpat, Ispels. All'origine c'è stato un ruolo essenziale della Prefettura, nella persona dell'allora (1997) Prefetto che ha avuto l'idea, insieme all'assessore alle attività produttive e al futuro e ancora at-

³ Un sistema informatico gestionale unico al momento non viene contemplato dal sistema provinciale, in quanto il ruolo di coordinamento lascia al singolo comune la gestione delle procedure; inoltre anche gli enti terzi hanno programmi gestionali difficilmente compatibili con sistemi locali.

tuale responsabile dell'Ufficio speciale programmazione della Provincia. A tale fase originaria hanno altresì partecipato il Comune di Firenze e il Comune di Sesto Fiorentino, che già lavoravano all'ipotesi di una "Rete civica unitaria" del territorio provinciale fiorentino. In seguito all'avvicendamento al vertice il ruolo della Prefettura dal 2001 si è affievolito fino ad un sostanziale ritiro dall'iniziativa.

Nel caso di Carrara, lo sportello unico per le attività produttive è stato costituito nel luglio 1999 sulla base di una delibera della Giunta municipale e di un conseguente regolamento che prevedeva per esso una specifica missione di coordinamento delle prestazioni amministrative del governo comunale nei diversi settori imprenditoriali. A monte di quella deliberazione municipale va annoverata l'iniziativa della Prefettura di Massa e Carrara che all'inizio del 1999 aveva concordato con gli enti terzi una "mappatura" delle procedure ai fini della costruzione di una banca dati concernente il sistema procedimentale locale. Tale "banca" è stata poi effettivamente definita ed ha costituito la base per il lavoro di adeguamento procedurale degli enti locali e degli enti terzi nel territorio provinciale. Tuttavia, nonostante la rilevanza di questo apporto iniziale, il ruolo della Prefettura non è andato oltre.

Dai 5 casi analizzati, emerge che in quasi tutte le esperienze il livello istituzionale provinciale è quello in cui più facilmente fa da volano al processo di informatizzazione. Anche le iniziative comunali tendono, nel medio lungo periodo, ad affidarsi ad un livello provinciale per ricevere nuovo impulso dopo un avvio limitato al territorio comunale. Il caso SPORVIC è l'unico in cui ha giocato un ruolo determinante per lo sviluppo dell'informatizzazione dello sportello unico la tradizione di collaborazione tra imprese ed enti locali consolidata dall'esperienze di distretto e dalla forte integrazione produttiva dell'area.

La legacy, ovvero il ruolo delle esperienze pregresse

Questo fattore intende evidenziare il grado di originalità/continuità dell'iniziativa per verificare se la tradizione consolidata in materia di coordinamento e semplificazione può influire, ed eventualmente in che modo, sui processi di sviluppo del Suap e soprattutto sul suo processo di informatizzazione.

La ricerca evidenzia che l'aspetto della *legacy* risulta critico poi-

ché può favorire la creazione di circoli viziosi. In altri termini, tendenzialmente si verificano due fenomeni che indicano la rilevanza delle esperienze precedenti consolidate nel rallentare i processi di sviluppo ed integrazione dei sistemi:

a) laddove il coordinamento si è già svolto in precedenza in modo orizzontale e spontaneo tra più Comuni, soprattutto di piccole dimensioni (come ad es. in SPORVIC) si registra maggiore difficoltà di estensione dell'iniziativa e di integrazione in ambito provinciale. Lo sforzo ingente prodotto nel coordinamento iniziale, unitamente alla scarsità di risorse umane e professionali da dedicare ai processi di sviluppo del Suap, rendono poco appetibile un'apertura della configurazione decisionale che rischia, di rimettere in discussione i risultati acquisiti.

b) se l'informatizzazione dell'ente precede il coordinamento allora le coalizioni createsi tra enti locali e fornitori (esterni) di soluzioni informatiche può costituire un fattore di resistenza al coordinamento e soprattutto di standardizzazione delle procedure informatizzate. Gli *stakeholders* del processo di informatizzazione includono anche i fornitori di tecnologie che garantiscono soluzioni sia di *front office* sia di *back office* condizionandone i processi, tra cui la semplificazione. La effettiva implementazione di una politica di sviluppo della semplificazione basata sull'informatizzazione ed orientata all'integrazione tra gli sportelli unici dovrebbe pertanto tener conto di come superare la frammentazione e la eccessiva differenziazione delle soluzioni informatiche.

Altra questione è: come riattivare processi di informatizzazione che, dopo periodi di grande attivismo, appaiono rallentati o addirittura bloccati. La ricerca evidenzia che le ragioni del mancato progresso possono variare: possono essere di natura più politica, come a Siena dove appaiono legate cioè al ruolo delle *leadership* locali delle iniziative ed alla salienza della vicenda informatizzazione/semplificazione per la visibilità e il consenso delle *leadership* medesime. L'arresto dell'iniziativa può essere anche legato al processo amministrativo come nel caso di SPORVIC dove appare determinante l'isolamento in cui è stato condotto il processo di semplificazione/informatizzazione rispetto ai programmi e alle politiche capaci di coinvolgere e monitorare su più larga scala l'operato delle amministrazioni locali; da un certo punto in poi del processo, prodotti cioè alcune parziali ed iniziali innovazioni, sarebbero venuti meno stimoli

ed incentivi validi, anche provenienti dall'esterno, per conferire continuità al processo di innovazione e sviluppo.

2.8. L'uso dello sportello unico

Tutte le informazioni relative alle relazioni tra Suap e utenza sono vincolate alla esistenza di dati aggregati forniti dagli sportelli medesimi. La disponibilità di dati dipende dalla predisposizione e dall'interesse che le amministrazioni dimostrano nel monitorare i diversi fenomeni che qui di seguito individueremo come le dimensioni rilevanti nell'analisi dell'uso dello sportello unico. Tali dimensioni sono:

- la quantità di accessi allo Suap telematico;
- le attività prevalenti;
- il tipo di informazioni richieste dall'utenza;
- il volume complessivo delle attività svolte per tipo di attività.

Un ulteriore elemento di riflessione riguarda lo svolgimento delle transazioni tra amministrazioni pubbliche: qualora le piattaforme informatiche lo consentano si tratta di analizzare quanta parte delle richieste di informazioni vengono soddisfatte attraverso accesso diretto agli archivi delle altre amministrazioni e quante invece richiedono la mediazione di un operatore.

Per quanto concerne, invece, il volume delle pratiche concluse, si tratterebbe, inoltre, di capire quanti provvedimenti finali adottati attendono al procedimento semplificato e quanti invece al procedimento mediante autocertificazione.

Altro fattore rilevante è l'esistenza di *forum*, comunità virtuali degli operatori degli sportelli o di utenti degli sportelli stessi. Si può inoltre verificare se sono state effettuate rilevazioni della qualità del servizio offerto all'utenza ed eventualmente i risultati che esse hanno dato.

Dall'indagine è emerso un primo dato: la conoscenza delle proprie utenze da parte dei Suap è una prassi ancora poco diffusa, se non sconosciuta. L'accento che il processo di informatizzazione dei Suap ha posto sul *front-office* non include, ad oggi, anche il problema della indagine sulla composizione, le caratteristiche e sui problemi che incontrano utenti e beneficiari degli sportelli.

Non esistono dati omogenei sull'uso dello sportello telematico⁴. Ciò è dovuto in gran parte al fatto che alcuni portali sono ancora in

fase di costruzione. Tuttavia un dato generale è quello relativo alla mancata o insufficiente predisposizione di strumenti adatti alla rilevazione dei dati sull'accesso ai siti e soprattutto dei dati relativi all'uso che ne viene fatto.

Per quanto concerne la composizione delle utenze, la percezione diffusa è che le utenze principali del Suap, in particolare del Suap telematico, siano costituite da professionisti (architetti, geometri e figure professionali assimilabili) e da associazioni di categoria, ed in misura minore, se non addirittura residuale, dalle imprese direttamente. Ciò vale anche per imprese di piccole dimensioni, artigiani e commercianti, che affidano lo svolgimento della pratica davanti allo sportello al geometra all'architetto o qualche altra figura professionale. La capacità ed efficacia del Suap di monitorare la propria utenza dipende in larga misura dalla capacità dello sportello fisico di convogliare la propria utenza verso lo sportello telematico. La modalità prevalente e più diffusa di interazione con lo sportello unico è il "faccia a faccia", il contatto diretto.

Se si pensa che in alcuni territori (ad esempio Carrara) il tasso di informatizzazione delle aziende è ancora basso (circa l'11%) si può comprendere come il problema del monitoraggio delle utenze telematiche vada ricondotto anche al problema di fondo della informatizzazione e del collegamento ad internet degli utenti (professionisti) e dei beneficiari (le imprese). Inoltre, i professionisti, soprattutto supportati dal ruolo svolto dalle Camere di Commercio, hanno una conoscenza dell'informatica e delle modalità di interazione con la PA mediamente superiore a quella delle imprese che soprattutto nel territorio toscano presentano difficoltà in tal senso. A tali difficoltà si cerca di far fronte, ad esempio, attraverso la mediazione del-

⁴ Al momento della rilevazione i dati disponibili riguardano il Comune di Livorno che nel periodo 1999-2002, cioè prima di ITER, aveva attivato 564 procedimenti; i procedimenti unici avviati ogni anno erano circa 140. Nel 2004 sono stati 175. Lo sportello di Siena, secondo i dati forniti dal Fornez, dalla istituzione nel 1999 al 2004 ha attivato 5.038 procedimenti, di cui 4.665 conclusi, per una media di 933 procedimenti annui conclusi e circa 1000 attivati. Carrara, sempre secondo dati Fornez, avrebbe espletato dal 1999-2004 6.700 pratiche comprese quelle edilizie e ambientali, per una media di 1340 l'anno. Nel caso di Spovvic-Pisa non era disponibile alcun tipo di dato circa le utenze e le pratiche svolte.

le associazioni di categoria (si veda, ad esempio, il caso di Carrara) che frequentemente forniscono alle singole imprese un vero e proprio servizio di assistenza informatica per l'interazione con la Pa.

Per quanto concerne l'uso dello sportello un altro aspetto che emerge è la possibilità di costituire delle "comunità virtuali" di utenti del Suap. Tali comunità, sperimentate ad esempio nel caso del Suap provinciale di Firenze, consentono ai singoli utenti di porre pubblicamente quesiti sulle procedure non ancora standardizzate o che non possono essere sottoposte a standardizzazione. Entro 48 ore viene pubblicata sul sito, nella sezione accessibile a tutti gli utenti registrati, la risposta che entra così a far parte di un *data base* facilmente consultabile. Questa sezione del sito ha permesso un aggiornamento costante delle procedure.

2.9. L'impatto dei Suap sulla semplificazione amministrativa

Il rapporto tra Suap e semplificazione amministrativa merita un approfondimento a sè. Questo aspetto attiene al se, ed eventualmente come, si è proceduto alla semplificazione amministrativa, alla reingegnerizzazione dei processi, ed eventualmente all'innovazione normativa in materia di procedimento unico. Si tratta quindi di capire se, allo stato attuale, il procedimento unico presenta qualche fase problematica di realizzazione o funzionamento ed eventualmente per quale ragione.

In sintesi, possiamo dire che da quanto emerge dalla ricerca l'avvio e lo sviluppo del Suap telematico ha avuto un effetto incentivante sul processo di semplificazione già in atto, sia in ambito comunale che provinciale ed ha favorito interessanti e pionieristiche iniziative di semplificazione presso enti terzi.

Analizzando nello specifico i Suap toscani vediamo, caso per caso, quali sono le iniziative sviluppatesi in quest'ambito e le difficoltà incontrate.

Lo sportello SPORVIC ha attivato un protocollo provinciale per la semplificazione. La firma del protocollo "Per la semplificazione amministrativa delle procedure di competenza dello sportello unico delle attività produttive" risale al novembre 2001. I firmatari sono: Camera di Commercio, Provincia, Regione Toscana, Arpat (Dipartimento di Pisa), Parco Migliarino SRM, le Asl 5 (Pisa), 6 (Livorno) e 11 (Empoli). A questi firmatari si sono aggiunti i 17 Comuni della

Provincia (inclusi due dei 6 promotori di PASSNET, Castelfranco di Sotto e Cascina) al fine di elaborare, procedure semplificate per i diversi "endoprocedimenti". Le semplificazioni vengono elaborate da un tavolo tecnico a cui partecipano quasi tutti i firmatari del protocollo, che si riunisce ogni quindici giorni; la Camera di Commercio funge da segreteria del tavolo. Le soluzioni individuate sono approvate dai partecipanti, ma in seguito non risulta che siano state applicate. Rispetto alla fase iniziale, l'iniziativa di semplificazione perde velocità lasciando che ciascun ente comunale possa continuare il processo autonomamente. Ad esempio, il Comune di Fucecchio, trovandosi in Provincia di Firenze, si è in parte allineato con le soluzioni che ivi sono state adottate.

Nei Comuni e negli enti terzi la scarsità del personale impedirebbe di programmare sistematicamente e con la necessaria frequenza le indispensabili riunioni tecniche per procedere nell'opera di semplificazione. Dopo l'ingente sforzo iniziale, il processo sembra avere raggiunto una fase di stallo.

Il progetto di SPORVIC presentato nel Manuale Suap (del 12/1/2004) prevede la costituzione di un Centro servizi. La sua concreta realizzazione è tuttavia ancora da definire, e non è noto attualmente da dove proverranno le indispensabili risorse finanziarie e umane. È infine da sottolineare che il progetto non prevede la possibilità che il responsabile del Suap acquisisca atti o comunque acceda on-line direttamente (senza l'intervento di un addetto) agli archivi e alle informazioni in possesso degli enti coinvolti.

Per quanto concerne la Provincia di Firenze, questa ha avviato la reingegnerizzazione dei *back office* dei Comuni che hanno aderito all'iniziativa del Suap provinciale.

Il valore aggiunto dell'esperienza della Provincia di Firenze è proprio nel raccordo che si è instaurato fra tutti i soggetti sottoscrittori del protocollo nel lavoro comune sulla semplificazione delle procedure, sulla reingegnerizzazione fatta partendo da problemi operativi, sulle modalità di costruzione del *back-office* dello sportello unico e della conseguente riorganizzazione della struttura comunale.

Nel 2002 sono stati organizzati dal coordinamento provinciale gruppi di lavoro, costituiti da rappresentanti degli enti terzi e da operatori dei Suap comunali che si riuniscono circa 20, 30 volte all'anno per stabilire la procedura concretamente attivabile di comu-

ne accordo⁵.

Un esempio di solida collaborazione tra i Comuni e gli enti terzi coinvolti è il regolamento d'igiene degli alimenti unico a livello provinciale, con la partecipazione delle Aziende sanitarie 10 e 11 di Empoli e di Firenze. L'obiettivo è stato di standardizzare non soltanto la modulistica, ma anche i regolamenti comunali a livello provinciale, inoltre l'azione ha visto una sentita partecipazione degli enti fortemente coinvolti per un'omogeneizzazione direttamente "dal basso".

Il risultato più rilevante in materia di semplificazione raggiunto dal Comune di Siena fino ad oggi è stata l'unificazione dei pagamenti. Inoltre secondo i responsabili dello sportello unico, in fatto di semplificazione amministrativa, il Suap ha finora portato i seguenti vantaggi:

- la riduzione delle duplicazioni nella documentazione da presentare
- la razionalizzazione di una serie di procedure
- l'unificazione dei pagamenti: da un anno e mezzo gli utenti pagano con un solo bollettino e il Comune gira poi agli enti terzi gli importi di loro competenza.

Il Suap ha inoltre costituito il catalizzatore di una semplificazione all'interno di alcuni enti terzi. Due tra questi in particolare – Usl 7 e Provincia – hanno approfittato dell'occasione e dei buoni risultati prodotti dall'iniziativa per razionalizzare la propria organizzazione e creare un proprio sportello unico. In particolare quello della Usl, creato in conformità con una legge regionale, si chiama sportello unico della Prevenzione.

Lo "sportello Provincia" di Siena ha, tra gli altri, l'obiettivo di coordinare lo sviluppo dei sistemi telematici in relazione a quello della semplificazione amministrativa. A questo obiettivo si aggiunge il raccordo di questo coordinamento provinciale con le attività della Regione Toscana riguardanti la semplificazione amministrativa nella gestione del procedimento unico per le imprese (attraverso l'adesione al progetto "Una Toscana più efficiente e meno burocratica").

⁵ I verbali delle riunioni dei gruppi di lavoro suddivisi per aree di attività sono consultabili dagli utenti sul sito web del Suap provinciale.

Il clima in cui si è finora svolto il lavoro del Tavolo di semplificazione, a cui partecipano tra gli altri tutti i Comuni della Provincia, è giudicato positivo e promettente ed alcune resistenze iniziali da parte dei Comuni che più avevano investito su soluzioni proprie sarebbero ora in via di superamento. Il lavoro di semplificazione avviato dalla Provincia avrebbe impresso nuovo impulso a un processo che pareva avere subito una battuta di arresto.

Il Comune di Carrara: ha realizzato l'autorizzazione unica (att.produttive/edilizia). Lo sportello, come affidatario del titolo autorizzatorio unico e dunque coordinatore di procedimenti e "gestore di procedure", provvede altresì ad incassare i diritti di spettanza degli enti, come per il Vigili del Fuoco, titolari di specifiche responsabilità e segmenti procedurali. L'unificazione dei pagamenti, come già nel caso senese, ha consentito una marcata accelerazione degli endo-procedimenti a dimostrazione che questa fase costituisce una parte importante del sistema di relazioni ed incide notevolmente sui tempi di conclusione del procedimento.

Nel progetto di Livorno dopo l'attivazione del Suap nel 1999, sotto l'impulso dell'allora Segretario generale del Comune, responsabile del Suap fino al 2004 e attuale Dirigente degli Affari generali, si è svolto un lavoro di semplificazione amministrativa che ha coinvolto gli enti terzi portando alla redazione di Protocolli d'intesa. Già prima dell'avvio di Iter nel 2003 il Comune aveva unificato il protocollo. L'utilizzazione della piattaforma AIDA, che ha coinvolto in *partnership* più di trenta enti locali toscani (tra cui anche sei dei dieci capoluoghi di Provincia), dovrebbe consentire oltre allo sviluppo del processo di semplificazione on-line anche l'attivazione di un tavolo di semplificazione virtuale, con un moderatore che raccoglie le opinioni degli enti e uffici partecipanti sui problemi e propone le soluzioni.

Il Comune di Livorno ad oggi, in attesa dell'attivazione della piattaforma AIDA, ha aggiornato il manuale delle procedure. Attualmente non è in corso un'attività formale o un programma specifico di semplificazione. I casi particolari vengono affrontati pragmaticamente man mano che si presentano. Il Comune ha recentemente raccolto l'insieme di queste innovazioni in un nuovo manuale di procedure, che sostituisce il precedente del 2002.

Critico invece appare il rapporto tra Comune ed enti terzi i quali pur riconoscendo la buona qualità delle relazioni con l'ente comu-

nale faticano a interloquire e proseguire la semplificazione. Gli enti terzi non solo lamentano disparità di vedute tra uffici del comune ma anche incertezza circa la documentazione da produrre.

2.10. Principali tendenze e punti critici del processo di attivazione dei Suap telematici

Dai casi analizzati emerge come l'informatizzazione dei Suap abbia da un lato saputo innescare dei circoli virtuosi e dall'altro abbia incontrato resistenze e criticità. Cercheremo in questo paragrafo di evidenziare il quadro complessivo delle tendenze in atto.

Le iniziative di informatizzazione degli sportelli unici hanno contribuito, in primo luogo, ad accrescere l'enfasi generale posta sulla razionalizzazione e semplificazione delle attività e delle procedure da parte degli enti titolari dei Suap. Questo si riscontra in particolare nei casi di Carrara e Livorno.

L'informatizzazione ha generalmente favorito, inoltre, la diffusione a livello comunale degli sportelli unici e delle iniziative di semplificazione e informatizzazione. Questo processo è avvenuto sia nell'ambito degli sportelli sovracomunali, come SPORVIC e Provincia di Firenze, sia nel caso di esperienze comunali, come ad esempio Carrara e Siena, su cui si sono innestate iniziative di coordinamento provinciale.

Le esperienze positive e, soprattutto, il buono spirito di collaborazione instaurato tra la comunità di addetti ai lavori degli sportelli, hanno innescato anche iniziative di emulazione con l'avvio da parte degli enti terzi di ulteriori iniziative e programmi di applicazione della telematica alle proprie attività istituzionali (Siena). Tali esperienze di emulazione, appaiono, nella maggior parte delle realtà territoriali, lasciate alla libera iniziativa e buona volontà degli enti terzi stessi. La libera iniziativa e la buona volontà incontrano inevitabilmente dei limiti soprattutto negli enti caratterizzati da ritardi strutturali nei processi di informatizzazione (come ad esempio nel caso delle Soprintendenze o dei Vigili del Fuoco).

Emerge un altro aspetto positivo: nonostante vi sia da parte degli sportelli analizzati un orientamento prevalente al *front-office*, si sono avviati processi di integrazione di area vasta soprattutto dei *back-office* (Carrara e Firenze). Anche se tale integrazione riguarda per ora prevalentemente la fase di messa in comune dei data base degli

enti coinvolti nei procedimenti, si tratta di un primo passo essenziale.

Veniamo ora ad esaminare i punti critici del processo di informatizzazione dei Suap. Essi riguardano in particolare i seguenti aspetti:

a) La difficoltà di comunicazione e la scarsa collaborazione tra uffici, sia nell'ambito dello stesso Comune sia tra uffici di amministrazioni diverse.

b) La difficoltà di semplificazione. Essa dipende talvolta da quella precedente (difficoltà di comunicazione), ma anche e soprattutto dalla difficoltà di garantire continuità a questo processo in presenza di normativa in costante evoluzione. Essa è principalmente dovuta sia alla scarsità di risorse umane riservate a questa funzione, sia alla difficoltà di mantenere costantemente alto l'interesse per il processo in tutte le amministrazioni coinvolte.

c) La mancata integrazione dei *back office* degli enti terzi con quello dello sportello unico. Ciò non solo per le ragioni che dicevamo prima (e cioè il cronico e strutturale ritardo nell'informatizzazione di alcuni enti terzi), ma anche a causa del proliferare di diverse applicazioni informatiche che mal si conciliano ed attraverso cui il personale dei singoli enti è stato formato.

d) La difficoltà che alcuni Comuni, soprattutto di piccole-medie dimensioni, rilevano nella creazione, gestione e manutenzione dei sistemi. Le principali difficoltà vengono segnalate soprattutto per i sistemi in *open source*, poiché in tal modo cambierebbe e si ridurrebbe il ruolo attribuito alla consulenza esterna. In questo sistema diventerebbe necessario e più costoso, in termini di tempo e denaro, rafforzare la componente professionale interna di supporto tecnologico che risulta debole, sia per le scarse unità di personale addetto sia per l'inadeguatezza dei profili professionali disponibili all'interno di enti di piccole dimensioni. Nella difficoltà di gestione e manutenzione dei sistemi va ascritto il problema più generale dell'insufficienza e/o inadeguatezza delle risorse umane.

e) La scarsità di risorse economiche per favorire od accelerare l'integrazione, l'aggiornamento e la manutenzione dei sistemi. L'attività risulta molto dispendiosa e sembra funzionare meglio un sistema in cui la singola unità di Suap può affidarsi ad un coordinamento sovracomunale per tale tipo di attività (SPORVIC, Firenze, Siena, Livorno).

Utilizzando un'altra chiave di lettura dei vantaggi e dei limiti incontrati dai processi di informatizzazione possiamo dire che per quanto concerne i *back office*, il vantaggio principale è quello di avere attivato, sia pure in nuce, processi di comunicazione intramministrativi; il nodo principale è costituito dalla procedura informatica per la gestione del flusso delle comunicazioni tra gli enti e quindi dalla diffusione ed omogeneizzazione degli applicativi.

Sul versante del *front-office*: mentre il vantaggio principale è dato dalla razionalizzazione dei flussi informativi, e dal monitoraggio sulle pratiche, lo scoglio principale per la realizzazione del procedimento on line è rappresentato dalla applicazione della firma elettronica e dai pagamenti on-line. L'unica forma di semplificazione dei pagamenti è effettuata ancora mediante supporto cartaceo (bollettino unificato).

2.11. Le variabili di processo più rilevanti per lo sviluppo dell'informatizzazione

L'indagine svolta conferma il quadro che avevamo delineato inizialmente. Siamo di fronte ad un processo di informatizzazione *in progress* che, da un lato, assume alcuni meriti rilevanti nel processo complessivo di modernizzazione della PA, dall'altro, incontra limiti che possono dipendere da condizioni specifiche relative al singolo caso, o comuni a pressoché tutti i casi analizzati. In prima approssimazione, e senza alcuna pretesa di completezza, un dato generale che emerge è che le caratteristiche del processo di attivazione e sviluppo dei Suap e di informatizzazione dei medesimi appaiono centrali per comprendere, non tanto o soltanto, gli esiti finali del processo, quanto il suo stesso andamento e capacità di sviluppo nel tempo. Le variabili di processo che appaiono più rilevanti sono le seguenti:

Coinvolgimento degli intermediari.

È esperienza comune che le imprese, in particolare quelle di dimensioni minori, tra cui i commercianti e gli artigiani, facciano largo ricorso all'intervento di intermediari (tipicamente commercialisti, geometri, architetti e ragionieri) nelle loro interazioni con la PA. Nei casi di Suap analizzati risulta fondamentale il ruolo degli intermediari come principali utilizzatori dello sportello unico.

La centralità degli intermediari si spiega per varie ragioni:

a) anzitutto perché il Suap occupa un ruolo e svolge funzioni parzialmente in concorrenza con quelle svolte dagli intermediari; prima della sua costituzione erano questi ultimi a detenere le risorse di relazione tra sistema economico e PA; con l'informatizzazione essi potrebbero sentirsi scavalcati, quindi la legittimazione e il consenso dei medesimi sulle competenze del Suap e sulle modalità operative è fondamentale;

b) il coinvolgimento degli intermediari risulta utile quindi anche per conoscere i problemi della modulistica, delle procedure e le difficoltà di interazione con lo sportello telematico.

c) i professionisti e le associazioni hanno spesso una maggiore conoscenza dell'informatica di quanto non abbiano le diverse categorie di imprese.

d) gli intermediari operano quasi sempre in una dimensione sovracomunale/provinciale e quindi costituiscono una risorsa anche nell'ambito del coordinamento con gli enti terzi.

Dalla ricerca emergono alcune azioni specificamente sviluppate per migliorare il coinvolgimento degli intermediari nel processo di informatizzazione degli sportelli. Accordi formali con associazioni di categoria o professionali, costituzione di gruppi di lavoro per la semplificazione e la modulistica, attività di formazione sui processi di omogeneizzazione e integrazione sovracomunale (Carrara, Firenze, Siena).

È sintomatico che nel caso in cui la semplificazione registra maggiori ritardi (SPORVIC Pisa) si registri anche uno scarso coinvolgimento degli intermediari nel processo di semplificazione stesso.

Collaborazione Comuni/CCIAA.

Dal momento che le Camere di Commercio sono all'avanguardia nei rapporti con il sistema produttivo e gestiscono risorse tecniche, conoscitive e relazionali strategiche è interessante chiedersi se nel processo di informatizzazione dei Suap si sia attivato ed eventualmente strutturato, e con quali contenuti, il rapporto tra gli sportelli comunali e le Camere di Commercio. In particolare ci si può chiedere se l'accesso sicuro derivante dal possesso della *smart card* da parte di legali rappresentanti e professionisti ai fini dell'accesso al registro delle imprese sia stato utilizzato anche nel caso dell'accesso al Suap.

Il panorama per quel che concerne le relazioni tra Suap e Camere di Commercio è variegato: si va dai casi in cui la Camera di Commercio non viene neppure menzionata (Livorno e Siena), al caso (Carrara) in cui l'accordo con la Camera di Commercio viene considerato di particolare rilevanza. Infatti esso avrebbe implicato:

- che la Camera di Commercio sia divenuta partner del Comune nel progetto "Cadi nella rete";

- che la Camera di Commercio si sia fatta carico della predisposizione tecnica della firma digitale e abbia provveduto alla distribuzione di 4200 *smart cards* alle imprese del territorio provinciale ai fini della sottoscrizione digitale delle pratiche amministrative una volta attivato il portale concepito per le medesime. Lo sportello comunale consente inoltre i pagamenti mediante la *smart card* utilizzata presso la Camera di Commercio.

Nel caso di SPORVIC la Camera di Commercio è sottoscrittrice di un protocollo di intesa, in quanto coinvolta nel processo di semplificazione.

La Provincia di Firenze per la realizzazione della semplificazione avrebbe, infine, adottato un supporto informatico realizzato da Firenze Tecnologia, azienda speciale della Camera di Commercio al fine di creare con questa un punto di incontro e di coordinamento.

Rapporto tra tecnici e politici

Dall'indagine toscana emerge che il rapporto tra personale politico (vertici istituzionali degli enti comunali) ed amministrativo (dirigenti di settore e responsabili dei Suap) è determinante. Come in molte vicende amministrative che caratterizzano questo periodo di transizione all'interno della PA, la legittimazione politica del progetto, cioè il grado di sostegno alla strategia ed alla struttura è percepito come fondamentale per evitare il rallentamento o il blocco del processo di informatizzazione. Viene spesso lamentata la debolezza della politica: laddove l'iniziativa è stata inizialmente assunta e sostenuta da personale politico il processo risulta più soggetto all'andamento ciclico dell'attenzione (Siena). Laddove, invece, l'iniziativa è stata assunta da personale non politico (Segretario generale o dirigente) c'è maggiore continuità sul piano operativo, ma si riscontrano maggiori difficoltà di integrazione e comunicazione tra uffici o tra amministrazioni. La legittimazione fornita dai vertici istituzionali, da coloro che sono responsabili dell'implementazione e

del funzionamento dello sportello soprattutto nei confronti delle utenze, risulta necessaria ma necessita anche di supporto amministrativo professionalmente adeguato e motivante per l'apparato. Il livello istituzionale della Segreteria generale o della Direzione generale appare come forse il più idoneo a compensare le due istanze della legittimazione politica e della capacità di coordinamento dell'apparato al suo interno e verso l'esterno.

Rapporto tra informatizzazione e semplificazione

Va senza dubbio sottolineato che l'avvio e lo sviluppo del Suap telematico ha avuto un generale effetto incentivante sul processo di semplificazione. Tuttavia, come abbiamo già evidenziato nel corso del lavoro, la relazione tra semplificazione e informatizzazione è ambigua; da un lato, infatti, l'applicazione dell'informatica al procedimento amministrativo può apparire come il presupposto necessario, anche se non sufficiente, della semplificazione. Dall'altro alcune caratteristiche dell'informatizzazione stessa appaiono più come un limite che come un volano dello sviluppo della semplificazione. Come insegnano i casi analizzati, può essere rilevante stabilire in quale fase del processo di semplificazione dei procedimenti e delle procedure (di *start-up*, di sviluppo o consolidamento) sia opportuno supportare il processo con la informatizzazione. Dai casi analizzati risulta che anche se la fase di *start-up* della semplificazione basata sulla informatizzazione del Suap avviene con successo, sia a livello del singolo Comune (Siena, Carrara, Livorno) e sia nell'ambito sovcomunale (SPORVIC, Firenze), nel medio-lungo periodo, e cioè in fase di consolidamento e soprattutto di adeguamento e sviluppo il processo di semplificazione, possono sorgere dei problemi. In questi casi, risulta infatti più efficace, e soprattutto veloce, se interviene un coordinamento ed un supporto tecnico-professionale esterno che contribuisce a ridare impulso ed a sgravare di incombenze i comuni nella gestione degli strumenti tecnologici che necessitano di risorse umane, organizzative e professionali ingenti.

La logica e gli esiti dei progetti di informatizzazione dipendono dalle caratteristiche del processo di progettazione ed attuazione delle iniziative e soprattutto dalla capacità di condivisione dei dati tra amministrazioni che concorrono al procedimento unico. La capacità di condivisione è minata dalla disparità di velocità con cui viene attivata e procede sia la semplificazione che l'informatizzazione al-

l'interno degli enti terzi.

Il rischio insito nell'ambiguità dei processi informatizzazione/semplicificazione è che si producano due paradossi.

Il primo di questi è che quanto più gli investimenti in informatizzazione mirata alla semplificazione si indirizzano verso un unico, o alcuni, livelli di amministrazione, tanto più si allarga il divario con gli altri soggetti istituzionali coinvolti e può aumentare il rischio di rallentamento o blocco del sistema.

Il secondo paradosso consiste nella stessa natura comunale dello sportello unico e nella mancata integrazione trasversale. Quanto più all'interno di un vasto e coordinato processo di informatizzazione, il Suap viene interpretato, difeso e si sviluppa come prodotto esclusivamente interno dell'ente comunale, tanto più può risultare dispendioso e/o rischioso per l'ente comunale stesso investire risorse per un processo di semplificazione i cui esiti non dipendono esclusivamente dalla sua responsabilità e impegno. Con il rischio che i Suap, nel tempo diventino altra cosa rispetto alle previsioni normative, e ad esse vengano attribuite impropriamente altre funzioni, come dimostra il caso del Suap di Livorno a cui nel 2004 è stata assegnata una funzione generale di protocollazione delle pratiche comunali.

In conclusione l'elemento che più fa riflettere è il fatto che un'informatizzazione avanzata che preceda la semplificazione interna agli enti e non tenga conto del grado di informatizzazione sia degli enti terzi che degli intermediari, rischia di rallentare lo sviluppo del Suap nel medio lungo-periodo. Il rischio è duplice: da un lato il coordinamento tra enti comunali e tra questi e gli enti terzi può essere frenato; e d'altro lato la tendenza può essere quella della chiusura della configurazione dei soggetti che partecipano al progetto di informatizzazione e lo legittimano. Come mostra la ricerca, da questo rallentamento può trarre impulso lo sviluppo di un coordinamento verticale, ma la riuscita di quest'ultimo è comunque condizionata dal livello di informatizzazione sia degli enti coinvolti, sia dei beneficiari e sia, soprattutto, degli intermediari che si interfacciano abitualmente con lo sportello. A questo proposito, gli sforzi compiuti in direzione della informatizzazione degli intermediari risultano per lo più episodici e soprattutto gli enti comunali non appaiono sempre del tutto consapevoli del ruolo strategico che le utenze possono giocare nel processo di informatizzazione e sviluppo del Suap.

INDAGINE DI *CUSTOMER SATISFACTION* PRESSO LE UTENZE DEI SUAP DEI COMUNI DI SIENA E CARRARA

3.1. Introduzione

Le ricerche condotte sugli aspetti organizzativi, gestionali e procedurali degli sportelli unici per le attività produttive sono ormai abbastanza numerose e il patrimonio di informazioni relativo a queste nuove realtà amministrative è piuttosto ricco. Meno frequenti sono invece le ricerche nelle direzioni delle utenze degli sportelli medesimi e soprattutto le indagini volte a cogliere i bisogni soddisfatti e insoddisfatti, le attese circa i servizi forniti dai Suap. Il giudizio degli utenti del servizio viene sempre più spesso interpretato ed utilizzato dagli amministratori come fonte primaria di informazione, come risorsa per comprendere non solo se le realizzazioni perseguite vanno incontro ai bisogni da soddisfare, ma anche soprattutto per individuare tra le possibili soluzioni tecniche ed operative dei problemi quelle che meglio si adattano alle domande ed alle caratteristiche dei destinatari del servizio. Il *feedback* fornito dagli utenti dello sportello consente di integrare ed arricchire la nozione di "successo" che abbiamo già avuto modo di illustrare nella prima parte della ricerca. Essa comprende anche la dimensione della usabilità del servizio (*usability*) che consiste nella sua capacità di rendersi disponibile/accessibile, conveniente (in termini di risparmio di tempo) e pratico (facile da usare), nonché desiderabile.

Le aspettative delle imprese circa una maggiore efficienza ed efficacia delle amministrazioni pubbliche, legate in particolare alla realizzazione del procedimento unico, sono state alimentate da più parti. E poiché, in questa fase, in vista della informatizzazione degli sportelli unici, le aspettative di *performance* stanno ulteriormente crescendo, è opportuno trarre un bilancio, sia pure parziale, senza pretesa di completezza e di carattere esplorativo, sui giudizi maturati dalle utenze sulle innovazioni amministrative introdotte e sui servizi forniti dai Suap. È forse utile, in primo luogo alle amministrazioni, sapere quali siano le realizzazioni maggiormente gradite e

quelle che invece necessitano di ulteriori aggiustamenti. Quali siano, in vista della informatizzazione degli sportelli unici, i problemi aperti o i miglioramenti che ancora necessiterebbero sul piano del funzionamento reale, prima ancora che telematico, del servizio.

Ciò può risultare utile soprattutto se si tiene conto del fatto che, in generale, i processi di informatizzazione della PA sottendono problemi complessi di alfabetizzazione informatica e di diffusione. Capire l'entità di tali problemi nel caso specifico dei Suap e cercare di approfondire le diverse dimensioni del problema dell'usabilità può contribuire alla riflessione e forse alla pianificazione del futuro sviluppo di questi servizi.

3.2 Finalità dell'indagine

L'indagine di *customer satisfaction* illustrata in questo capitolo investe tre problematiche distinte del funzionamento del Suap:

1. La prima riguarda il funzionamento dello sportello fisico che intrattiene relazioni *ad personam* con gli utenti e, a questo proposito, la ricerca si preoccupa di investigare sulla qualità del servizio che attraverso la struttura ed il personale dello sportello medesimo viene fornito alle utenze;

2. La seconda problematica investe invece l'informatizzazione dello sportello ed il giudizio che le utenze danno sul funzionamento del sito internet dei Suap di Siena e Carrara come nuova modalità di relazione e interazione con gli utenti;

3. Infine, la ricerca assume un carattere esplorativo in merito all'eventuale ulteriore sviluppo dello sportello telematico e indaga sui giudizi e sulle aspettative degli utenti in merito ad alcune ipotesi di sviluppo funzionale del Suap telematico stesso.

Gli sportelli indagati sono stati quelli comunali di Siena e Carrara. La scelta è stata effettuata, oltre che sulla base della accessibilità agli elenchi degli utenti, anche in relazione al fatto che in entrambi i casi (a differenza ad esempio di Livorno) lo sportello è operativo da un certo numero di anni. Inoltre (a differenza dello sportello provinciale di Firenze) lo sportello dei Comuni prescelti è a stretto contatto con l'utenza e (a differenza del caso SPORVIC) i territori di riferimento sono sufficientemente estesi da garantire un campione di numerosità adeguata.

La ricerca condotta sulle utenze degli sportelli unici per le attività

produttive dei Comuni di Siena e Carrara persegue le seguenti finalità:

a) rilevare la soddisfazione degli utenti nei confronti dei servizi erogati dai Suap. In particolare l'indagine è finalizzata alla rilevazione di qual è, ad oggi, la percezione circa i vantaggi derivanti dal funzionamento del Suap e dalle applicazioni telematiche più importanti realizzate dagli sportelli;

b) individuare tra i profili di qualità dei servizi forniti dai Suap lo scostamento tra qualità attesa e qualità percepita;

c) rilevare quali siano i vantaggi attesi da un eventuale ulteriore sviluppo degli sportelli telematici;

d) fornire uno strumento utile di riflessione ai governi locali, agli operatori degli sportelli ed a tutti coloro che, su vari fronti, siano impegnati nel cambiamento e/o nello sviluppo di questo tipo di servizio alle imprese.

3.3. Metodo e tecniche di ricerca utilizzati

Anche nel caso degli sportelli unici per le imprese la percezione della bontà del servizio è caratterizzata sia da elementi tangibili e intrinseci al servizio stesso (qualità erogata), sia da elementi intangibili e soggettivi (qualità percepita). La ricerca qui illustrata si riferisce alla qualità percepita e lo strumento d'indagine prescelto è quello delle interviste strutturate svolte mediante questionario con domande chiuse (appendice 1). Al fine di rilevare il più realisticamente possibile la qualità percepita del servizio, nel questionario vengono utilizzati due metodi: quello della percezione (quanto soddisfatto) comparata con le attese (quanto importante) e il metodo della rilevazione della percezione (per niente, poco, ..., molto soddisfatto). Il metodo della comparazione tra percezione ed attese consente di separare (e quindi non confondere) il giudizio sulla realtà del servizio/attività dal giudizio sull'importanza che ad essa viene attribuita. L'importanza attribuita denota il carico di aspettative di qualità riversato sul servizio. Gli utenti possono avere maturato tali aspettative sollecitate da bisogni e valori che talvolta prescindono dalle condizioni effettive del contesto.

La tecnica di rilevazione utilizzata è quella del questionario/intervista strutturato. Il questionario è stato somministrato via e-mail, o spedizione postale, eventualmente seguite da un'intervista telefonica.

Il campione totale degli utenti a cui è stato rivolto il questionario è costituito da 55 utenti, con una prevalenza, rispetto ai beneficiari finali, degli intermediari (liberi professionisti, associazioni di categoria) che seguono le pratiche per le imprese.

Le interviste risultano effettuate secondo una stratificazione che tiene conto del settore produttivo in cui è inserita l'azienda e della natura giuridica dell'azienda stessa. I soggetti intervistati sono distribuiti come indicato nelle seguenti due tabelle.

Tab.1 Settore produttivo di appartenenza degli intervistati

Settore produttivo

	CARRARA		SIENA		TOTALE	
	N	%	N	%	N	%
Industria	3	13,6%	1	3,0%	4	7,3%
Commercio e servizi	18	81,8%	26	78,8%	44	80,0%
Artigianato	1	4,5%	6	18,2%	7	12,7%
Agricoltura		0,0%		0,0%	0	0,0%
N validi	22	100,0%	33	100,0%	55	100,0%

Tab. 2 Natura giuridica dell'impresa a cui appartengono gli intervistati

Natura giuridica dell'impresa

	CARRARA		SIENA		TOTALE	
	N	%	N	%	N	%
Società di capitali	4	18,2%	4	12,1%	8	14,5%
Società di persone		0,0%	6	18,2%	6	10,9%
Società cooperativa	1	4,5%	1	3,0%	2	3,6%
Ditta individuale	2	9,1%	6	18,2%	8	14,5%
Libero professionista	15	68,2%	14	42,4%	29	52,7%
Associazioni cat.		0,0%	2	6,1%	2	3,6%
N validi	22	100,0%	33	100,0%	55	100,0%

Come si può osservare, il settore economico prevalente è quello del commercio e dei servizi (80% degli intervistati) e questo dato riflette le caratteristiche socio economiche prevalenti nelle aree indagate, prevalentemente dedite ad attività commerciali e di servizio legate al turismo ed al terziario. Va tuttavia osservato che tale ripartizione per settore può essere ingannevole. Essa è infatti filtrata dal fatto che prevalgono nettamente (52,7%) i liberi professionisti, se-

guiti da società di capitali (14,9%), ditte individuali (14,5%) e società di persone (10,9%). Questo dato conferma la rilevanza assunta dagli intermediari (prevalentemente architetti e geometri) nel mantenere e curare i contatti tra Suap e titolari delle attività produttive. Le Associazioni di categoria compaiono inoltre, assieme alle cooperative, con il 3,6% di intervistati.

Gli elenchi degli utenti sono stati forniti dai Comuni in numero pari a 106 per il Comune di Siena e 74 per il Comune di Carrara. I 55 utenti complessivamente intervistati rappresentano coloro che è stato possibile reperire e che si sono resi disponibili all'intervista stessa.

3.4 Le dimensioni della qualità dello sportello unico

I. Per rilevare il giudizio delle utenze sui servizi offerti dal suap sono stati individuati gli aspetti del funzionamento ritenuti più importanti. Per rilevare la qualità percepita sono stati distinti diversi tipi di fattori: tecnici, relazionali, ambientali e di sviluppo.

1. Fattori tecnici, ovvero le dimensioni del servizio che attengono alle caratteristiche intrinseche del servizio, ai suoi contenuti ed alle modalità di erogazione.

- a. facilità di accesso
- b. facilità di reperimento moduli
- c. facilità di compilazione moduli
- d. semplicità nelle procedure di attivazione del procedimento unico
- e. facilità di ottenere informazioni sullo stato del procedimento
- f. completezza delle informazioni sullo stato della pratica
- g. qualità dei contenuti
- h. tempi di risposta
- i. coerenza delle informazioni a proposito della pratica
- j. aggiornamento delle informazioni
- k. facilità di consultazione della normativa
- l. facilità di visione degli atti relativi al procedimento
- m. tempi di conclusione dei procedimenti
- n. semplicità di registrazione al sito internet
- o. possibilità di effettuare pagamento unificato

2. Fattori relazionali, relativi cioè alle modalità di interazione tra utenti e sportello o tra utenti e sito internet, quali:

- a. La qualità del personale di sportello
 - b. La posta elettronica
 - c. L'esistenza di forum
 - d. La traduzione del sito in lingue diverse dall'italiano.
3. Fattori ambientali, che attengono ad alcune caratteristiche del sito internet dei Suap, quali
- a. la gradevolezza e
 - b. la facilità di orientarsi nel sito stesso.
4. Fattori di sviluppo, nella prospettiva di un ulteriore sviluppo dello sportello telematico Suap viene richiesto un giudizio su alcune dimensioni dello sviluppo telematico quali
- a. la disponibilità di smart card
 - b. la firma elettronica
 - c. il pagamento on line
 - d. la sicurezza del pagamento stesso

Si è inoltre tenuto conto delle specificità tra i due sportelli comunali emerse nel corso della prima parte della ricerca soprattutto in merito alla variabile "integrazione tra Suap e Sue"). Si è focalizzata, pertanto, l'attenzione sul rapporto tra i due sportelli e sulle aspettative relative alla loro integrazione. Nel caso di Carrara sono state chieste valutazioni sul funzionamento e l'integrazione del Suap con il Sue, mentre nel caso di Siena, poiché i due sportelli risultano attualmente separati, sono state chieste valutazione distinte.

3.5. Il giudizio complessivo sui Suap

La rilevazione della percezione che gli utenti hanno del servizio nel suo complesso costituisce senza dubbio un punto di partenza ineludibile per avere il quadro della situazione in merito alla qualità percepita dello sportello. Il giudizio complessivo è preconditione dell'analisi puntuale dei singoli fattori di qualità che verrà fatta in seguito.

Come si evince dalla figura 1 la risposta più frequente è quella fornita da utenti che si ritengono «mediamente soddisfatti» (38,2%) seguita dagli utenti che si ritengono «piuttosto soddisfatti» (29,1%). Un giudizio quindi che complessivamente possiamo ritenere "medio-alto", pur in presenza di giudizi più polarizzati che si dividono equamente tra i «poco» ed i «molto soddisfatti» (12,7%).

Il quadro d'insieme delle risposte induce a ritenere che vi possa-

Figura 1 Grado di soddisfazione sul servizio complessivo fornito dagli sportelli SUAP di Siena e Carrara

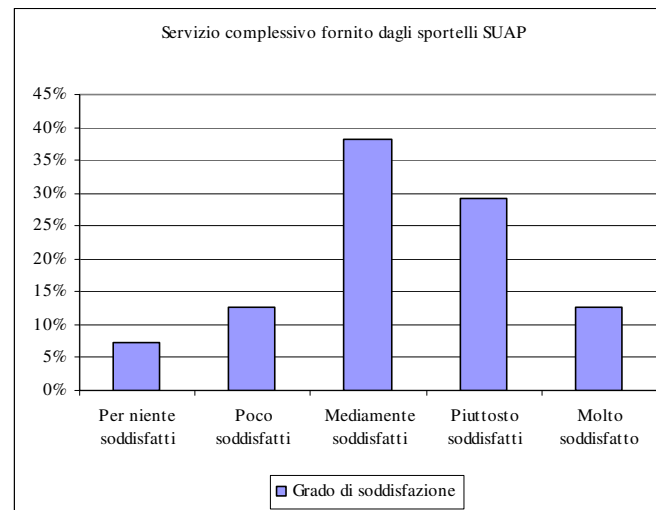
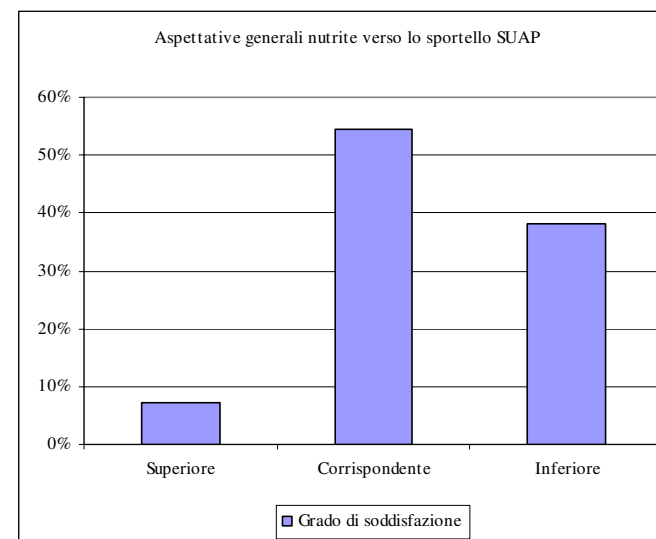


Figura 2 Grado di soddisfazione rispetto alle aspettative generali nutrite verso lo sportello SUAP



no essere margini di miglioramento del servizio ancora perseguibili.

Alla domanda se il servizio che riceve dal Suap è corrispondente, superiore o inferiore alle attese gli utenti rispondono come indicato dalla figura 2.

Figura 3 Contatti dell'utenza con sportelli SUAP di altri comuni

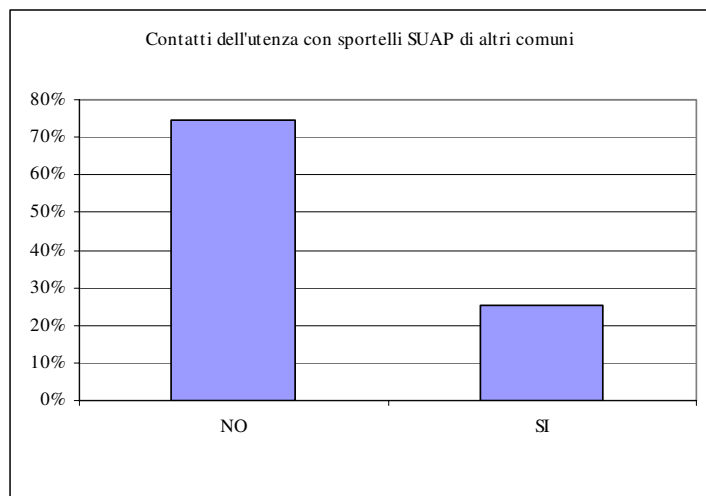
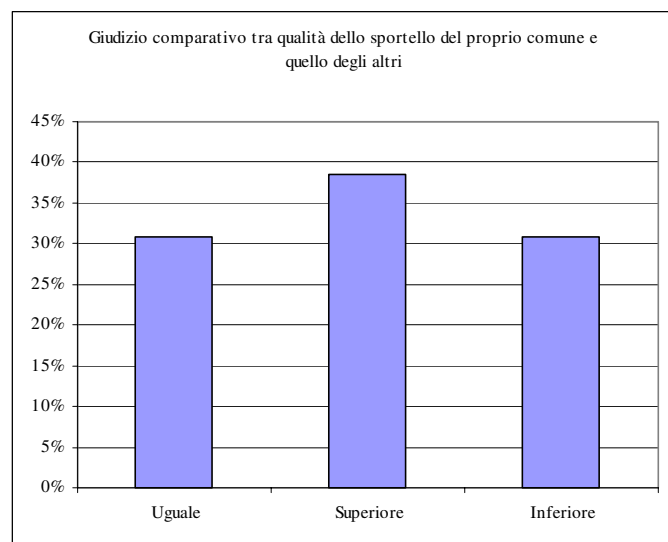


Figura 4 Giudizio comparativo tra qualità dello sportello del proprio comune e quello di altri



I risultati illustrati nella figura 1 sembrano coerenti con quanto emerge dalla figura 2. Come risulta da quest'ultima, infatti, la maggioranza degli intervistati (54,5%) ritiene che lo sportello soddisfi le aspettative; tuttavia una quota non trascurabile (38,2%) giudica il Suap inferiore alle aspettative. Tale giudizio negativo non dipende necessariamente dal confronto effettuato dagli utenti con i servizi offerti da altri sportelli della stessa natura (figura 4). Solo il 25,5% dichiara di avere avuto contatti con Suap di altri comuni e, di questi, solo un terzo esprime un giudizio comparativamente negativo. Il giudizio di inadeguatezza sul proprio sportello di riferimento abituale dipende evidentemente da aspettative maturate nel contesto comunale specifico e potrebbero riguardare l'insoddisfazione verso specifiche dimensioni dell'attività dei Suap.

Va comunque osservato che i due sportelli indagati non sembrano discostarsi significativamente nel giudizio dell'utenza sulla soddisfazione generale verso il servizio fornito dal Suap.

3.6. Il giudizio sui fattori tecnici

Nel presente paragrafo analizzeremo i dati relativi alla soddisfazione espressa nei confronti delle singole dimensioni di qualità dello sportello unico definite: fattori tecnici. I fattori tecnici ci consentono di mettere a fuoco aspetti centrali del servizio alle imprese, quali ad esempio, l'accesso e la tempistica del servizio. Mediante i questionari all'utenza è stato rilevato non solo il grado di soddisfazione rispetto a ciascun singolo fattore di qualità, ma anche l'importanza attribuita al fattore stesso.

L'accesso.

Vediamo ora la dimensione dell'accesso relativa agli orari di apertura dello sportello.

L'importanza attribuita dall'utenza a questo fattore è elevata. La media delle risposte infatti si attesta su un giudizio d'importanza pari a 8,5. Non si registrano differenze rilevanti tra i due sportelli. Com'è noto l'orario di apertura influisce notevolmente sulle condizioni di accesso e indica la disponibilità dello sportello a garantire flessibilità nelle relazioni tra uffici e utenti.

Se la valutazione d'importanza è molto elevata essa tuttavia non

corrisponde pienamente alla soddisfazione dell'utenza che si attesta sulla media del 7,1. Evidentemente su questo fattore vi sono dei margini di miglioramento ritenuti possibili e soprattutto auspicabili.

Figura 5 Giudizio sugli orari di apertura del SUAP

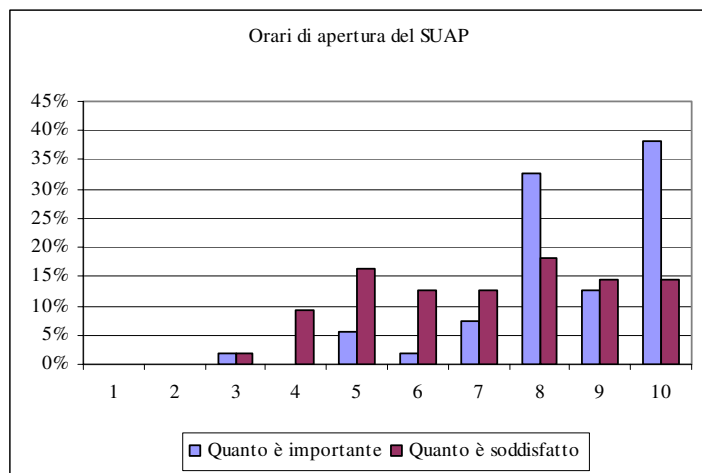


Figura 6 Giudizio sulla facilità di reperimento moduli

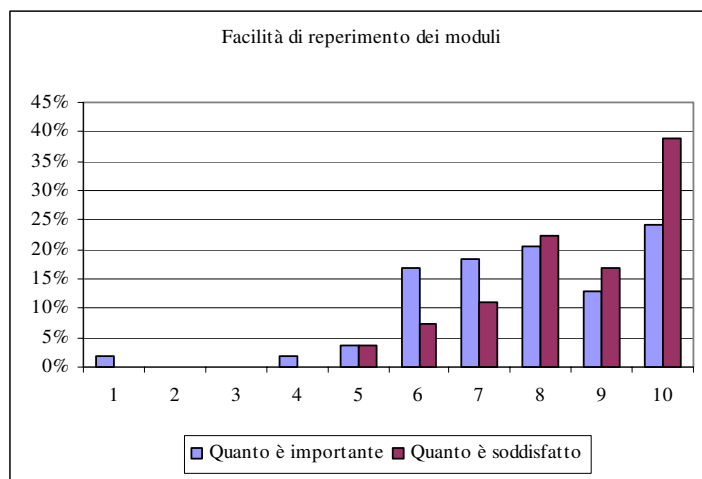
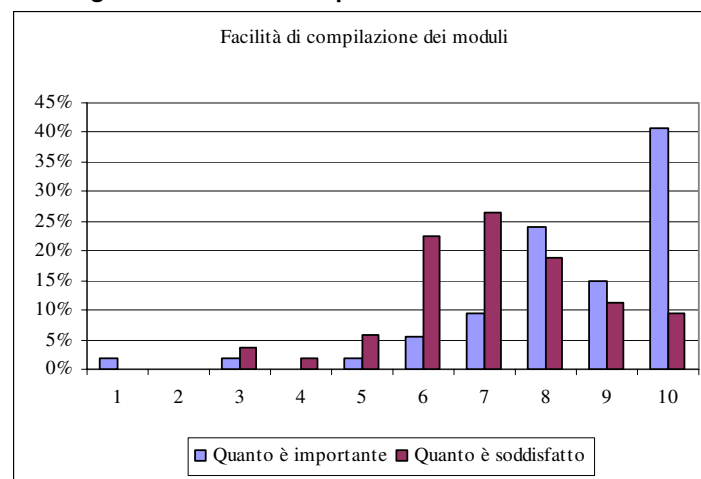


Figura 7 Facilità di compilazione moduli

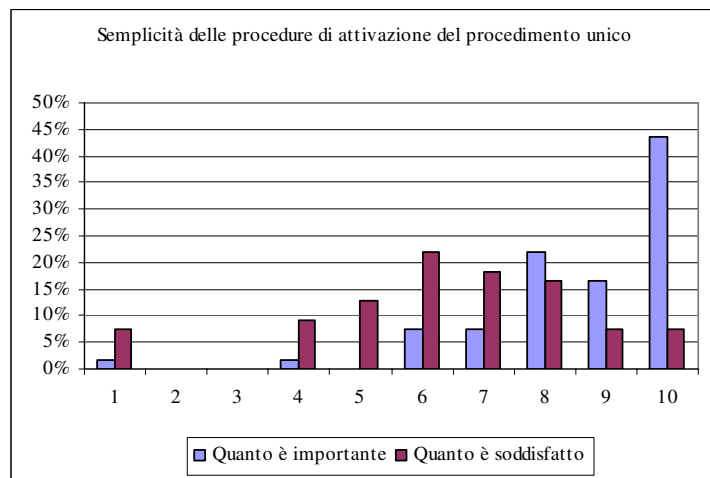


Per quanto concerne invece i moduli relativi alla pratiche svolte dallo sportello, la soddisfazione degli utenti di Siena è mediamente superiore a quella degli utenti di Carrara per entrambi i fattori (reperibilità e facilità di compilazione).

Si rileva, inoltre, un rapporto inverso tra percezione e attese nei due casi analizzati: a Carrara l'importanza media attribuita alla facilità di reperire e compilare moduli è superiore alla media della soddisfazione. Nel caso di Siena la soddisfazione è superiore all'importanza attribuita solo per quel che concerne il reperimento moduli ma inferiore all'importanza per la facilità di compilazione dei moduli stessi. Evidentemente l'utenza incontra in generale più difficoltà su quest'ultimo versante che sul primo. Del resto anche la reperibilità della modulistica sui siti internet degli sportelli appare ormai una funzione consolidata.

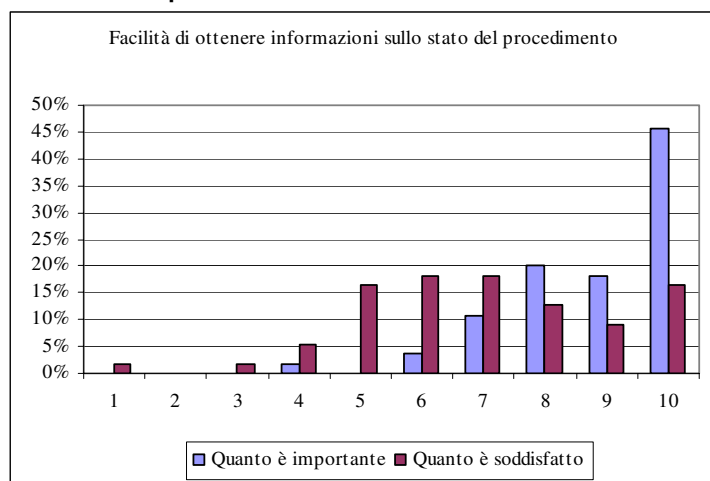
Per quanto concerne il fattore relativo alla semplicità di attivazione del procedimento unico la media della soddisfazione dell'utenza tende ad abbassarsi sia in valore assoluto e sia in comparazione alla qualità attesa.

Figura 8 Semplicità delle procedure di attivazione del procedimento unico



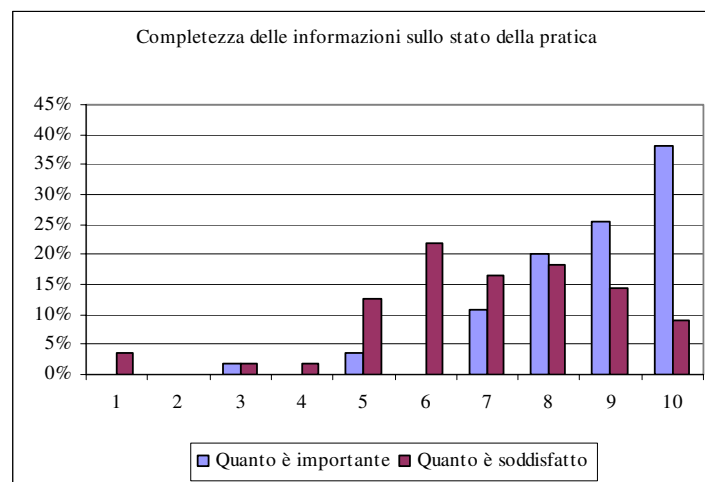
In entrambi i casi analizzati, la media della qualità attesa è sensibilmente superiore alla percezione della qualità del servizio (Carrara 8% contro il 5,8; Siena il 9% contro il 6,7 della qualità percepita). I due casi indagati su questo aspetto non presentano differenze significative.

Figura 9 Facilità di ottenere informazioni sullo stato del procedimento



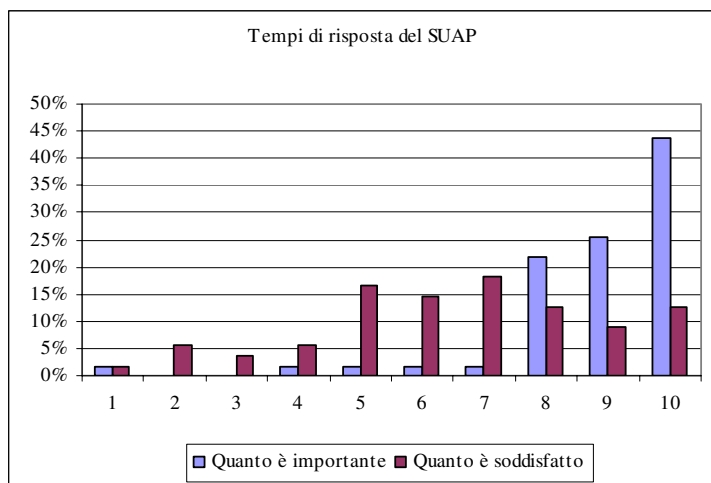
Lo stesso vale per la facilità di ottenere informazioni sullo stato del procedimento. Analogamente al precedente, anche per questo aspetto la soddisfazione è inferiore alle attese. Quanto più il giudizio degli utenti si addentra in fattori che coinvolgono gli aspetti procedurali del servizio e meno gli aspetti meramente informativi, tanto più tende a crescere l'importanza attribuita al fattore di qualità, in questo caso però la soddisfazione percepita è migliore che per il fattore precedente. La valutazione sulla facilità di ottenere informazioni sul procedimento è buona e si attesta attorno a valori che vanno dal 6,9 per Siena al 7,6 per (Carrara). Questo fattore, come altri del resto, può dipendere dalla qualità delle relazioni con il personale dello sportello, che non solo è considerato tra i fattori in assoluto più importanti dall'utenza ma risulta mediamente più alto nel caso di Carrara che in quello di Siena. Complessivamente la soddisfazione media relativa alla facilità di ottenere informazioni sullo stato del procedimento è più alta rispetto alla soddisfazione relativa alla semplicità di attivazione delle procedure (6,9 contro 6,3).

Figura 10 Completezza delle informazioni sullo stato della pratica



Anche la completezza delle informazioni sullo stato della pratica dipende in gran parte dalle relazioni con il personale dello sportello e in particolare con il responsabile del procedimento. Questo dato riflette e conferma in gran parte il precedente.

Figura 11 Tempi di risposta dei SUAP



Entriamo ora nella dimensione della tempistica delle attività dello sportello.

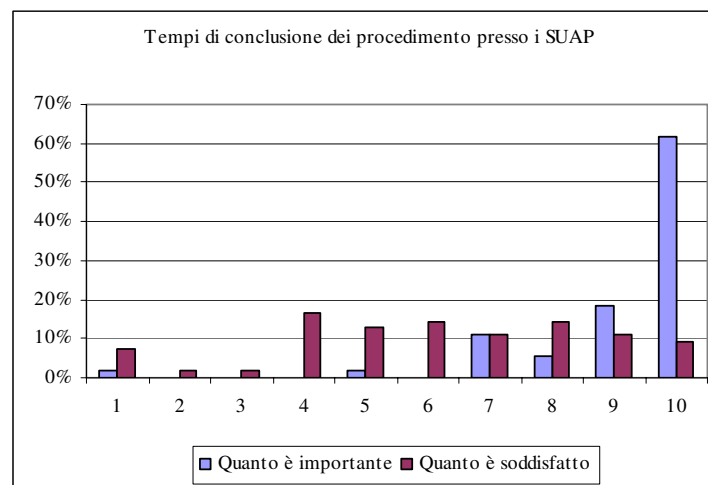
Quello dei tempi di risposta dello sportello è un fattore importante per le utenze ma non più degli altri fattori fin qui analizzati. Il valore medio delle risposte si attesta complessivamente, anche qui, intorno all'8,8 per importanza attribuita ed al 6,5 per soddisfazione percepita, e si registra una diversificazione delle risposte fornite dalle utenze nella gamma di valori relativi alla soddisfazione percepita. Tale variabilità può dipendere da molteplici fattori: da una più elevata soggettività nel valutare la tempistica del servizio e/o da una effettiva variabilità che può dipendere dal tipo di procedimento. La qualità attesa anche qui è comunque superiore a quella percepita.

Confrontiamo il dato precedente con quello relativo ai tempi di conclusione del procedimento.

Si rileva che l'importanza attribuita al fattore è generalmente molto elevata (9,1) mentre la soddisfazione percepita si discosta

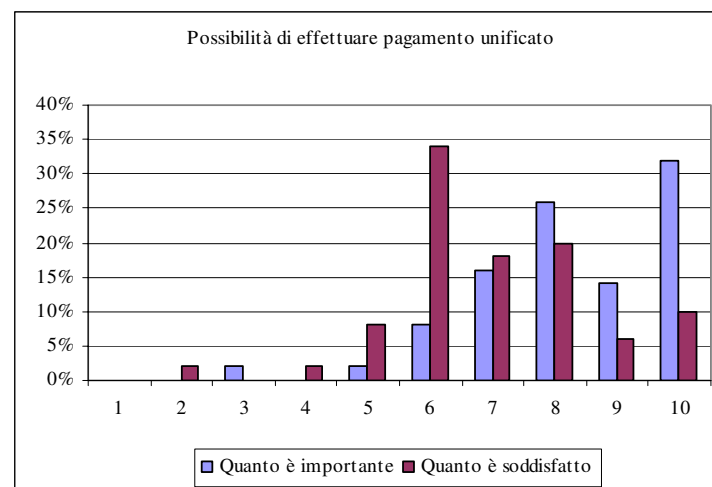
sensibilmente (6,1). Gli utenti dello sportello di Siena attribuiscono una rilevanza maggiore di quelli Carrara al fattore tempo.

Figura 12 Tempi di conclusione dei procedimenti presso i SUAP



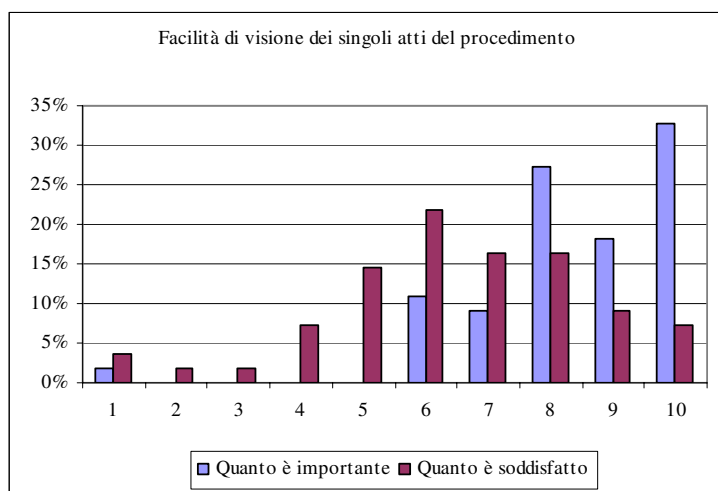
La valutazione di soddisfazione per quanto concerne i tempi dei procedimenti si attesta su valori medi ma rivela aspettative di qualità molto superiori alle percezioni attuali. Per le amministrazioni questo resta evidentemente un aspetto ancora critico, suscettibile di miglioramenti rilevanti.

Figura 13 Possibilità di effettuare pagamento unificato



A proposito della possibilità di effettuare pagamento unificato, va ricordato che sia Siena che Carrara hanno già realizzato il pagamento mediante bollettino unificato. Come si può vedere dalla figura l'importanza attribuita al fattore è elevata (8,3 in media) e la soddisfazione percepita non si discosta molto (7,0). Laddove la semplificazione dei pagamenti ha già consolidato i primi risultati tende ad abbassarsi la soglia della qualità attesa e tende a ridursi il *gap* con la qualità percepita.

Figura 14 Facilità di visione dei singoli atti del procedimento gestito dal SUAP

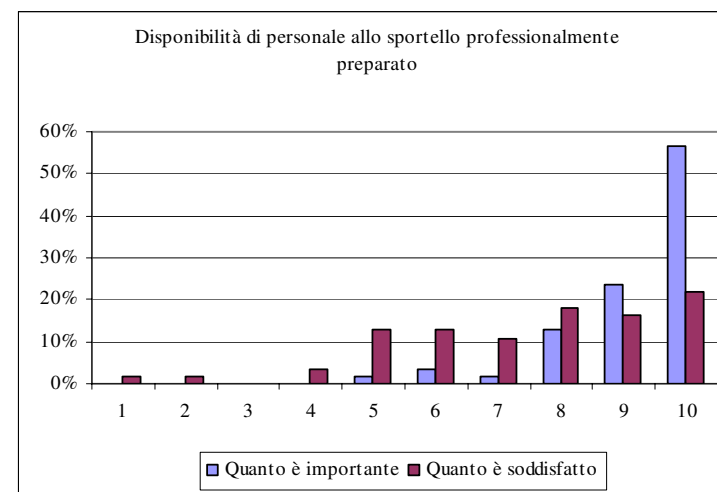


Sempre sul piano dell'accesso, la facilità di visione dei singoli atti del procedimento viene giudicata importante (8,4). La soddisfazione percepita si differenzia nell'ambito delle utenze dei due sportelli considerati: risultano mediamente più soddisfatti gli utenti di Carrara (7,1) rispetto agli utenti di Siena (6,0).

3.7. I fattori relazionali

Come è emerso nella prima parte della ricerca, una delle componenti essenziali del funzionamento del Suap è senza dubbio la qualità del *front-office*. La qualità del *front-office* dipende dalla disponibilità di risorse di personale, dalla capacità organizzative dei responsabili dei Suap e dai profili professionali degli addetti alle relazioni con l'utenza. Va ricordato che entrambi i Suap di Siena e Carrara sono incardinati nel Settore attività produttive. Cinque sono le unità di personale che lavorano nello sportello di Carrara, di cui due tecnici, uno geometra e l'altro architetto. Nel Suap di Siena sono impiegati quattro funzionari amministrativi e due tecnici per un totale di sei unità.

Figura 15 Disponibilità di personale allo sportello professionalmente preparato



Va rilevato innanzitutto la grande importanza attribuita al fattore relazionale ed alla preparazione professionale del personale di *front-office* (media 9.2). Anche analizzando la qualità attesa nei singoli casi, emerge che il 45,5% degli intervistati di Carrara ed il 63,6% di Siena attribuisce al fattore in questione la massima importanza (10).

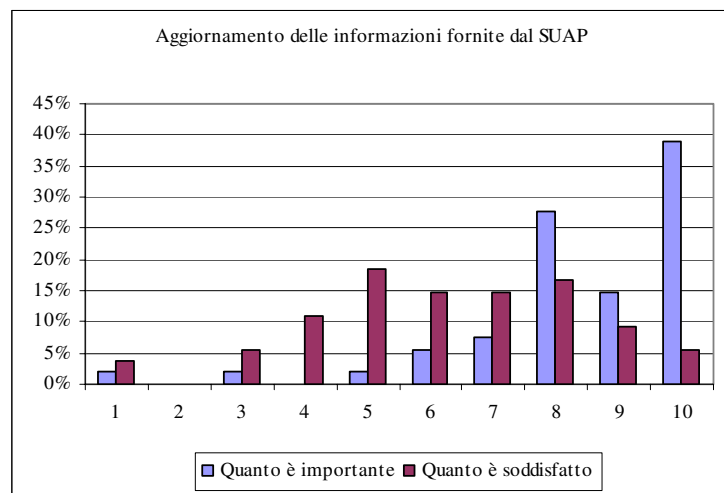
Ciò denota il fatto che la qualità delle relazioni con il Suap punta

ancora oggi allo sviluppo delle professionalità del personale di sportello, preconditione per migliorare la qualità complessiva del procedimento. Per quanto concerne la soddisfazione percepita la media è di 7,5, un giudizio quindi complessivamente buono e suscettibile di miglioramenti rispetto alle attese. Nonostante lo sviluppo tecnologico, la qualità delle relazioni con gli addetti resta fondamentale anche perché le relazioni con il responsabile del procedimento, figura centrale del procedimento unico, sono al momento scarsamente o per nulla informatizzate.

Le risposte alle domande sulla professionalità del personale di sportello confermano che il punto di forza della qualità di un servizio che si basa sull'attività di sportello è il personale.

Poiché dalle caratteristiche professionali e dalla preparazione del personale dello sportello dipende la qualità specifica di alcune attività svolte dal *front-office* abbiamo deciso di leggere il prossimo dato inserendolo nei fattori relazionali.

Figura 16 Aggiornamento delle informazioni fornite dai SUAP



Anche la soddisfazione percepita circa l'aggiornamento delle informazioni fornite dal Suap si attesta su valori medi (6,2) mentre l'importanza attribuita è superiore (8,5). L'aggiornamento è spesso di carattere normativo e si basa non solo sulla disponibilità delle fonti normative stesse ma anche sulla capacità di lettura delle medesime e sulla capacità dello sportello di indirizzare l'utenza verso gli adempimenti più aggiornati e quindi più corretti. Questo dato può essere associato alla facilità di consultazione della normativa che si attesta sul 6.4 per la soddisfazione media percepita e sull'8,6 per l'importanza attribuita. I giudizi tra Siena e Carrara sono sostanzialmente equivalenti.

3.8. I rapporti tra Suap e Sue

Nella prima parte della ricerca è emerso come il sistema delle relazioni organizzative e funzionali tra Suap e Sportello unico per l'edilizia (Sue) costituisca un punto importante per capire la strategia perseguita dall'ente locale nell'ambito della semplificazione del procedimento unico. Le pratiche relative alle attività produttive molto spesso infatti comportano anche lo svolgimento di pratiche edilizie. Pertanto l'impegno dell'amministrazione comunale al fine di realizzare un'efficace collaborazione, se non l'integrazione, tra le due realtà amministrative è un indicatore delle evoluzioni della complessiva politica di semplificazione perseguita dall'ente locale.

L'importanza attribuita alla unificazione dei procedimenti (edilizia-attività produttive) viene considerata mediamente molto importante in entrambi i Comuni degli intervistati.

È evidente che questo viene percepito come un punto centrale della riduzione della complessità del procedimento unico e quindi dei tempi di svolgimento della pratica. Nella prospettiva di sviluppo del Suap quindi la valutazione del sistema di relazioni tra Settore attività produttive ed Edilizia diventa un fattore cruciale per accrescere la qualità delle prestazioni complessive dell'ente.

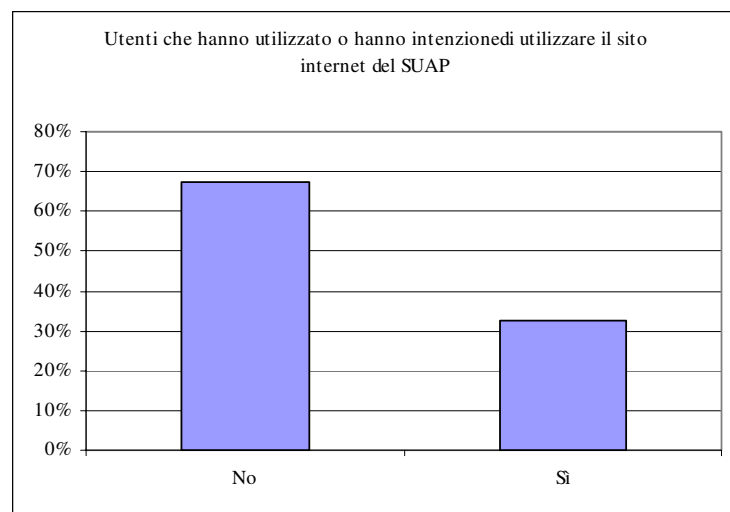
3.9. L'informatizzazione dello sportello unico

L'informatizzazione è un fenomeno che tende a sviluppare forme sempre più accentuate di spersonalizzazione del servizio. La spersonalizzazione contribuisce a mutare l'idea stessa di qualità che ac-

compagna l'erogazione del servizio. Ciò implica che qualità erogata e qualità percepita debbano e possano convergere al fine di rendere possibile l'incontro tra domanda e offerta del servizio stesso. Il problema a cui si trovano di fronte le amministrazioni pubbliche è quello di come gestire il passaggio da un servizio prevalentemente, se non esclusivamente, basato sulle relazioni interpersonali ad un servizio che si avvale di altre modalità di erogazione. Si tratta in primo luogo di rendere affidabili agli occhi degli utenti strumenti e modalità di interazione nuovi, se non addirittura di come rendere accessibili modalità d'interazione e di comunicazione che si avvalgono di linguaggi e tecniche talvolta del tutto sconosciuti agli utenti.

Cercheremo ora di focalizzare l'attenzione sul rapporto tra utenze Suap e sito internet del medesimo, sia per comprendere l'atteggiamento prevalente nei confronti della nuova realtà amministrativa e sia per cogliere le principali difficoltà in merito al processo in corso.

Figura 17 Utenti che hanno utilizzato o hanno intenzione di utilizzare il sito internet del SUAP



Il dato riportato nella figura 17 evidenzia l'esistenza di una elevata percentuale di utenti intervistati (67,3%) che non hanno mai uti-

lizzato il sito internet del Suap e/o non manifestano alcuna intenzione di farlo in futuro. Carrara per questo aspetto sembra più in ritardo di Siena registrando un 77,3% di utenti che non hanno mai utilizzato né pensano di utilizzare il sito internet contro il 60,6% di Siena. Il fenomeno sembra confermare alcune ipotesi formulate nella prima parte della ricerca circa la difficoltà dimostrata dalle amministrazioni nel procedere all'informatizzazione dei servizi forniti dai Suap. Difficoltà dovute ad una molteplicità di fattori quali: la scarsa conoscenza del sito, la scarsa o inesistente alfabetizzazione informatica delle utenze, o, infine, la scarsa o inesistente disponibilità a convertire lo stile consolidato delle relazioni personali con lo sportello unico in relazioni telematiche. In altre parole, gli utenti sono spesso convinti che il contatto diretto con i funzionari e soprattutto con le amministrazioni terze (in particolare le Asl) riduca le possibilità di errore, «se ci vai di persona è comunque meglio». Bisognerebbe a questo proposito capire quanto questo atteggiamento sia favorito dalle difficoltà di integrazione dei *back office* delle amministrazioni terze coinvolte nel procedimento e dalle difficoltà di comunicazione tra le medesime. Infatti quanto più questa difficoltà è percepita dagli utenti e si ripercuote sulla farraginosità e lentezza del procedimento, tanto più tenderà ad alimentare il distacco dalle procedure informatiche. L'opacità del procedimento potrebbe costituire un disincentivo alla diffusione dell'informatizzazione delle utenze.

Dalla domanda di controllo relativa alla richiesta se gli utenti ritengono importante il recapito a domicilio dei documenti, emerge che in media l'importanza è abbastanza elevata (8,1), soprattutto nel caso di Siena (8,3). La predilezione per una linea di sviluppo del Suap nella direzione che potremmo definire "più tradizionale" rispetto alle possibili evoluzioni informatiche o addirittura alla multicanalità, rivela che l'attaccamento allo sportello fisico ed alla comunicazione cartacea è ancora molto forte e radicato.

Vediamo ora nel dettaglio gli atteggiamenti degli utenti che utilizzano il sito internet relativo alle differenti dimensioni di qualità del sito del Suap stesso.

Figura 18 Giudizio sulla possibilità di avere recapitati i documenti a domicilio

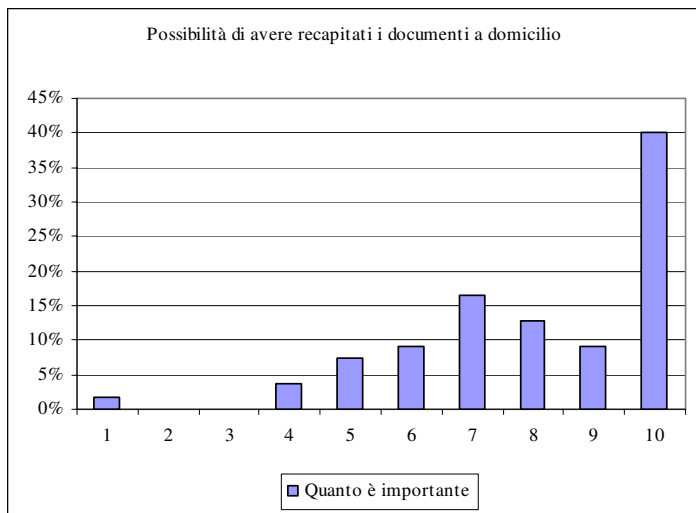
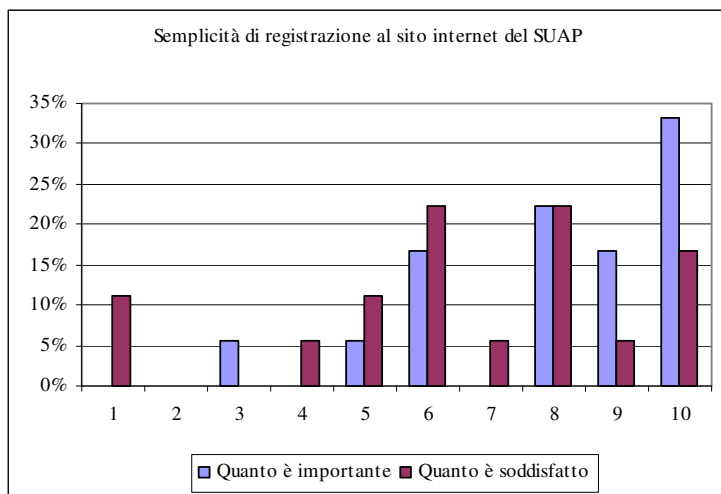


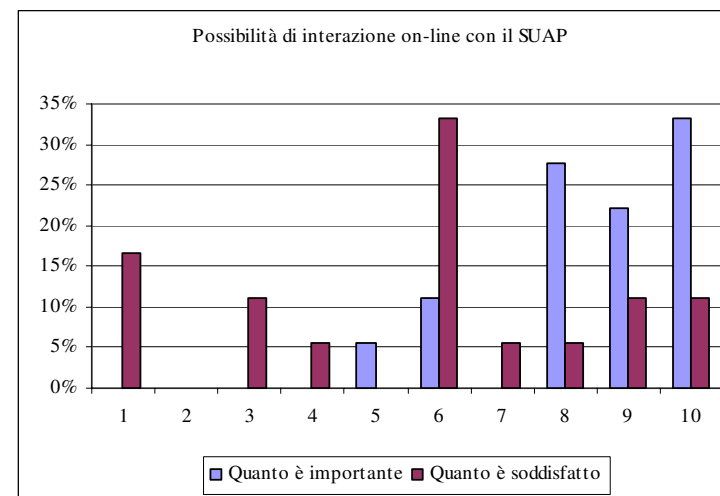
Figura 19 Semplicità di registrazione al sito internet del SUAP



Il giudizio relativo alla semplicità di registrazione al sito internet rivela l'importanza attribuita alla semplicità di una procedura (accesso al sito internet) che dovrebbe facilitare l'accesso degli utenti e quindi accrescere l'usabilità del sito, svilupparne la familiarità e consentire quindi, nel medio-lungo periodo, un consolidamento dell'abitudine dell'utenza a rivolgersi a questo canale di accesso al Suap.

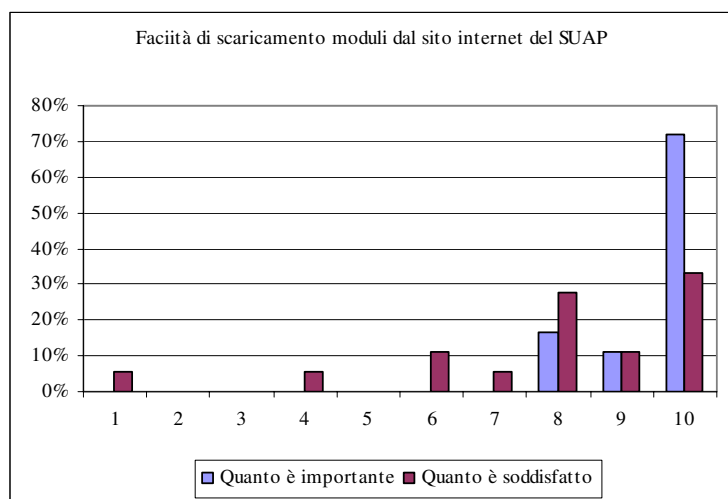
Benchè le percentuali indichino che Siena conferisce più importanza a questo fattore (8,5) registrando una media soddisfazione percepita (6,6), mentre Carrara si attesta su una qualità attesa mediamente più bassa (7), più coincidente con la qualità percepita (7,2), l'esiguità del numero degli intervistati suggerisce di non enfatizzare il confronto tra le due realtà. Si conferma comunque la regola secondo cui quanto più le aspettative di qualità sono elevate tanto più è difficile per l'utente incontrare una realtà che le soddisfi appieno e più elevato risulta il distacco tra le due dimensioni: l'attesa e la percezione reale.

Figura 20 Possibilità di interazione on-line con il SUAP (forum, posta elettronica, ecc.)



I *forum* possono essere importanti per gli utenti sia per acquisire informazioni non reperibili o difficilmente ricostruibili attraverso il sito, sia per reclamare per gli eventuali disservizi. L'importanza media del fattore è elevata (8,5) mentre la soddisfazione media è ancora bassa (5,7). Nella prima parte della ricerca è emerso che su questo aspetto dell'informatizzazione le amministrazioni comunali, e soprattutto i coordinamenti provinciali sono in fase di studio e sviluppo. I *forum* possono rivelarsi strumenti importanti di sviluppo sia sul versante dell'offerta che della domanda del servizio perchè consentono un arricchimento del sito, delle informazioni sulle procedure e delle soluzioni di problemi diffusi e condivisi.

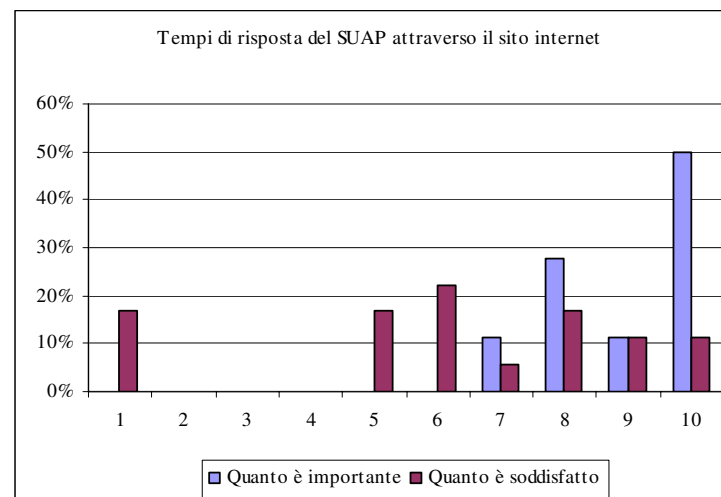
Figura 21 Facilità di scaricamento moduli dal sito internet del SUAP



Per coloro che abitualmente utilizzano il sito web del Suap la possibilità di scaricare la modulistica è ritenuta una variabile molto importante (9,6) e anch'essa attiene alla usabilità del sito. Nonostante la prima parte della ricerca evidenzi come proprio su questo aspetto i Suap abbiano compiuto notevoli progressi e abbiano investito la maggior parte degli sforzi iniziali del processo d'informatizzazione, la soddisfazione percepita è comunque mediamente inferiore alle attese (7,9). Può valere qui il discorso precedente: poiché

la modulistica costituisce, assieme all'informazione normativa, la funzione principale dei siti allo stato attuale, le utenze avrebbero maturato nei confronti di questo fattore un'aspettativa più elevata che su altri e risulterebbero quindi anche più consapevoli degli ulteriori miglioramenti possibili. Tuttavia resta da chiedersi se la soddisfazione abbia a che fare anche, ad esempio, con i tempi richiesti all'utente per individuare la collocazione nel sito dei moduli e per scaricarli.

Figura 22 Giudizio sui tempi di risposta del SUAP attraverso il sito internet



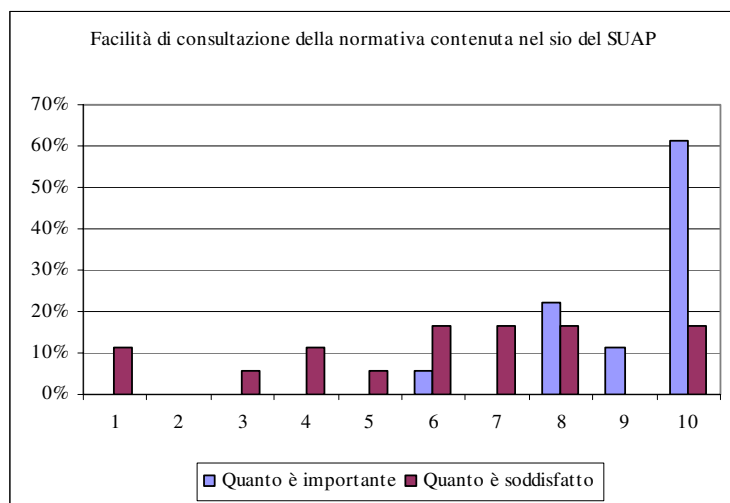
Anche in questo caso, come per lo sportello fisico, l'importanza media attribuita ai tempi di risposta è molto elevata (9,0) mentre la soddisfazione percepita è sensibilmente inferiore (6,2).

Nel caso di Carrara il *gap* tra importanza attribuita e soddisfazione percepita è addirittura superiore (3,0) a quello registrato a Siena (2,8). Va sottolineato che tra coloro che normalmente utilizzano il sito Suap il giudizio sulla qualità percepita è, sia pure di poco, più severo di quello degli utenti dello sportello fisico (6,2 contro 6,5).

Su altri aspetti quali, ad esempio, la facilità di consultazione della normativa e l'aggiornamento delle informazioni contenute nel sito

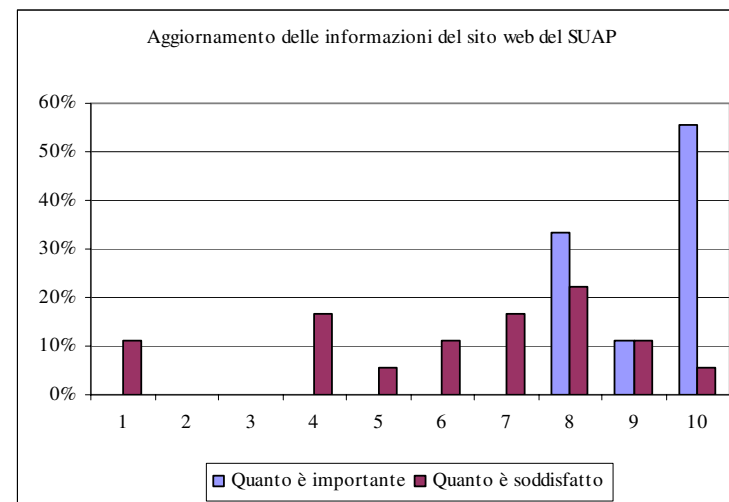
ciò che colpisce è la forte distanza tra attese degli utenti e soddisfazione percepita.

Figura 23 Giudizi dell'utenza sulla facilità di consultazione della normativa contenuta nel sito del SUAP



Gli interrogativi a questo proposito possono essere i seguenti: chi e come analizza la funzionalità del sito? Questa verifica è effettuata esclusivamente da tecnici informatici o è coerente con le esigenze di coloro che hanno progettato il sito, cioè le amministrazioni comunali? Cosa si intende per facilità di consultazione della normativa? Ci si preoccupa della facilità di individuazione e lettura dei riferimenti normativi. Come è noto infatti, il sistema di indicizzazione dei siti informativi determina spesso il successo o il fallimento dei siti stessi. La facilità e intuitività del sistema di indicizzazione può anch'esso influire sul grado di usabilità del sito e quindi sul grado di soddisfazione delle utenze.

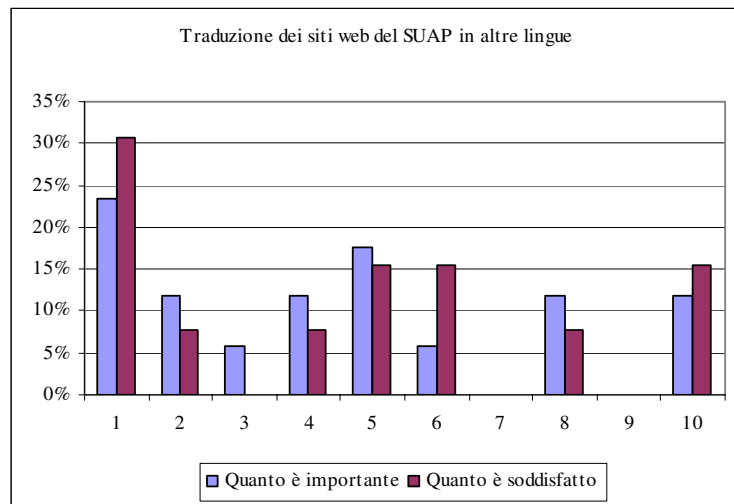
Figura 24 Giudizi dell'utenza sull'aggiornamento delle informazioni del sito web del SUAP



Il *gap* tra qualità attesa e soddisfazione percepita, per entrambi i fattori di qualità sopra evidenziati figura 23 e figura 24, è abbastanza elevato (3 punti). Evidentemente nonostante gli sforzi compiuti dalle amministrazioni in questa direzione le attese sono molto superiori a ciò che viene percepito nella realtà. La struttura dei siti o i contenuti stessi non adempiono in modo pienamente soddisfacente alla funzione di informazione per come essa viene intesa dagli utenti Suap. Per quanto riguarda in particolare l'aggiornamento delle informazioni, sarebbe interessante capire chi effettua tale aggiornamento e soprattutto con quale periodicità. Poiché l'aggiornamento prevalente riguarda la modulistica e la normativa, potrebbe incidere sulla qualità di questa attività un duplice ordine di vincoli. Un vincolo di costo, poiché l'aggiornamento è un'attività che richiede impiego di personale e tempo; un vincolo tecnico relativo cioè ai criteri adottati per l'aggiornamento dell'indicizzazione delle leggi.

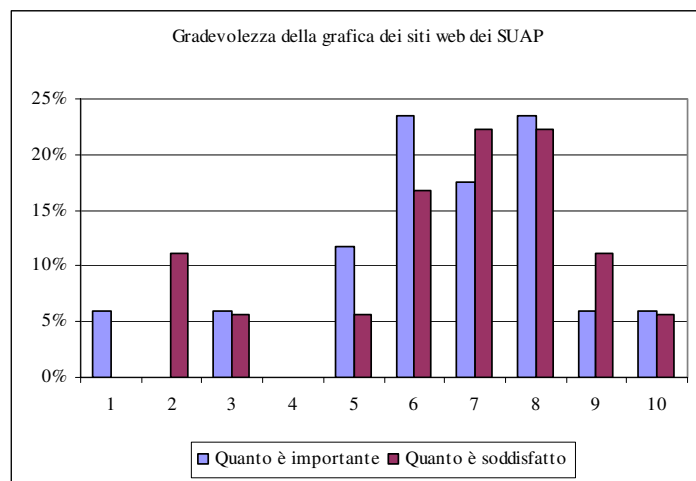
Un'importanza decisamente inferiore rivestono invece i fattori analizzate nelle due tabelle seguenti: la traduzione dei siti web in altre lingue e la gradevolezza della grafica.

Figura 25 Giudizi dell'utenza sulla traduzione dei siti web dei SUAP in altre lingue



Il fattore linguistico è evidentemente correlato alle caratteristiche della popolazione delle imprese e degli intermediari. Sul fattore di qualità “traduzione dei siti in altre lingue” si verifica forse l’unico caso in cui la soddisfazione media percepita supera la media dell’importanza attribuita.

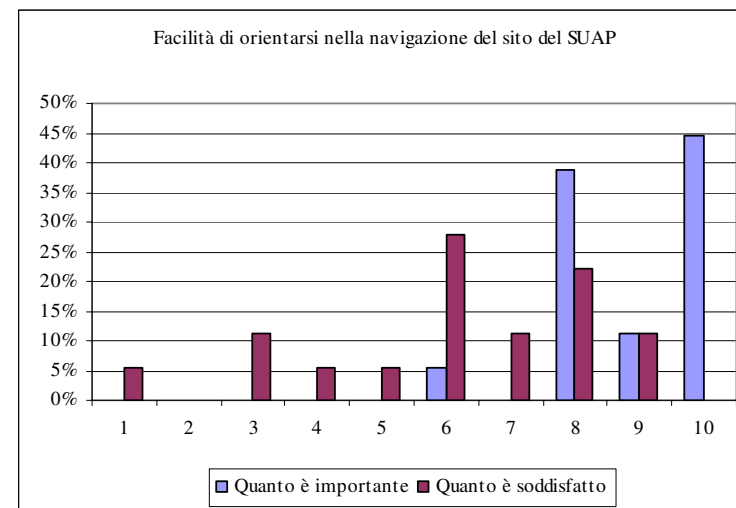
Figura 26 Giudizi sulla gradevolezza della grafica dei siti web dei SUAP



Sulla gradevolezza della grafica si verifica una quasi totale coincidenza tra importanza attribuita e soddisfazione percepita sia nel caso di Siena che di Carrara. Il fattore è apprezzabile ma non determinante.

Più importante invece è giudicata la facilità di orientarsi nella navigazione del sito. Questo può essere considerato un giudizio complessivo sulla navigabilità del sito internet del Suap.

Figura 27 Giudizi sulla facilità di orientarsi nella navigazione del sito del SUAP (navigabilità)



Come si evince dalla figura 27 l’importanza media attribuita è ben al di sopra della soddisfazione percepita (8,9 e 6,1) e tanto più, come nel caso di Carrara l’importanza cresce (9,4) tanto più è elevato lo scostamento dalla percezione. La facilità di orientarsi nella navigazione del sito è preconditione di utilizzabilità delle informazioni ivi contenute. L’importanza attribuita a questo fattore di qualità è quindi indicatore della rilevanza assunta dalla navigabilità del sito come requisito di accesso ai servizi offerti dallo sportello telematico. La soddisfazione generale percepita da coloro che utilizzano normalmente il sito è mediamente in linea con l’impressione ricavata dalle risposte precedenti in merito ai singoli fattori di qualità che incidono sulla navigabilità complessiva del sito.

3.10. Lo sviluppo del Suap telematico

Dal momento che la prima fase della ricerca ha rilevato un generale ritardo nello sviluppo telematico degli sportelli unici si è ritenuto utile sollecitare tutti gli utenti intervistati ad esprimere un giudizio sull'importanza attribuita ad alcune future linee di sviluppo telematico degli sportelli unici: sicurezza e riservatezza nel trattamento dei dati; disponibilità di accesso sicuro; pagamento on-line; sicurezza del pagamento; e alcune modalità di sviluppo della multicanalità (*call center*, telefono cellulare). Si tratta per lo più di aspetti del funzionamento telematico dei Suap che sono ancora allo studio o in fase di progettazione in entrambi i casi analizzati.

Figura 28 Importanza attribuita alla *sicurezza dei dati trattati via web dal SUAP*

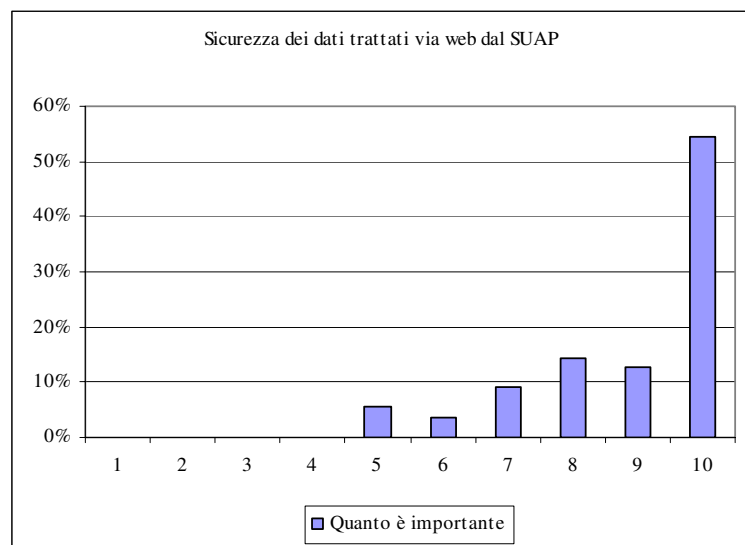


Figura 29 Importanza attribuita alla disponibilità di *accesso sicuro al sito SUAP (firma digitale, carta dei servizi e carta d'identità elettronica)*

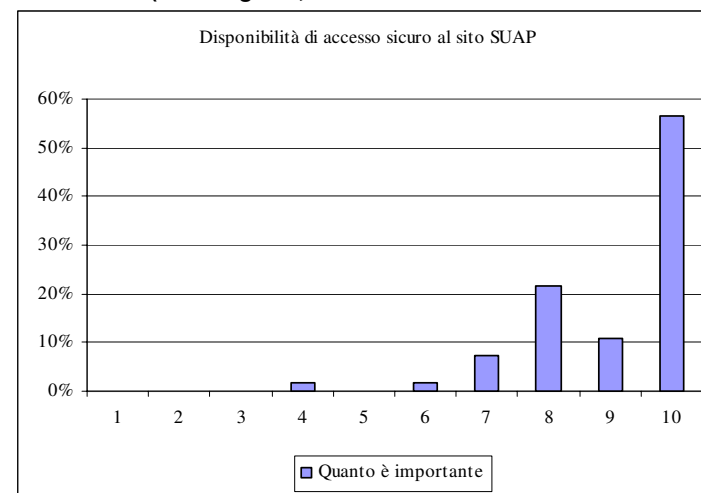


Figura 30 Importanza attribuita al *pagamento on-line*

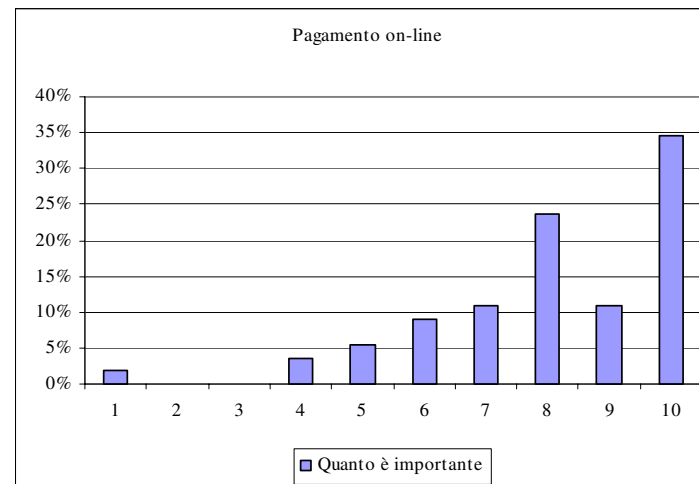


Figura 31 Importanza attribuita alla *sicurezza del pagamento on-line*

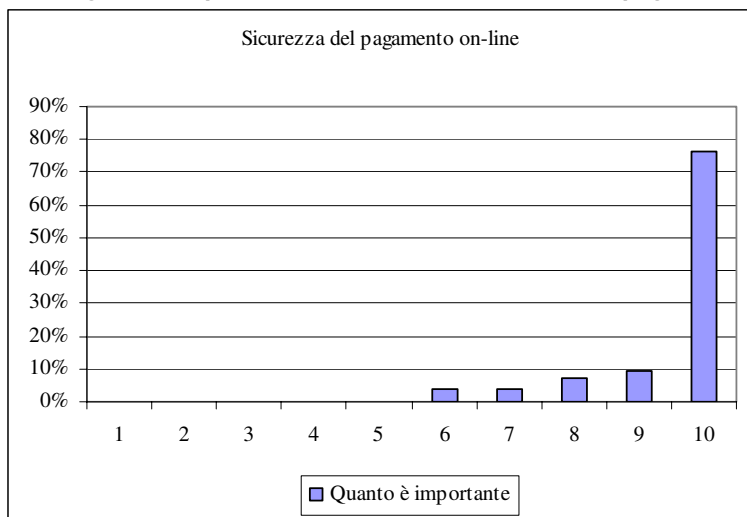
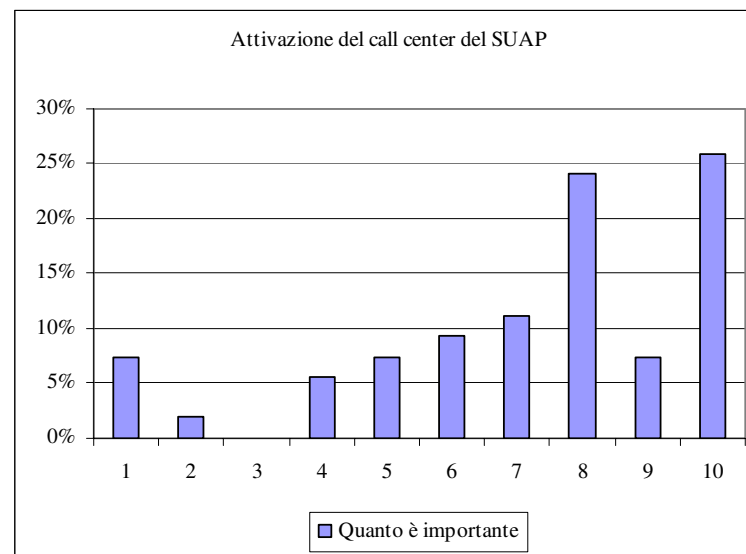


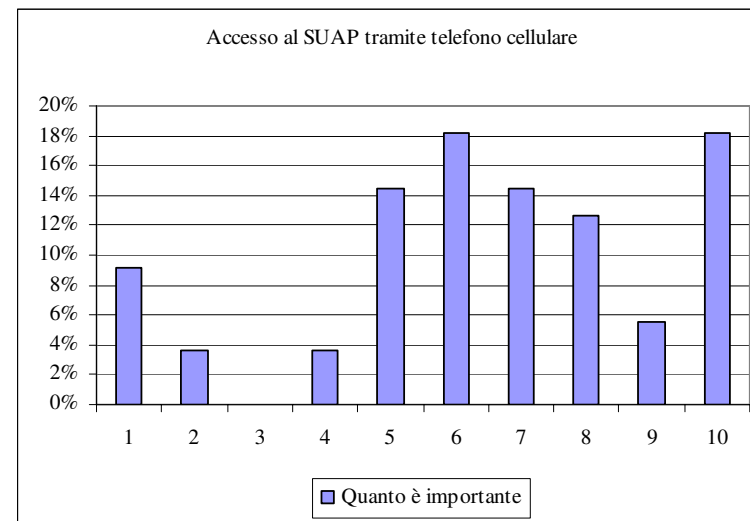
Figura 32 Importanza attribuita alla attivazione di *call center* del SUAP



Nell'ambito dei fattori di sviluppo un'importanza particolare viene attribuita al tema della sicurezza. Osservando i dati relativi al pagamento on-line emerge che più ancora che la possibilità di effettuare il pagamento (8,1) è considerata importante la sicurezza del pagamento stesso (9,5). Si può affermare che le garanzie fornite dall'amministrazione in materia di sicurezza delle transazioni tra Suap e utenze sia un prerequisito di sviluppo delle utenze telematiche. Questo è un punto critico del processo di informatizzazione degli sportelli unici: non tanto o soltanto perché la sicurezza è un fattore di qualità importante del servizio erogato dal Suap, ma anche perché la sicurezza (intesa come libertà dal pericolo, dal rischio o dal dubbio) è una caratteristica di fiducia nel servizio. Alimentare e diffondere la fiducia nella sicurezza delle transazioni potrebbe contribuire ad accrescere la legittimazione del processo di informatizzazione e magari ad estendere il mercato potenziale dei fruitori dello sportello telematico.

Le prossime due figure mostrano i dati relativi al giudizio sull'importanza attribuita alla multicanalità, cioè alla possibilità che l'accesso al Suap avvenga non solo via web ma anche mediante altri canali (*call center* e telefono cellulare).

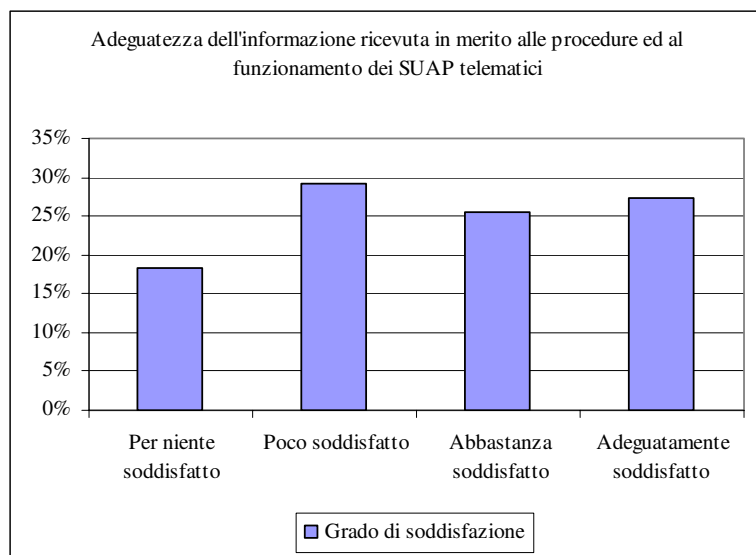
Figura 33 Importanza attribuita all'accesso al SUAP mediante *telefono cellulare*



Come evidenziano le figure 32 e 33 l'importanza media attribuita alla multicanalità è più elevata nel caso del *call center* (7,2) che nel caso del telefono cellulare (6,5). E comunque tra i possibili indirizzi di sviluppo del Suap telematico quelli legati alla multicanalità del servizio risultano meno importanti rispetto al pagamento on-line ed alla sicurezza.

Oltre a queste domande, come abbiamo già evidenziato in precedenza, è stato anche chiesto di esprimere un giudizio sull'importanza attribuita al recapito a domicilio dei documenti del Suap. Dalle risposte a questa domanda risulta che questa modalità tradizionale di interazione con lo sportello unico è ancora oggi ritenuta di importanza elevata.

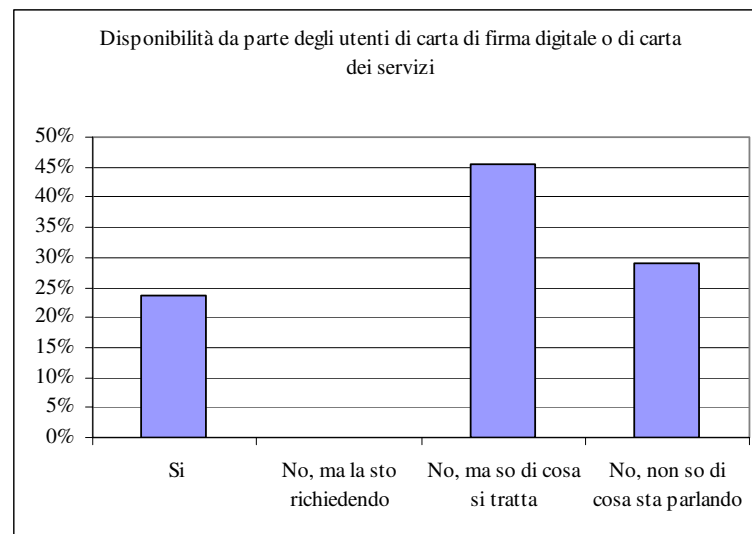
Figura 34 Soddisfazione sull'adeguatezza dell'informazione ricevuta in merito alle procedure ed al funzionamento dei SUAP telematici



Come si evince dalla figura 34 il 47% circa degli intervistati si dichiara per niente o poco soddisfatto delle informazioni ricevute. La percentuale appare elevata soprattutto se si pensa che il processo di informatizzazione dei Suap è iniziato alla fine degli anni '90 in entrambi gli sportelli e che, in entrambi i casi, i vertici dell'ente comu-

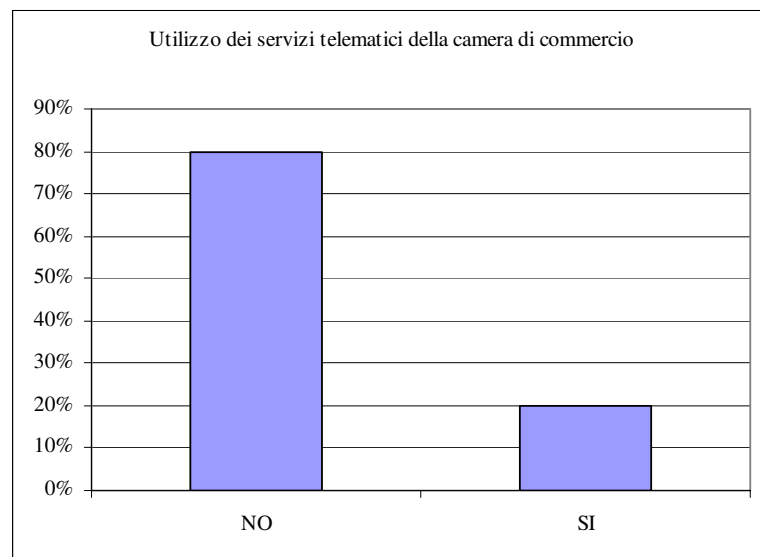
nale hanno dato un rilievo politico-istituzionale elevato alla politica di informatizzazione.

Figura 35 Disponibilità da parte degli utenti di carta di firma digitale o di carta dei servizi



Come si può vedere dalla precedente figura il possesso di carta di firma digitale o di carta dei servizi non è molto diffuso: il 69,1% degli intervistati dichiara di non utilizzare questo tipo di documento anche se il 45,5% almeno sa di cosa si tratta. I maggiori utilizzatori di questi strumenti si trovano nella realtà senese, più in ritardo invece la realtà carrarina che anche dalla prima parte della ricerca risultava essere quella in cui si registravano le maggiori difficoltà di informatizzazione delle utenze dei Suap e soprattutto degli intermediari (professionisti).

Figura 36 Utilizzo dei servizi telematici della Camera di Commercio



Il dato riportato nella figura 36 conferma il basso tasso di informatizzazione delle utenze dei Suap: l'80% degli intervistati non si avvale dei servizi telematici della Camera di commercio.

Questo è stato rilevato essere uno degli scogli principali alla diffusione dei servizi telematici nelle due realtà oggetto dell'indagine, ma, come ha rilevato la prima parte della ricerca sui Suap toscani, il problema è più generale e investe complessivamente l'area toscana.

Interrogati coloro che hanno utilizzato i servizi telematici della Camera di commercio su come abbiano trovati tali servizi (superiori, uguali o inferiori) rispetto a quelli del Suap, la risposta prevalente è stata la seguente: il 70% li giudica uguali; il 20% superiori, il 10% inferiori.

3.11. I risultati complessivi dell'indagine

L'indagine fornisce un quadro articolato ed approfondito su quale, ad oggi, la percezione della qualità del servizio fornito dallo sportello unico ed il giudizio degli utenti sui vantaggi attesi dal funzionamento del Suap e dalle applicazioni telematiche più importanti realizzate dagli sportelli.

Dall'analisi complessiva delle risposte relative all'importanza attribuita e alla soddisfazione percepita non emergono fattori negativi. In media, tutti i parametri sono stati giudicati positivamente: la valutazione media minima è di 6,1 e la valutazione media massima di 8,6. I dati indicano che vi è un generale apprezzamento del servizio offerto dai Suap, anche se si possono fare dei distinguo.

In relazione all'importanza attribuita ai fattori di qualità dello sportello unico emerge che benché in media venga attribuita a tutti i fattori di qualità un'importanza elevata, tra le diverse dimensioni del funzionamento del Suap alcune di queste risultano più importanti di altre. Spiccano fra tutte le seguenti:

- la disponibilità di personale professionalmente preparato;
- i tempi di conclusione delle procedure;
- i tempi di risposta dello sportello;

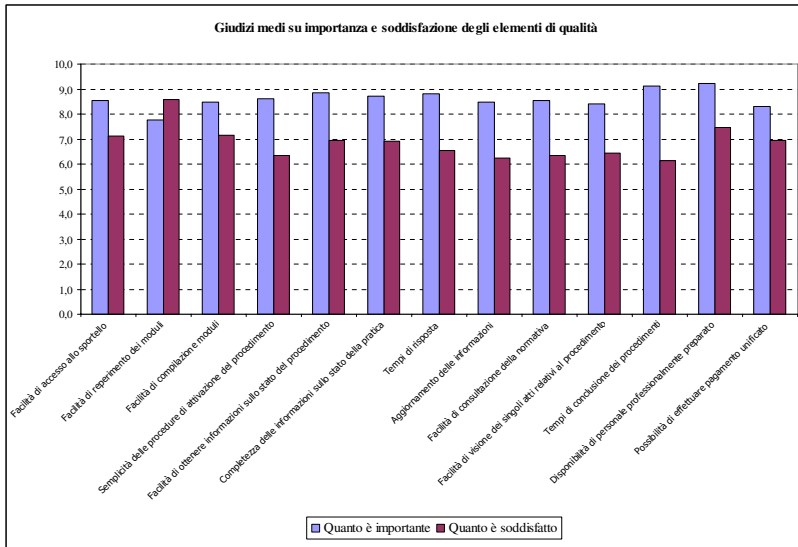
Seguiti da altri tre fattori:

- la facilità di ottenere informazioni sullo stato del procedimento;
- la completezza delle informazioni sullo stato del procedimento;
- la semplicità delle procedure di attivazione del procedimento;

Tutte e sei le dimensioni sopra citate superano il valore di 8,5 nell'importanza media attribuita dall'utenza.

Per quanto concerne l'analisi complessiva delle valutazioni relative alla soddisfazione percepita, possiamo affermare che la soddisfazione degli utenti degli sportelli di Siena e Carrara è mediamente abbastanza elevata. Nello specifico si può rilevare che la soddisfazione meno elevata si registra in merito al fattore "tempi di conclusione dei procedimenti" mentre la soddisfazione più elevata si registra in merito alla "facilità di reperimento dei moduli".

Figura 37



Tab. 3 Giudizi dell'utenza sui fattori di qualità dello sportello SUAP

FATTORE	Quanto è importante	Quanto è soddisfatto	Gap	Gap
Facilità di accesso allo sportello	8,5	7,1	-1,4	-16,6%
Facilità di reperimento dei moduli	7,8	8,6	0,8	10,2%
Facilità di compilazione moduli	8,5	7,2	-1,3	-15,7%
Semplicità delle procedure di attivazione del procedimento	8,6	6,3	-2,3	-26,4%
Facilità di ottenere informazioni sullo stato del procedimento	8,8	6,9	-1,9	-21,4%
Completezza delle informazioni sullo stato della pratica	8,7	6,9	-1,8	-20,5%
Tempi di risposta	8,8	6,5	-2,3	-26,0%
Aggiornamento delle informazioni	8,5	6,2	-2,2	-26,5%
Facilità di consultazione della normativa	8,6	6,4	-2,2	-25,8%
Facilità di visione dei singoli atti relativi al procedimento	8,4	6,5	-1,9	-23,2%
Tempi di conclusione dei procedimenti	9,1	6,1	-3,0	-32,7%
Disponibilità di personale professionalmente preparato	9,2	7,5	-1,7	-18,9%
Possibilità di effettuare pagamento unificato	8,3	7,0	-1,3	-16,1%

Poiché uno degli scopi primari di quest'indagine è quello di rilevare il giudizio sugli sportelli telematici, cerchiamo ora di analizzare il quadro d'insieme dei giudizi sul sito internet del Suap.

Tra i fattori giudicati più importanti spiccano:

- la facilità di scaricamento dei moduli;
- l'aggiornamento delle informazioni;
- la facilità di consultazione della normativa.

I fattori giudicati più importanti corrispondono anche a quei fattori su cui le amministrazioni si sono impegnate maggiormente e che hanno avuto il maggiore sviluppo sul piano delle applicazioni informatiche. Essi investono attività in cui l'utente del sito ha già maturato un'esperienza consolidata ed in merito alle quali può esprimere giudizi più circostanziati sui miglioramenti attesi.

Tra i fattori giudicati più soddisfacenti vi sono nell'ordine:

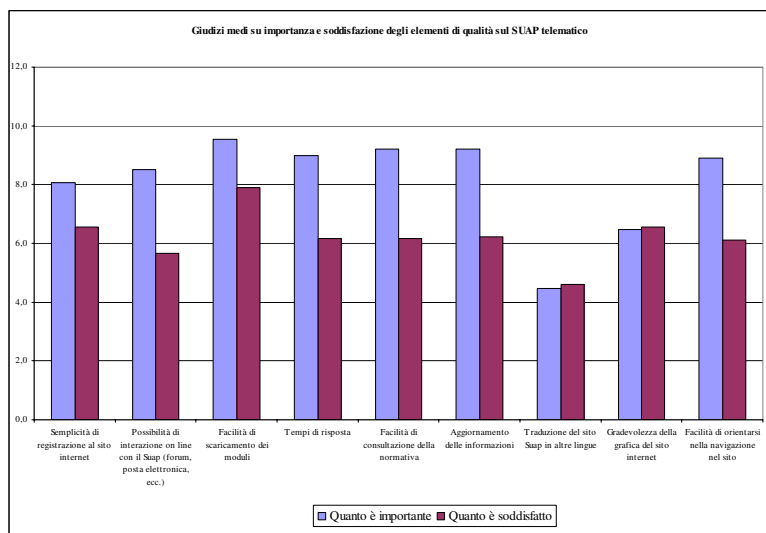
- la facilità di scaricamento dei moduli;
- la semplicità di registrazione al sito internet;
- la gradevolezza della grafica.

Tab. 4 Giudizi dell'utenza sui fattori di qualità del sito internet del SUAP

FATTORE	Quanto è importante	Quanto è soddisfatto	Gap	Gap
Semplicità di registrazione al sito internet	8,1	6,6	-1,5	-18,6%
Possibilità di interazione on line con il SUAP (forum, posta elettronica, ecc.)	8,5	5,7	-2,4	-33,3%
Facilità di scaricamento dei moduli	9,6	7,9	-1,7	-17,4%
Tempi di risposta	9,0	6,2	-2,8	-31,5%
Facilità di consultazione della normativa	9,2	6,2	-3,1	-33,1%
Aggiornamento delle informazioni	9,2	6,2	-3,0	-32,5%
Traduzione del sito SUAP in altre lingue	4,5	4,6	0,1	3,2%
Gradevolezza della grafica del sito internet	6,5	6,6	0,1	1,3%
Facilità di orientarsi nella navigazione nel sito	8,9	6,1	-2,8	-31,3%

Dalla figura della pagina seguente si evince che l'utenza del sito del Suap è generalmente abbastanza soddisfatta del servizio offerto anche se tale servizio è per lo più riferito ad attività informative ed allo scaricamento della modulistica.

Figura 38



3.12. Lo scostamento tra qualità attesa e qualità percepita

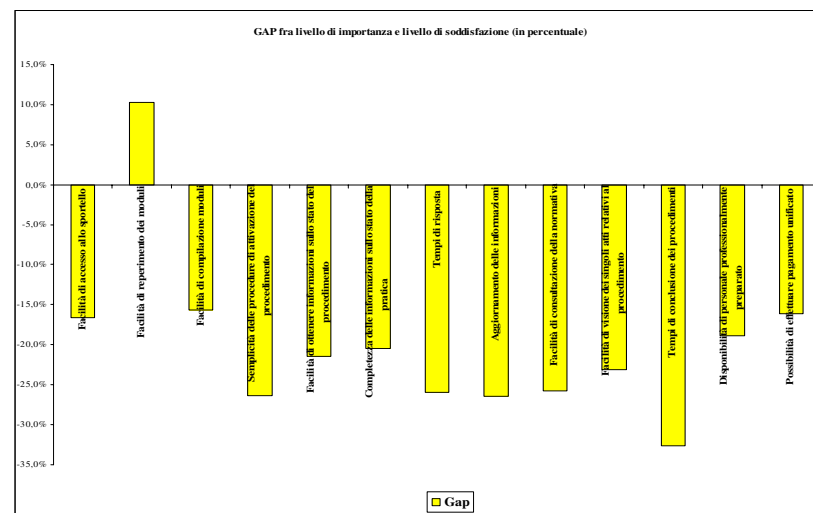
Cercheremo ora di mettere a confronto l'importanza media attribuita a ciascun fattore di qualità, che possiamo anche definire qualità attesa, con la soddisfazione media percepita della qualità in relazione all'effettivo funzionamento dello sportello, qualità percepita. La comparazione tra la qualità attesa e la qualità percepita ci fornisce il *gap*, cioè la forbice, che si registra tra le due grandezze e ci consente di misurare, fattore per fattore, lo scarto tra come viene percepito il funzionamento dello sportello e come l'utente vorrebbe che esso funzionasse. L'utilità di questo confronto risiede nella possibilità di individuare i nodi critici della qualità al fine di consentire che le decisioni future delle amministrazioni locali e le strategie finalizzate al miglioramento del servizio, tengano conto del giudizio dell'utente. Terremo distinta l'analisi dello scostamento per lo sportello fisico e per quello telematico.

Come emerge dal grafico n. 3, ad esclusione di un unico fattore (facilità di reperimento dei moduli), tutti gli altri registrano uno scarto medio sensibile tra qualità percepita e qualità attesa.

Lo scarto maggiore riguarda i tempi di conclusione del procedimento su cui evidentemente vi sono aspettative maggiori rispetto al-

la realtà. Il dato conferma, ancora una volta, che la tempistica dei procedimenti è non solo la dimensione di qualità che maggiormente interessa le utenze ma anche la dimensione del funzionamento dello sportello percepita come più critica e suscettibile di miglioramenti.

Figura 39



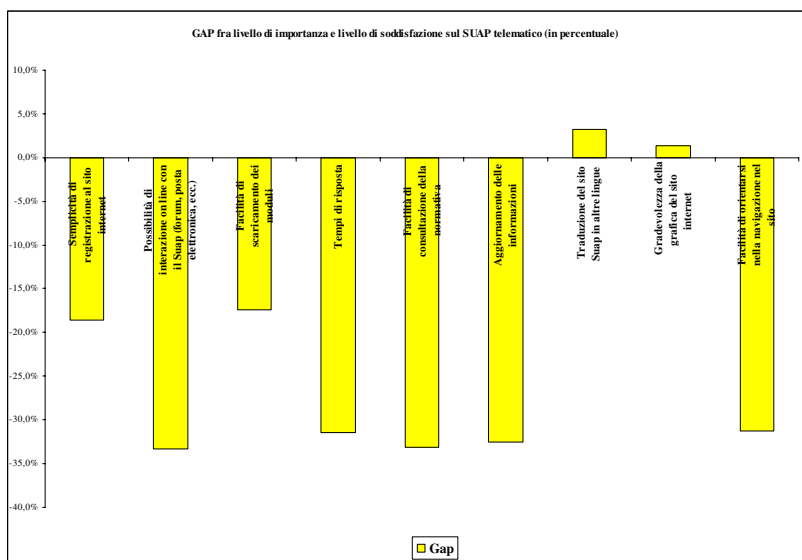
Le dimensioni di qualità che riguardano le procedure gestite dal Suap o le informazioni relative alle procedure stesse, sono tra quelle che registrano i *gap* più elevati:

- tempi di conclusione dei procedimenti (32,7%);
- completezza delle informazioni sullo stato del procedimento (26,4%).

Mentre le dimensioni relative all'accesso dello sportello registrano il *gap* più basso.

L'indagine sembrerebbe confermare gran parte delle ipotesi formulate nella prima parte della ricerca laddove si rileva il ritardo delle amministrazioni nell'integrazione dei *back office* e si ipotizza che questo ritardo si rifletta inevitabilmente sui processi di semplificazione e sui tempi di completamento del procedimento. Dal giudizio delle utenze il nodo critico delle procedure riemerge con forza.

Figura 40



Per quel che concerne il sito internet dei Suap, il *gap* più elevato tra livello di importanza e soddisfazione percepita è quello relativo alla possibilità di interazione on-line con il Suap. Questo scarto è sicuramente correlato al *gap* elevato che si registra anche in relazione alle principali attività informative e di aggiornamento normativo. La usabilità dei siti appare suscettibile di ulteriori miglioramenti e con essa anche la diversificazione delle forme di interazione con il sito internet che appare pertanto come una richiesta da mettere in diretta correlazione proprio con le criticità presenti nell'usabilità del sito. La richiesta di sviluppare forme alternative di interazione on-line segnalano la richiesta di interventi integrativi (*call center* e posta elettronica) volti alla soluzione caso per caso dei problemi che sorgono dalla navigazione.

Conclusioni

Normalmente, le indagini di *customer satisfaction* costituiscono uno strumento utile di riflessione per i governi locali, gli operatori

degli sportelli e per tutti coloro che, su vari fronti, siano impegnati nel cambiamento e/o nello sviluppo di questo tipo di servizio alle imprese. Dall'indagine condotta emergono alcune indicazioni di sviluppo del Suap, anche del Suap telematico, che è utile focalizzare e sintetizzare.

a) Dal Suap ci si aspetta in primo luogo una riduzione ulteriore dei tempi di realizzazione e conclusione del procedimento unico. I risultati finora conseguiti, se pur valutati positivamente, non appaiono ancora all'altezza delle aspettative maturate dagli utenti. Questo dato conferma le criticità rilevate nella prima parte della ricerca laddove la scarsa attenzione all'integrazione dei *back-office* viene indicata come il principale ostacolo alla semplificazione e quindi alla accelerazione delle procedure.

b) Un fattore di qualità estremamente importante nel funzionamento dello sportello unico è, allo stato attuale, la preparazione professionale del personale di sportello. Considerato il numero ancora poco elevato di utenti telematici del Suap, l'interazione con il *front-office* degli sportelli è visto come determinante per garantire aggiornamento e completezza delle informazioni, nonché l'accelerazione dei tempi di risposta dello sportello.

c) Tra le dimensioni più importanti – forse la più importante – nello sviluppo del Suap telematico, troviamo la sicurezza. Definire ed utilizzare i processi e gli strumenti per favorire lo sviluppo tecnologico informatico dello sportello unico per l'utenza ha un significato prioritario: garantire la privacy e la protezione dei dati e delle comunicazione scambiate con la PA.

d) Lo sviluppo dei siti internet dei Suap si basa sul presupposto di un'alfabetizzazione informatica più o meno avanzata delle utenze. Ipotesi che appare smentita dalla indagine di *customer* in cui si rileva ancora un basso ricorso al sito dello sportello unico.

e) Tra coloro che utilizzano i siti web si mostra elevata la richiesta di sviluppare forme alternative di interazione con i siti stessi soprattutto per far fronte alle difficoltà incontrate nell'utilizzazione dei siti.

f) L'usabilità dei siti non corrisponde pienamente alle attese degli utenti anche per la parte di informazione e modulistica. Gli utenti sembrano richiamare l'attenzione delle amministrazioni locali su criteri e modalità utilizzate per aggiornare i siti e renderli di più facile fruizione. In particolare l'aggiornamento (soprattutto normati-

vo) del sito web dello sportello viene indicato come un requisito fondamentale per garantire la qualità del servizio on-line.

Normalmente si distinguono tre livelli possibili di sviluppo dell'informatica applicata alle attività della PA:

1. il livello della pura informazione;
2. il livello della comunicazione unilaterale (ad es. scaricamento della modulistica);
3. il livello della comunicazione bilaterale (o interattivo).

Possiamo affermare che il miglior risultato nella direzione dell'informizzazione del servizio dello sportello unico è stato fatto nel secondo livello, e cioè sul piano della comunicazione unilaterale (modulistica). Contrariamente alla regola generale secondo cui quanto maggiori sono le attese di qualità tanto più difficile è ottenere soddisfazione nella realtà, per lo scaricamento della modulistica abbiamo il massimo dell'importanza attesa e anche il minimo *gap* rispetto alla percezione della soddisfazione. Segno che si è realizzato un soddisfacente incontro tra domanda e offerta di servizio. Il *gap* che si registra nell'ambito del primo livello (informazione) è sintomatico di difficoltà strutturali interne alle amministrazioni comunali non ancora del tutto messe a fuoco o adeguatamente affrontate. Il ritardo che si registra nell'ambito del terzo livello, l'interattività, appare invece più legato allo sviluppo della domanda ed alla sua qualificazione in funzione dello sviluppo complessivo dell'e-government.

Il questionario di rilevazione

I PARTE. Domande da rivolgere a tutti gli intervistati, relative allo sportello fisico Suap.

1) Lei personalmente si ritiene soddisfatto del servizio che riceve da questo sportello Suap?

Quanto si ritiene soddisfatto?

- a) Per niente
- b) Poco
- c) Mediamente
- d) Piuttosto
- e) Molto soddisfatto

2) Rispetto alle sue attese, Lei direbbe che il servizio che riceve in questo sportello Suap è superiore, corrispondente o inferiore alle sue attese?»

- a) Superiore
- b) Corrispondente
- c) Inferiore

3) Si è rivolto in passato ad altri sportelli Suap? Se sì quali?

- a) No
- b) Sì

.....

4) Il servizio che ha ricevuto presso altri sportelli a suo giudizio è uguale, inferiore o superiore a quello di Siena/Carrara?

- a) Uguale
- b) Superiore
- c) Inferiore

Per ognuno dei seguenti aspetti del funzionamento di questo sportello Suap le chiediamo ora di esprimere il suo grado di soddisfazione... e di indicare quanto per Lei è importante...

5) *Facilità di accesso allo sportello (orari di apertura)*

Quanto importante	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Quanto soddisfatto	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

6) *Facilità di reperimento dei moduli*

Quanto importante	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Quanto soddisfatto	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

7) *Facilità di compilazione moduli*

Quanto importante	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Quanto soddisfatto	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

8) *Semplicità delle procedure di attivazione del procedimento unico*

Quanto importante	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Quanto soddisfatto	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

9) *Facilità di ottenere informazioni sullo stato del procedimento*

Quanto importante	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Quanto soddisfatto	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

10) *Completezza delle informazioni sullo stato della pratica*

Quanto importante	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Quanto soddisfatto	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

11) *Tempi di risposta*

Quanto importante	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Quanto soddisfatto	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

12) *Aggiornamento delle informazioni*

Quanto importante	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Quanto soddisfatto	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

13) *Facilità di consultazione della normativa*

Quanto importante	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Quanto soddisfatto	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

14) *Facilità di visione dei singoli atti relativi al procedimento*

Quanto importante	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Quanto soddisfatto	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

15) *Tempi di conclusione dei procedimenti*

Quanto importante	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Quanto soddisfatto	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

16) *Disponibilità di personale professionalmente preparato allo sportello*

Quanto importante	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Quanto soddisfatto	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

17) *Possibilità di effettuare pagamento unificato*

Quanto importante	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Quanto soddisfatto	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

18) *Ha usato, o pensato di utilizzare il sito internet del Suap?*

- a) No
- b) Sì

II PARTE. Domande da rivolgere solo a coloro che dichiarano di avere effettivamente utilizzato il sito internet del Suap.

Per ognuno dei seguenti aspetti del funzionamento del Suap telematico le chiediamo ora di esprimere il suo grado di soddisfazione... e di indicare quanto per Lei è importante...

19) *Semplicità di registrazione al sito internet*

Quanto importante	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Quanto soddisfatto	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

20) *Possibilità di interazione on line con il Suap (forum, posta elettronica, ecc.)*

Quanto importante	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Quanto soddisfatto	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

21) *Facilità di reperimento dei moduli*

Quanto importante	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Quanto soddisfatto	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

22) *Tempi di risposta*

Quanto importante	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Quanto soddisfatto	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

23) *Facilità di consultazione della normativa*

Quanto importante	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Quanto soddisfatto	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

24) *Aggiornamento delle informazioni*

Quanto importante	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Quanto soddisfatto	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

25) *Traduzione del sito Suap in altre lingue*

Quanto importante	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Quanto soddisfatto	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

26) Gradevolezza della grafica del sito internet

Quanto importante	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Quanto soddisfatto	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

27) Facilità di orientarsi nella navigazione nel sito

Quanto importante	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Quanto soddisfatto	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

III PARTE. Domande da rivolgere a tutti gli intervistati

Nella prospettiva di un ulteriore sviluppo (anche telematico) delle funzioni del Suap, ci dia ora una valutazione del grado di importanza che lei attribuisce ai seguenti fattori

28) Sicurezza della riservatezza dei dati

Quanto importante	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
-------------------	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

29) Disponibilità di un accesso sicuro (firma digitale, carta dei servizi e carta d'identità elettronica)

Quanto importante	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
-------------------	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

30) Possibilità di pagamento on-line

Quanto importante	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
-------------------	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

31) Sicurezza del pagamento

Quanto importante	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
-------------------	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

32) Attivazione di un call centre

Quanto importante	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
-------------------	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

33) Accesso ai servizi Suap mediante telefono cellulare

Quanto importante	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
-------------------	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

34) Recapito a domicilio dei documenti

Quanto importante	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
-------------------	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

IV PARTE. Domande da rivolgere a tutti gli intervistati

35) In generale Lei ritiene di essere stato adeguatamente informato sulle procedure e sulle modalità di funzionamento del servizio informatico/telematico del Suap?

- a) Per niente
- b) poco
- c) abbastanza
- d) adeguatamente

36) Lei ha una carta di firma digitale o una carta dei servizi?

- a) Sì
- b) No, ma la sto richiedendo
- c) No, ma so di cosa si tratta
- d) No, non so di cosa sta parlando

.....

37) Lei ha utilizzato i servizi telematici della camera di commercio?

- No
- Sì

.....

38) Se sì, giudica tali servizi uguali, inferiori o superiori rispetto a quelli del Suap?

- a) Superiori
- b) Uguali
- c) Inferiori

40) Le chiediamo ora indicare quanto per lei è importante poter svolgere in un'unica sede gli adempimenti richiesti dallo sportello Suap e dall'edilizia.

Quanto importante	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Quanto soddisfatto	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

V PARTE. Parte anagrafica del questionario

41) Settore produttivo

- a) Industria
- b) Commercio
- c) Artigianato
- d) Agricoltura

42) Natura giuridica dell'impresa

- a) Società di capitale
- b) Società di persone
- c) Società cooperativa

L'ANALISI QUANTITATIVA DELL'IMPATTO ECONOMICO
DELL'E-GOVERNMENT**1. Introduzione**

Vi è ampio consenso sul fatto che l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione può migliorare le amministrazioni pubbliche, e che questo abbia ripercussioni positive sull'economia e sulla società. Una tale convinzione è diffusa, come dimostra l'attenzione che riceve il tema dell'e-government¹ anche in atti ufficiali significativi: nel mondo, per esempio nei documenti dell'Oecd (Oecd, 2003); nell'Unione Europea, che ne ha fatto uno dei cardini della sua azione, e in Italia, dove vi è un Ministero dell'innovazione tecnologica che ha nella promozione dell'e-government uno dei suoi obiettivi principali, e dove la scorsa legislatura, con diversa maggioranza parlamentare, testimoniò numerose iniziative di segno analogo.

A fronte di un tale convincimento, si registra l'assenza di analisi quantitative dell'impatto dell'e-government. Certo, nei documenti ufficiali si trovano previsioni e numeri – per esempio quelli del Governo italiano, che stima tra i 500 e i 600 milioni di euro i benefici complessivi del suo piano di e-government (Ministero per l'innovazione e le tecnologie, 2002, p. 49). Si tratta di numeri da leggere con cautela², anche, ma non solo, perché si basano su un'ipotesi di suc-

¹ Per e-government intendo l'insieme delle politiche che si occupano dell'adozione di tecnologie dell'informazione – con riferimento particolare alle tecnologie di Internet, ma includendo in linea di principio anche le altre tecnologie telecommunicative – all'interno delle amministrazioni pubbliche, per favorirne la trasformazione. Adotto quindi il punto di vista per cui le tecnologie dell'informazione sono tecnologie “abilitanti” (determinati progetti di riforma organizzativa). Invece di tecnologie dell'informazione, talvolta utilizzerò l'acronimo inglese ICT (Information and Communication Technology), la cui accezione è più ampia. Inoltre, per una definizione più circostanziata delle tecnologie, talvolta farò riferimento alle “tecnologie di Internet”, intendendo con queste le tecnologie che si basano sul protocollo TCP-IP.

² Nel caso delle previsioni di risparmio a seguire le politiche del Ministro Stanca, come ho cercato di dimostrare in Picci (2006b), più che cautela è utile una dose di diffidenza.

cesso dei piani descritti, laddove l'esperienza di utilizzo delle nuove tecnologie mostra, in generale e in particolare per l'e-government, che le buone intenzioni non bastano a produrre buoni risultati (Oecd, 2001). Soprattutto, si tratta di valutazioni non scientifiche, e generalmente svolte dalle stesse amministrazioni – o dai loro consulenti – che devono “vendere” un certo piano d'azione, al decisore politico prima ancora che all'opinione pubblica. L'Oecd stessa, del resto, nel suo documento di indirizzo più recente sull'e-government, per un verso sottolinea l'importanza del monitoraggio e della valutazione delle politiche, ma ne riconosce la difficoltà, stilando un lungo elenco di impedimenti (Oecd, 2003).

In particolare, l'Oecd considera metodi di valutazione non soltanto quantitativi, e quindi contempla il solco più ampio delle analisi qualitative delle politiche pubbliche che ha acquistato forza ed autorevolezza nel corso degli anni. Certamente, il problema della valutazione dell'impatto dell'e-government non è limitato all'utilizzo degli strumenti dell'analisi quantitativa, ma per esso è più grave, soprattutto se l'attenzione è posta non sulla misurazione di obiettivi in qualche modo intermedi rispetto ai fini delle politiche – per esempio, il numero di servizi disponibili on-line sul totale dei servizi offerti dall'amministrazione, o il numero di amministrazioni collegate a Internet secondo un certo standard – ma sugli obiettivi ultimi delle politiche – gli effetti economici, innanzitutto: i risparmi attesi per l'amministrazione, per esempio, e una più robusta crescita economica.

L'assenza di stime di questo tipo sugli effetti dell'e-government è da collegarsi a diversi ordini di problemi. Per primo, per ragioni in parte storiche, l'analisi delle politiche pubbliche è stata appannaggio di studiosi di formazione giuridica o organizzativista quasi sempre privi di una solida preparazione quantitativa³. Vero è che, nell'ambito della valutazione dei progetti, si sono affermate le tecniche di analisi costi e benefici (Florio, 2001), la cui applicazione costituisce ormai un prerequisito per accedere ai finanziamenti pubblici. Esse soffrono però della difficoltà di quantificare molte delle gran-

dezze rilevanti, che è aggravata per i progetti delle amministrazioni pubbliche, dove spesso il decisore è chiamato a soddisfare più obiettivi espressi in termini generici – si pensi alla “coesione sociale” o alla “tutela dell'ambiente”. Inoltre, si tratta di tecniche che si applicano con difficoltà al calcolo dei costi e dei benefici in un ambito complesso e trasversale come l'e-government.

Oltre ad un utilizzo ridotto dei metodi quantitativi per l'analisi delle politiche pubbliche, nel caso dell'e-government si incontrano difficoltà peculiari e aggiuntive rispetto ad altri ambiti di intervento pubblico. Si riscontra innanzitutto un problema generale nella misurazione di molte delle grandezze relative alla società dell'informazione, a partire dalle infrastrutture di Internet e dei loro servizi. Questa difficoltà segue in parte il fatto che, per motivi sui quali mi soffermerò, risulta problematico applicare certe distinzioni comunemente applicate in altri ambiti – per esempio, la distinzione tra l'infrastruttura e i servizi che su essa si basano (Giacomello e Picci, 2003).

Non è poi semplice definire in modo standardizzato certi concetti strumentali alla misurazione, ed è ancora agli albori lo sforzo di armonizzazione internazionale delle definizioni rilevanti, che è un prerequisito per giungere a valutazioni e a confronti o, come usa dire, ad esercizi di *benchmarking*. Anche prescindendo dai problemi di definizione delle grandezze rilevanti e della loro misurazione, non vi è ancora un'esperienza di e-government abbastanza protratta nel tempo a fornire i dati necessari per svolgere degli esercizi di stima dell'impatto delle politiche poste in essere, utilizzando, per esempio, gli strumenti dell'inferenza statistica.

Per l'insieme di questi motivi, l'entusiasmo che oggi si registra per l'e-government è basato sicuramente su molti buoni ragionamenti, ma non su una effettiva valutazione quantitativa degli effetti delle politiche proposte. È importante allora sviluppare strumenti di analisi adeguati, e un insieme di misure che permettano di individuare le politiche e i loro esiti con un grado di confidenza superiore rispetto a quanto concesso dalle procedure di inferenza informale, basate sui casi di studio o, peggio, su modelli espressi in forma narrativa e sovente definiti soltanto in modo implicito all'interno di un'argomentazione.

Nelle prime sezioni di questo capitolo approfondisco i temi ora delineati, per tracciare un quadro generale di quel che sappiamo

³ In questa situazione generale si registra un'eccezione importante, rappresentata dall'ambito delle politiche economiche in senso stretto, dove l'utilizzo degli strumenti econometrici è abituale.

circa l'effetto dell'e-government sull'economia, e dei problemi di misurazione connessi. Non mi occupo delle conseguenze non economiche dell'e-government, che sono sicuramente molteplici e importanti.

Successivamente, indico una metodologia per l'analisi quantitativa delle politiche di e-government, che si basa su un modello quantitativo che descrive il funzionamento di un'amministrazione pubblica, i suoi collegamenti con l'ambiente esterno, e le politiche di trasformazione organizzative basate sull'uso delle tecnologie dell'informazione.

I risultati dell'esercizio sono sia di merito che di metodo. Sul merito, mostro che, a meno di non volere credere fideisticamente ad effetti miracolistici delle politiche di e-government sulle variabili rilevanti – per esempio, sullo stato della tecnologia prevalente – grande parte dell'effetto economico dell'e-government è legata ai risparmi che esso genera nella produzione dei diversi servizi delle amministrazioni pubbliche. È cruciale allora pervenire a una quantificazione attenta di tali risparmi. Da questi, segue la necessità, per l'amministrazione, di decidere come allocare le risorse che si liberano. Ipotizzo che si aumenti la quantità di servizi resi dall'amministrazione, per semplicità e in parte per realismo. È evidente però che un'amministrazione pubblica è, o dovrebbe essere, un'organizzazione che in senso pieno alloca in modo efficiente delle risorse scarse, e quindi il problema dell'allocazione delle disponibilità finanziarie eventualmente risparmiate grazie all'e-government è da considerarsi aperto.

Risultano essere importanti i ritardi temporali con cui si manifestano le conseguenze degli interventi realizzati, e le variabili del modello sono caratterizzate da una dinamica abbastanza ricca, che andrebbe però meglio precisata attraverso una conoscenza più precisa di detti ritardi.

Un terzo aspetto che emerge dall'analisi del modello riguarda i rapporti di complementarità tra le politiche realizzate dai diversi livelli di governo, che possono richiedere la supplenza di un'amministrazione nei confronti di un'altra, qualora essa sia inadempiente. La possibilità stessa che un'amministrazione possa supplire ad un'altra non è scontata; ipotesi diverse al riguardo influenzano fortemente gli esiti del modello. Vi è la necessità di meglio comprendere i rapporti che sussistono tra le politiche realizzate dai diversi livelli di

governo, per meglio misurarne gli effetti, ma anche, per meglio progettarle, per esempio per svincolarne l'esito dalle azioni di altre amministrazioni.

Il metodo di analisi adottato costituisce il primo passo di un percorso verso una quantificazione delle politiche pubbliche che si discosta dalla pratica corrente dell'analisi dei progetti (Florio, 2001). Con esso, otteniamo delle indicazioni quantitative basate su un modello esplicito, nel rispetto del vecchio adagio degli econometrici, secondo i quali non può esservi «misurazione senza teoria»⁴.

Il modello rende intelligibili gli elementi e gli snodi dei ragionamenti, l'impatto di ipotesi alternative, e facilita, rispetto a una sua descrizione meramente narrativa, l'isolamento e la modifica di sue parti eventualmente controverse.

Il modello inoltre indica quali sono gli aspetti di maggiore incertezza, e di maggiore impatto potenziale, sui quali è necessario un supplemento di indagine. Per questo, esso consente anche di orientare l'agenda di ricerca futura.

2. L'impatto economico delle Ict

Non esistono, si è detto, delle stime quantitative serie dell'impatto delle riforme dell'e-government sul livello del prodotto di un'economia. Consideriamo però che l'e-government è un caso particolare di adozione delle Ict all'interno di un'organizzazione. Per questo, occuparsi del problema generale del ruolo economico delle nuove tecnologie all'interno di generiche organizzazioni costituisce un punto di partenza utile, anche perché su tale problema esiste una letteratura ampia, svolta utilizzando strumenti diversi (si veda, per esempio, Picci, 1999b) ed evidenza empirica abbondante, che include l'analisi quantitativa realizzata con metodi statistici ed econometrici.

Affrontare il problema generale costituisce soprattutto un punto di partenza obbligato, data l'assenza di evidenza empirica diretta. Per questo, le stime che esistono sull'impatto dell'adozione delle tecnologie dell'informazione all'interno dell'economia in generale, e

⁴ Con riferimento a Koopmans (1947).

in particolare all'interno delle imprese, sono almeno d'aiuto per affrontare il tema della determinazione degli effetti economici dell'e-government. In altri termini, in base a un criterio di analogia, possiamo immaginare che l'organizzazione-impresa e l'organizzazione-amministrazione pubblica subiscano conseguenze in qualche modo paragonabili dall'adozione delle tecnologie dell'informazione. Se esse fanno bene alle imprese, con ripercussioni positive per l'economia in generale, allora è lecito ritenere che qualcosa di simile avvenga per le amministrazioni pubbliche.

L'impatto delle tecnologie dell'informazione sull'attività economica in linea di principio è valutabile, perché si dispone di dati sull'utilizzo delle Ict nell'economia⁵. Opportune tecniche econometriche permettono di misurarne l'influenza su una misura dell'attività economica o della produttività, sia per la singola impresa, che al livello macroeconomico.

Nello svolgere questi studi per un'economia nel suo complesso, si distingue tra l'impatto generale delle Ict e il progresso all'interno del settore industriale che le produce. Quest'ultimo è ovviamente rilevante, e sappiamo con certezza che la produttività del settore è cresciuta nel tempo – si pensi alla cosiddetta “legge di Moore”⁶ – e che la sua importanza relativa è aumentata nel tempo. Questo è vero per gli Stati Uniti, il maggiore esportatore di tecnologie informatiche, e se pur in misura minore anche per gli altri paesi industriali.

Il paradosso di Solow

Più importante è capire se l'utilizzo delle nuove tecnologie avvantaggia anche gli altri settori dell'economia, producendo dei travasamenti benefici al loro interno. Si tratta di una conclusione apparentemente ovvia: per esempio, i *personal computer*, e così Internet, sono utilizzati in tutti gli ambiti di attività economica, ed è lecito attendersi che essi apportino benefici. Nei fatti, per lungo tempo non

⁵ Inoltre, si hanno dati su numerose variabili di controllo, che possono essere utilmente utilizzate per svolgere delle analisi condizionalmente a certe caratteristiche dell'economia e delle organizzazioni oggetto di studio.

⁶ Secondo la quale il numero di componenti dei circuiti integrati è soggetto a una crescita esponenziale (Moore, 1965).

si sono osservati effetti rilevanti delle tecnologie informatiche sull'insieme delle attività economiche, una situazione riassunta da Robert Solow, che osservò, in quel che divenne un celebre paradosso, che «l'era del computer la si può vedere dappertutto, tranne che nelle statistiche sulla produttività» (Solow, 1987). Ad oggi, la situazione è mutata, e numerose ricerche svolte successivamente, come vedremo più avanti, hanno generato un certo consenso circa l'effetto benefico delle Ict sull'economia, ben oltre il contributo diretto che la crescita del settore stesso fornisce al prodotto nazionale.

I motivi per cui non si individuava un tale effetto meritano una riflessione, perché per analogia potrebbero suggerire simili ritardi nell'osservare le conseguenze benefiche dell'e-government. Può essere che i dati non fossero abbastanza informativi; ma allora, l'effetto economico ricercato non doveva essere così rilevante, ed è utile ricordare che gli anni '70 e '80 furono un periodo di ingenti investimenti in Ict e, contemporaneamente, un periodo di crescita economica complessivamente ridotta.

Tecnologie general purpose

Un'altra spiegazione possibile per il paradosso di Solow riguarda la maturità delle tecnologie disponibili, e in particolar modo la rilevanza e la discontinuità rappresentata dalla diffusione delle tecnologie di Internet rispetto a tecnologie informatiche precedenti. È verosimile che le tecnologie di Internet rappresentino un'innovazione sostanziale rispetto alle infrastrutture e alle tecnologie informatiche preesistenti (si veda Picci, 1999b); che questo spieghi la perdurante irrilevanza delle Ict è nulla più di un'ipotesi.

Meglio argomentabile è il punto di vista che sottolinea il carattere *general purpose* delle nuove tecnologie dell'informazione, intendendo con questo la loro applicabilità ad ambiti produttivi numerosi e distinti. Le tecnologie di questo tipo sono soggette a ritardi anche notevoli tra il momento in cui vengono introdotte e il tempo in cui si raccolgono i loro frutti in termini di accresciuta produttività. Si tratta di un punto di vista esposto innanzitutto da alcuni storici economici, che osservano, per esempio, come l'elettricità e la chimica siano divenute veramente produttive soltanto molti anni dopo la realizzazione delle invenzioni rilevanti (David, 1990). Queste considerazioni potrebbero contribuire a spiegare la perdurante percepita

inefficienza dell'amministrazione pubblica, che pure da decenni rappresenta un acquirente importante di tecnologie Ict, e fornisce una nota di cautela nei confronti delle aspettative di effetti miracolistici immediati dell'e-government. Vero è che l'adozione di Internet, e le sue capacità inedite di mettere in rete dati, competenze e servizi, è più recente, e ha permesso di spostare l'attenzione dall'"informatizzazione" dell'amministrazione, a quel che oggi chiamiamo e-government.

L'evidenza empirica disponibile

Consideriamo ora l'evidenza empirica che ha permesso infine di smentire il paradosso di Solow e che indica un ruolo delle Ict che è statisticamente significativo ed economicamente rilevante. Per comodità possiamo dividere gli studi realizzati in due filoni. In entrambi, gli economisti utilizzano dati sugli investimenti (o sullo stock di capitale) in Ict, che tipicamente include sia *hardware* sia *software*. Uno dei due ambiti di ricerca contempla la realizzazione di esercizi di "contabilità della crescita". In essi, sotto certe ipotesi, è possibile attribuire la crescita economica che si osserva a diversi fattori, per determinare, per esempio, il ruolo dell'*input*-lavoro o dei servizi di capitale. La parte della variazione del prodotto che non è spiegata da una variazione degli input di produzione è chiamata il "residuo di Solow", che si interpreta come una misura dello sviluppo tecnologico.

Se l'analisi è condotta a livello settoriale, è importante determinare se settori oltre a quello delle Ict stiano crescendo più velocemente: solo in questo caso si può concludere che le nuove tecnologie influenzano gli altri ambiti dell'attività economica, abilitando processi produttivi più efficienti, e in definitiva mostrando la loro natura *general purpose*. A questo riguardo, l'analisi dei dati di contabilità nazionale ha mostrato che una parte importante della crescita economica osservata, nel corso del decennio scorso, negli Stati Uniti e in altri Paesi, sia da attribuirsi alle Ict. Si tratta di risultati sui quali non vi è un consenso unanime.

Gli studi citati si basano su dati provenienti da più fonti, che non distinguono le spese in tecnologie di Internet dalla partita dei generici investimenti in Ict. Non permettono quindi di determinare se le tecnologie di Internet abbiano effettivamente rappresentato, dal

punto di vista dei loro effetti economici, un salto discreto rispetto alle tecnologie informatiche preesistenti. Inoltre, l'ottimismo circa gli effetti benefici delle Ict si riferisce principalmente agli Stati Uniti, e gli studi effettuati sulle altre economie hanno raggiunto conclusioni talvolta diverse⁷.

Un secondo filone di ricerca ha utilizzato dati che derivano da indagini campionarie sul comportamento delle imprese⁸, alle quali si formulano delle domande che riguardano la scelta degli *input* di produzione e i risultati ottenuti. Dati di questo tipo permettono di valutare se le imprese che più investono in Ict, fatte salve le loro caratteristiche idiosincratice, ottengono risultati economici migliori, ed in quale misura. Purtroppo, anche in questo caso, generalmente i dati a disposizione non permettono di distinguere tra investimenti in Ict in generale e gli investimenti in tecnologie di Internet, che sarebbero più pertinenti ai nostri interessi.

In conclusione di questa breve rassegna sul ruolo economico delle Ict, ne sottolineo il risultato principale. Le Ict tendono ad aumentare la produttività di chi le usa, e questo è vero almeno per il settore privato dell'economia statunitense. L'individuazione di un effetto positivo può seguire anche dopo molto tempo l'inizio dell'effettiva adozione della tecnologia, un risultato che è coerente con quanto sappiamo sui processi di adozione delle tecnologie *general purpose*. L'utilizzo delle nuove tecnologie richiede un processo di apprendimento complesso: i progetti di trasformazione delle organizzazioni talvolta falliscono, e col tempo si impara dagli errori.

Le conclusioni raggiunte si basano su studi che non riguardano specificamente, e che anzi spesso escludono, le amministrazioni pubbliche. Ugualmente, i risultati a disposizione permettono di trarre una conclusione di massima sugli effetti economici delle Ict che, in base a un principio di analogia tra le organizzazioni private e le amministrazioni pubbliche, può anche essere riferita ai possibili effetti delle politiche di e-government.

⁷ Un ricercatore, per esempio, raggiunge la conclusione che «il paradosso di Solow è fuggito dagli Stati Uniti e ha preso rifugio in Europa» (Daveri, 2002; traduzione dell'autore).

⁸ Per esempio, Brynjolfsson and Hitt (2000), e Brynjolfsson et al. (2002).

3. Problemi di misurazione delle variabili rilevanti

Ai problemi di misurazione degli effetti dell'uso delle Ict all'interno delle organizzazioni – siano esse pubbliche o private – si deve aggiungere la difficoltà ulteriore nel definire i concetti rilevanti per la misurazione delle variabili di interesse. Questo è vero sia per la misura delle infrastrutture dell'Ict, che dei servizi erogati grazie ad esse.

Una misura delle infrastrutture è necessaria per gli esercizi di contabilità della crescita di cui si è detto, basati sull'utilizzo di una funzione di produzione in cui l'*output* di una certa entità economica dipende dagli *input*, e tra questi vi è il servizio del capitale. Nel caso delle infrastrutture di Ict, risulta difficile adottarne un concetto univoco, dato che esse sono definite non soltanto dai collegamenti di rete e dall'*hardware*, ma anche dai servizi che supportano.

L'esempio di Internet è emblematico. La presenza di un collegamento telefonico da un'abitazione privata a un *Internet Service Provider* non è particolarmente informativa del servizio disponibile, come lo potrebbe essere la nozione che tra due località esiste una strada con certe caratteristiche. Infatti, sulla stessa linea telefonica, la velocità di trasferimento dei dati può variare di oltre un ordine di grandezza a seconda che sia presente o meno la possibilità di effettuare una connessione di tipo *xDSL* anziché di tipo *dial-up*. Tale possibilità dipende essenzialmente dalla presenza o meno di un mercato che la realizzi, e non dalla natura fisica del collegamento.

Problemi analitici di questo tipo sono endemici, e hanno limitato, sino ad ora, la possibilità di misurare in modo adeguato l'infrastruttura telematica (per una trattazione più completa del tema si veda Giacomello e Picci, 2003). Per questo, la difficoltà che si ha nella misurazione delle reti non riguarda tanto, o soltanto, la dispersione delle fonti dell'informazione statistica che è sopravvenuto alla liberalizzazione del settore, ma deriva anche da un problema analitico nel separare l'offerta di un'infrastruttura di telecomunicazione dai servizi che essa consente. Frequentemente, per misurare le infrastrutture di telecomunicazione si utilizzano allora delle variabili che misurano almeno in parte la "domanda" dei servizi collegati alla presenza della rete, anziché la loro offerta. Per esempio, si usa il numero di abbonati al servizio telefonico per misurare la pervasività della rete telefonica, oppure il numero dei "nomi a dominio" per misurare l'estensione di internet.

Risulta limitata la possibilità stessa di quantificare la disponibilità di infrastrutture i cui benefici dipendono certamente dall'entità degli investimenti ma, in modo più pronunciato rispetto ad altri ambiti, da come si combinano, e con quali servizi, i diversi costituenti dello stock di capitale.

La descrizione stessa dei servizi che l'infrastruttura abilita è un elemento ulteriore di difficoltà nel percorso verso la quantificazione dell'e-government. Per esempio, anche un concetto apparentemente semplice come "il numero di persone collegate a internet" è ambiguo, perché dipende dall'intensità e dal modo di utilizzo del collegamento. Vi è necessità di definire i fenomeni rilevanti in modo chiaro e condiviso, ma il tentativo di pervenire a definizioni univoche, e standardizzate in ambito internazionale, è ancora nella sua infanzia (Istat, 2003).

4. L'impatto dell'e-government: un modello quantitativo

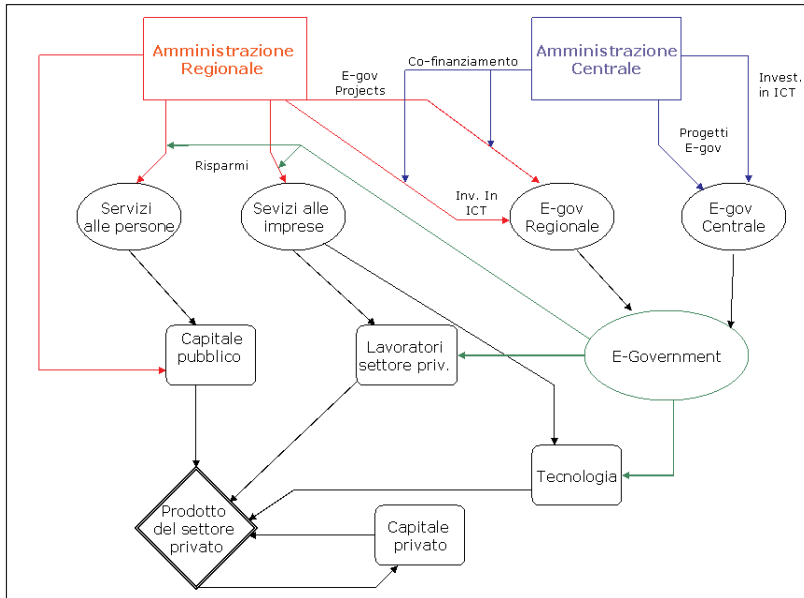
Consideriamo un modello dell'economia e dell'amministrazione pubblica di una regione italiana. Per permettere una comprensione di massima del modello, iniziamo col presentarlo nei suoi tratti generali, servendoci della Figura 1 (vedi pagina seguente). Vi sono due amministrazioni pubbliche: l'amministrazione centrale e un'amministrazione regionale. Si tratta di un'ovvia semplificazione della realtà, ma l'inclusione di due amministrazioni è anche il modo più semplice per descrivere una *governance* con più livelli.

Leggiamo la Figura 1 da sinistra verso destra. L'amministrazione regionale investe in opere pubbliche che contribuiscono alla formazione dello stock di capitale pubblico. Questo entra nella funzione di produzione e concorre alla formazione del reddito privato regionale, che è l'*output* finale del modello.

Inoltre, l'amministrazione regionale fornisce servizi ai cittadini e alle imprese, che influenzano le scelte di partecipazione al mercato del lavoro, facilitano la creazione di imprese e in generale l'attività economica, e così aumentano l'occupazione nel settore privato. I servizi alle imprese contribuiscono poi a migliorare la tecnologia prevalente.

L'amministrazione regionale ha una politica per l'e-government che è costituita da investimenti in tecnologie e in altri interventi necessari per la realizzazione dei progetti di e-government. Insieme,

Figura 1⁹ – Lo schema del modello di e-government



Legenda:

*I quadrati indicano le amministrazioni; gli ovali indicano le policy; i rettangoli con gli spigoli smussati indicano gli elementi della funzione di produzione; l'esito complessivo del modello è l'output del settore privato (poligono con doppio bordo).
Le frecce indicano relazioni di causalità.*

gli investimenti in tecnologie e gli interventi per il loro utilizzo concorrono a definire quel che chiamiamo “e-government regionale”. Analogamente per l’amministrazione centrale, che attraverso un investimento in Ict e di interventi per il loro utilizzo determina l’“e-government centrale”. L’amministrazione centrale può anche co-finanziare i progetti di e-government dell’amministrazione regionale.

Le politiche regionali e centrali per l’e-government non hanno un effetto immediato sulle grandezze di rilevanza economica, ma con-

corrono a definire la politica complessiva di e-government. Attraverso questa costruzione mediata prendiamo in considerazione la relazione che sussiste tra gli interventi realizzati da diversi livelli di governo, che può prevedere gradi diversi di sostituibilità tra l’azione del centro e l’intervento della periferia.

L’intervento complessivo per l’e-government ha tre conseguenze. Determina un risparmio per l’amministrazione regionale nel fornire servizi ai cittadini e alle imprese. Inoltre, facilitando le attività economiche, e favorendo scelte di partecipazione al mercato del lavoro, incrementa l’occupazione nel settore privato. Per ultimo, favorendo un ambiente connesso, l’e-government migliora la tecnologia prevalente. Capitale pubblico, impiegati del settore privato, e capitale privato, sono gli *input* di produzione e, insieme alla tecnologia prevalente, determinano il livello di attività dell’economia. A sua volta, il livello dell’*output* influenza retroattivamente il livello degli investimenti privati. Nel suo complesso, il modello presenta un grado ridotto di interdipendenza. Soltanto il capitale privato è influenzato retroattivamente dal prodotto dell’economia, e in particolare non sono contemplate le verosimili retroazioni tra il prodotto dell’economia regionale e le altre variabili, a iniziare da quelle oggetto di scelta da parte dell’amministrazione.

Alcune precisazioni preliminari alla descrizione puntuale del modello. In quel che segue, le grandezze indicate sono riferite a un istante temporale t , un certo anno solare. Per esempio, Y_t è il reddito nell’anno t . Se le grandezze, anziché essere di flusso, sono di stock, allora il riferimento temporale è al termine dell’anno. Per semplicità, il pedice t è omesso tutte le volte che questo non crea ambiguità, vale a dire, quando le grandezze in una certa relazione sono tutte riferite al medesimo istante temporale.

Per ciascuna parte in cui è diviso il modello, dapprima si propone una descrizione delle sue relazioni formali e poi, riportata in corsivo, vi è una breve spiegazione narrativa. Il lettore che lo desideri potrà limitarsi a quella, senza pregiudicare una comprensione intuitiva dei risultati¹⁰.

⁹ Figura 1 in Picci (2006a).

¹⁰ Un’esposizione ipertestuale del modello è in: <http://www.dse.unibo.it/picci/hypermodel/>

Le persone

Nella regione vivono N persone. Di queste, N_A sono impiegate nell'unica amministrazione pubblica della regione, N sono impiegate nel settore privato, U non sono impiegate, pur facendo parte della forza lavoro, NFL non fanno parte della forza lavoro:

$$(1) N = N_A + N_I + U + NFL$$

Assumiamo che N , il numero di abitanti della regione, sia dato e costante nel tempo. Il numero dei dipendenti dell'amministrazione pubblica, N_A , in linea di principio è una delle variabili oggetto di scelta da parte dell'amministrazione regionale. Nei fatti, in quel che segue, il numero degli impiegati da parte dell'amministrazione pubblica verrà considerato costante, a riflettere la difficoltà da parte delle amministrazioni locali a modificare la loro forza lavoro, almeno nel breve periodo.

Il numero degli occupati del settore privato dipende da più fattori. Innanzitutto, è influenzato dalla domanda di lavoro dell'amministrazione pubblica, che aumentando il numero dei suoi dipendenti assorbe parte della disoccupazione. Questo però, si assume, soltanto nel breve periodo, perché col passare del tempo si ha un effetto di spiazzamento completo del lavoro pubblico verso il lavoro privato. Nel lungo periodo, un lavoratore in più nel settore pubblico si traduce esattamente in un lavoratore in meno nel settore privato.

Il numero di lavoratori nel settore privato è influenzato positivamente dai servizi per le imprese da parte dell'amministrazione regionale, che favoriscono la nascita e lo sviluppo di attività imprenditoriali, aumentano le opportunità a disposizione delle persone e così contribuiscono ad incrementare il tasso di attività. Inoltre, la presenza di altri servizi, dedicati alle persone, aumenta il tempo a disposizione degli individui e consente di incrementare la forza lavoro, attraverso le scelte individuali di partecipazione al mercato del lavoro.

Le attività di e-government complessive, dell'amministrazione regionale e di quella centrale, contribuiscono positivamente all'impiego nel settore privato. Vi è un effetto paragonabile a quello dei servizi alle imprese: la disponibilità di certi servizi on line – si pensi allo “sportello unico per le imprese” – favorisce le transazioni, per esempio la creazione di nuove attività imprenditoriali, riducendone i costi. Inoltre, l'e-government riduce il tasso di disoccupazione frizionale, perché permette la costituzione di un mercato del lavoro

dove le informazioni sulle risorse umane disponibili e sulle richieste da parte delle imprese sono strutturate in modo opportuno. Per ultimo, un ambiente fortemente connesso favorisce il telelavoro, e una maggiore partecipazione al mercato del lavoro. I servizi disponibili on-line, in generale, liberano tempo per le attività lavorative.

In termini formali, scriviamo:

$$(2) N_{I,t} = \bar{N}_I - \sum_{j=0}^{\infty} (1-\delta)^j \Delta N_{A,t-j} + \sum_{j=0}^k \phi_j SI_{t-j} + \sum_{j=0}^h \zeta_j SC_{t-j} + \pi \cdot EGOV^*_t$$

Nell'espressione (2) \bar{N}_I è una quota fissa di occupati. δ rappresenta la persistenza dell'effetto di una variazione dell'occupazione pubblica sulla disoccupazione corrente, con $0 < \delta < 1$. Per $\delta = 0.5$, per esempio, 100 occupati in più da parte dell'amministrazione al tempo t significano un incremento complessivo di 100 occupati a quell'istante, ma solo 50 in più l'anno seguente, e 25 in più due anni dopo, perché con il passare del tempo si ha una riduzione dell'occupazione privata, che viene ad essere spiazzata da quella pubblica. Si assume che l'effetto di una variazione dell'occupazione pubblica sulla disoccupazione decada esponenzialmente.

SI sono i servizi destinati alle imprese. Essi influenzeranno l'impiego privato in modo differito nel tempo, e per k periodi, secondo dei parametri ϕ che verranno definiti in sede di risoluzione del modello. Similmente per SC , i servizi ai cittadini, che pure hanno un effetto ritardato sull'impiego privato. $EGOV^*$ rappresenta le politiche di e-government, che definiremo più avanti, e che influenza l'impiego privato secondo un parametro θ . L'effetto differito delle politiche di e-government sarà incluso nella definizione di $EGOV^*$.

In sintesi:

Un incremento nell'occupazione del settore pubblico col tempo si traduce in un pari decremento dell'occupazione nel settore privato, anche se, nel breve periodo, l'occupazione complessiva risulta aumentata.

Sia i servizi per le imprese che le attività di e-government favoriscono le attività imprenditoriali, e così aumentano il numero degli occupati nel settore privato. Sia i servizi alle persone che l'e-government influenzano il tasso di partecipazione alla forza lavoro: maggiori sono i servizi alle persone e i servizi disponibili on-line, maggiore è il tem-

po a disposizione per lavorare, o la propensione a partecipare alla forza lavoro. Inoltre, le Ict permettono di ridurre il tasso di disoccupazione frizionale, attraverso la creazione di servizi di supporto al mercato del lavoro. Nel modello, gli effetti elencati determinano un incremento dell'occupazione del settore privato.

L'amministrazione pubblica regionale

L'amministrazione regionale impiega la sua forza lavoro per fini diversi:

$$(3) N_A = NSC_A + NSI_A + NAG_A$$

NSC_A e NSI_A indicano rispettivamente gli impiegati dell'amministrazione dedicati ai servizi per i cittadini e per le imprese. NAG_A indica il numero degli impiegati dell'amministrazione i cui compiti non sono ascrivibili direttamente all'erogazione di servizi alle imprese o ai cittadini, e che per semplicità chiamiamo "attività di governo". Tali attività comprendono la formazione del personale, la progettazione e la gestione degli interventi di *policy*, e tra questi le iniziative che hanno per obiettivo la modificazione dell'amministrazione stessa, in particolare gli interventi a favore dell'e-government.

L'amministrazione pubblica regionale è influenzata innanzitutto dalle decisioni dell'amministrazione centrale, sulle quali immaginiamo che non sia in grado di incidere. L'amministrazione centrale trasferisce parte delle sue risorse all'amministrazione regionale, senza che vi sia un rapporto diretto tra il prelievo fiscale a carico della regione e la dimensione del trasferimento di cui beneficia. L'amministrazione, che non ha capacità impositiva, spende le risorse a disposizione all'interno del medesimo esercizio, senza la possibilità di indebitarsi o di risparmiare. Le risorse complessive dell'amministrazione locale, G_A , sono quindi pari ai trasferimenti che la regione riceve dal governo centrale, TR_A :

$$(4) G_A = TR_A$$

Le risorse dell'amministrazione sono dedicate a fini diversi. Una parte è relativa al monte salari, ed è pari al salario unitario medio, w , moltiplicato per la forza lavoro, N_A .

Oltre ad impiegare risorse umane, l'amministrazione investe. IK_A indica gli investimenti destinati all'amministrazione stessa, che contribuiscono alla formazione del suo stock di capitale fisso (gli im-

mobili, le suppellettili, ma non gli apparati di nuova tecnologia, che consideriamo separatamente). IKP_A è l'investimento in opere pubbliche di tipo consueto, come le strade o le scuole. $IKICT_A$ è l'investimento in Ict – *hardware* e *software*. Questa categoria di spesa include soltanto l'infrastruttura telematica e informatica e il *software*, ma non gli interventi ad essi complementari. In particolare, non include la gestione di progetti di e-government, la formazione all'utilizzo delle tecnologie e alle nuove pratiche organizzative che esse abilitano.

Per ultimo, l'amministrazione impiega risorse per la realizzazione di servizi per le imprese, per i cittadini, e per le altre attività generali. Rispettivamente, $SPSI_A$, $SPSC_A$ e $SPAG_A$. Queste ultime sono semplicemente definite in modo residuale rispetto alle altre, e includono, per esempio, le spese per la gestione del consiglio regionale, e per tutte quelle attività che non sono immediatamente riconducibili all'erogazione di servizi per i cittadini o per le imprese. Torneremo sulla definizione di $SPAG_A$; per ora si noti che al suo interno trovano posto anche gli esborsi per la gestione dei progetti di e-government (escludendo però le spese in Ict). In sintesi, la spesa dell'amministrazione regionale è allocata tra monte salari, investimenti e spese correnti di vario tipo:

$$(5) G_A = w \cdot N_A + IK_A + IKP_A + IKICT_A + SPSC_A + SPSI_A + SPAG_A$$

Descriviamo ora il risparmio che può seguire alle politiche di e-government. Immaginiamo che esse rendano meno onerose, in misura eguale, i servizi alle persone e alle imprese:

$$(6) SI_A = \sigma \cdot SPSI_A, SC_A = \sigma \cdot SPSC_A,$$

dove $1 \leq \sigma$ rappresenta il risparmio che le pratiche di e-government permettono nell'erogazione dei servizi di vario genere, e il cui valore dipende positivamente dal livello di attivazione dei processi di e-government. Si noti che la relazione 4.6 rappresenta, in un certo senso, una funzione di produzione dei servizi, in cui l'unico *input* è fornito dall'esborso per la loro realizzazione. Più corretto sarebbe includere anche l'*input* di lavoro, ma per semplicità seguiamo la via più semplice, che si limita a contemplare gli effetti di risparmio nell'erogazione dei servizi dell'e-government, che indichiamo col simbolo *EGOV*:

$$(7) \sigma = 1 + \theta \left(\frac{EGOV^*}{EGOV^{\max}} \right)$$

dove $EGOV^{\max}$ è un ipotetico livello di riferimento massimo per le politiche di e-government, al quale corrisponde un fattore di risparmio per i servizi della regione pari a $\sigma = 1 + \theta$. La formulazione che abbiamo scelto assume che l'incremento del risparmio sia lineare nel livello di attivazione della politica complessiva di e-government.

Per ultimo, le attività di governo, AG_A , possono essere utilmente scomposte in attività relative ai progetti di e-government, $EGOVAG_A$, e in altre attività di governo, AAG_A , e dove il prefisso SP indica la spesa corrispondente:

$$(8) SPAG_A = (1 - cof) \cdot SPEGOVAG_A + SPAAG_A$$

Il parametro che moltiplica le spese regionali per l'e-government deriva dalla possibilità che esse vengano cofinanziate, dall'amministrazione centrale o da altro centro di spesa. Immaginiamo che la percentuale di cofinanziamento sia compresa tra il 10% e il 50% ($0.1 \leq cof \leq 0.5$). Si avrà la percentuale più bassa nel caso la regione non possa accedere a cofinanziamenti da parte dell'amministrazione centrale, ma soltanto, per esempio, a qualche forma di finanziamento europeo. L'amministrazione centrale, all'interno dei limiti indicati, decide il valore di cof , che costituisce uno degli strumenti della politica sull'e-government.

In sintesi:

L'amministrazione pubblica alloca le sue risorse in: forza lavoro, spese correnti, investimenti.

Gli investimenti sono in: capitale non Ict per l'amministrazione, capitale Ict per l'amministrazione, opere pubbliche.

La forza lavoro impiegata presso l'amministrazione regionale si occupa di: servizi alle imprese, servizi ai cittadini, e altre attività amministrative. Queste ultime riguardano in parte la progettazione e la conduzione di interventi di e-government.

I servizi alle persone e alle imprese sono resi più economici per l'amministrazione dall'e-government. Inoltre, l'amministrazione centrale cofinanzia le attività di e-government dell'amministrazione regionale.

L'amministrazione pubblica centrale

L'amministrazione pubblica centrale ha una sua politica di e-government, e trasferisce risorse all'amministrazione regionale, senza vincolo di utilizzo. Inoltre, investe in Ict e realizza una sua politica per l'e-government. Essa ha due elementi: una parte consiste in realizzazioni sotto la responsabilità dell'amministrazione centrale. Oltre a questo, l'amministrazione centrale può aumentare le possibilità di cofinanziamento a disposizione dell'amministrazione regionale, da un minimo del 10% (che supponiamo aversi in caso l'amministrazione regionale possa accedere soltanto, per esempio, a finanziamenti europei), sino a un massimo pari al 50%. In quest'ultimo caso assumiamo, nella sostanza, che l'amministrazione centrale si impegni a cofinanziare al 50% tutti i progetti di e-government che la regione non riesce a cofinanziare per altre vie. Nel modello, per semplicità, non consideriamo i vincoli di bilancio dell'amministrazione centrale.

In sintesi:

L'amministrazione effettua un prelievo fiscale sulla regione, trasferisce all'amministrazione medesima delle risorse, e spende soldi per l'e-government, sia per iniziative sue proprie, che per cofinanziare progetti regionali.

La formazione dello stock di capitale

Il capitale, privato, pubblico, e in Ict, è dato dalla somma nel tempo del flusso degli investimenti. Questi hanno una vita media rispettivamente di 20 anni, di 50 anni, e di 5 anni, all'incirca in linea con le ipotesi usuali. Ipotizziamo la regola dei ritiri più semplice, e adottiamo il concetto di capitale al lordo degli ammortamenti¹¹:

$$(9) \text{CapitalStock}_t = \sum_{j=0}^{AS} \text{Investment}_{t-j}$$

dove AS è la vita di servizio dei diversi tipi di bene capitale. Immaginiamo che $K_{A,t}$, il capitale dell'amministrazione pubblica regio-

¹¹ Per informazioni ulteriori sull'applicazione della tecnica dell'inventario permanente al computo dello stock di capitale, si veda OECD, 2001.

nale escluso l'*hardware* e il *software*, rimanga costante nel tempo. Inoltre, assumiamo che K_t sia una parte costante del prodotto del settore privato dell'economia:

$$(10) K_t = \tau \cdot Y_{t-1}$$

Questo equivale ad ipotizzare un meccanismo di retroazione tra capitale e reddito del settore privato, una sorta di meccanismo dell'“acceleratore”, che avviene in modo automatico all'interno del modello, per evitare di dover descrivere più compiutamente il comportamento delle imprese e le loro decisioni di investimento.

In sintesi:

Lo stock di capitale si forma secondo la legge dell'inventario permanente, vale a dire, è il frutto dell'accumulazione del flusso degli investimenti nel tempo. Per semplicità assumiamo l'assenza di deprezzamento dei beni di investimento, e vite dei beni diverse a seconda della loro tipologia: più lunghe, per i beni di investimento tradizionali, e più brevi, per gli investimenti in Ict. Lo stock di capitale privato si adegua automaticamente al livello del prodotto del settore privato dell'economia.

La formazione del reddito

Consideriamo ora la produzione e l'utilizzo del reddito regionale, che è dato dalla somma del reddito del settore privato, Y_p , e delle risorse impiegate dall'amministrazione pubblica:

$$(11) Y = Y_p + G_A$$

In sostanza, si ipotizza che l'economia regionale sia “chiusa”, cioè che non vi siano flussi di importazioni ed esportazioni con l'esterno. Una funzione di produzione determina il reddito regionale privato:

$$(12) Y_p = f(A, K, KP, N_p)$$

Il reddito privato dipende dalle condizioni tecnologiche, che indichiamo con A , dal capitale privato (K), dal capitale pubblico (KP) e dall'*input* di lavoro (N_p). L'inclusione del capitale privato e dell'*input* di lavoro nella funzione di produzione è usuale. L'inclusione del capitale pubblico ha due spiegazioni. Per primo, si dispone di evi-

denza empirica, sia per l'Italia che per altri paesi, riguardo alla rilevanza delle infrastrutture nel determinare il livello dell'attività economica (si veda Gramlich, 1994 e, per l'Italia, Picci, 1999a). Oltre a questo, l'inclusione del capitale pubblico serve a sottolineare la presenza di un problema di efficienza nell'allocatione di risorse scarse tra tipi diversi di investimento pubblico, che include forme tradizionali e forme innovative, come gli investimenti collegati all'e-government. Un tale dilemma allocativo non è qui rilevante per l'amministrazione centrale, il cui vincolo di bilancio non è descritto, ma influenza l'amministrazione regionale.

La funzione di produzione del settore privato è una funzione Cobb-Douglas, del tipo:

$$(13) Y_p = A \cdot K^\alpha \cdot KP \cdot N_p^\beta$$

Assumiamo un regime di rendimenti di scala costanti per tutti gli *input*, ovvero, $\alpha + \beta + \delta = 1$.

In sintesi:

Il reddito è pari alla somma del reddito da attività private e redditi dell'amministrazione pubblica, in un'economia regionale chiusa (a parte il prelievo fiscale dal centro e il trasferimento che riceve dall'amministrazione centrale).

Il reddito privato è descritto da una funzione di produzione in cui gli input sono: lavoro, capitale privato e capitale pubblico (infrastrutture). I rendimenti di scala sono costanti. Le attività di e-government non appaiono come input di produzione.

L'e-government

Consideriamo il rapporto che vi è tra le spese per l'e-government che escludono l'investimento in *hardware* e *software*, e quest'ultimo. Esso è di scarsa utilità se non è accompagnato dalla realizzazione di progetti che ne permettano e garantiscano l'utilizzo, e che contemplino la formazione del personale, iniziative per la riorganizzazione degli uffici, eccetera. In termini più formali, diremo che l'attività di e-government e gli investimenti – o meglio, lo stock di capitale in Ict – sono scarsamente sostituibili: è difficile contrastare l'assenza di politiche di e-government comprando ulteriori computer. Allo stes-

so modo, la migliore strategia di e-government non avrà successo, se non si installano le reti, i computer e il *software* necessari. Questo è vero tanto per l'amministrazione pubblica regionale, che per quella centrale.

Per caratterizzare l'influenza di ciascuno di questi fattori nel determinare il livello di attivazione complessivo dei processi di e-government, utilizziamo il concetto di funzione di produzione Ces, un acronimo che sta per "*Constant Elasticity of Substitution*", o "elasticità di sostituzione costante"¹². La formulazione Ces permette di rendere esplicita la relazione di complementarità o sostituibilità tra due fattori, attraverso la presenza di un parametro. Supponiamo per esempio che due *input*, x_1 e x_2 , concorrano alla produzione di un *output* Y secondo la seguente formula:

$$Y = [a_1 x_1^\rho + a_2 x_2^\rho]^{1/\rho}$$

I parametri a_1 e a_2 sono dei semplici fattori moltiplicativi degli *input*, di cui non ci occupiamo. Il parametro ρ è importante perché esprime la possibilità che offre la tecnologia di sostituire tra loro gli *input* x_1 e x_2 . Per esempio, se $\rho = 1$, allora si ha la cosiddetta "tecnologia lineare":

$$Y = [a_1 x_1 + a_2 x_2]$$

In questo caso, se si desidera produrre una certa quantità di Y , a fronte di una certa diminuzione, per esempio, di x_1 , si dovrà aumentare x_2 di a_2 / a_1 volte il decremento di x_1 . Se manca x_1 , si può facilmente supplire con x_2 .

Al contrario, se ρ tende a $-\infty$, allora si ha la cosiddetta "tecnologia di Leontief", in cui per ottenere un certo livello di prodotto Y , i due *input* devono essere presenti in una proporzione fissa, e un *input* non può sostituire l'altro. Per valori intermedi di ρ , si hanno possibilità intermedie di sostituibilità di un *input* con l'altro. Per esempio, per ρ che tende a zero, si può dimostrare che la funzione di produzione Ces corrisponde alla funzione Cobb-Douglas, che abbiamo utilizzato per rappresentare il reddito del settore privato.

¹² Si veda, per esempio, Varian, 1984, p. 30 e sgg.

La formula funzionale Ces permette di parametrizzare in modo semplice certe relazioni molto rilevanti nel nostro modello, che contemplano una relazione di complementarità o di sostituibilità reciproca tra certi fattori, e la cui natura non siamo in grado di definire a priori. Questo è il caso per l'e-government, il cui livello di attivazione, sia al centro che nella regione, dipenderà in modo non ovvio dalla combinazione di più fattori (investimenti in materiali e gestione di processi).

Innanzitutto, definiamo il livello di attivazione dei processi di e-government da parte dell'amministrazione centrale come una combinazione di investimenti in Ict e di politiche per il loro utilizzo. In termini formali, scriviamo:

$$(14) EGOV_C = [ac_1 SPEGOVAG_C^\rho + ac_2 KICT_C^\rho]^{1/\rho}$$

dove $EGOV_C$ è l'e-government per l'amministrazione centrale, e ρ indica la possibilità di sostituire $SPEGOVAG_C$ con $KICT_C$. Pare ragionevole assumere che i due fattori siano di difficile sostituzione, e per questo sarà ρ per noi un numero grande e di segno negativo (approssimando una tecnologia di Leontief). Assumiamo, per comodità e per analogia, che la stessa relazione valga per l'amministrazione regionale, con la medesima possibilità di sostituzione tra *input* di e-government e capitale.

$$(15) EGOV_A = [aa_1 SPEGOVAG_A^\rho + aa_2 KICT_A^\rho]^{1/\rho}$$

dove la lettura dei simboli è la medesima della relazione (14), ma riferita ora all'amministrazione regionale.

Consideriamo la relazione che vi è tra l'intervento di e-government da parte dell'amministrazione centrale e di quella regionale. Risulta difficile svolgere delle valutazioni a priori riguardo alle possibilità di sostituzione degli interventi. In un caso estremo, possiamo immaginare che una delle due amministrazioni possa sostituirsi perfettamente all'altra latitante. Per esempio, che l'amministrazione regionale sia in grado di realizzare con successo un modello di e-government anche in assenza di un'adeguata politica centrale (o viceversa). Si potrebbe argomentare anche l'opposto, vale a dire, che una politica di e-government richieda la collaborazione e lo sforzo congiunto dei diversi livelli di governo. Inoltre, si possono immagi-

nare diverse strategie di e-government con diverse caratteristiche di sostituibilità degli interventi: l'amministrazione regionale potrebbe scegliere una certa strategia, con caratteristiche di complementarità, se prevede un intervento deciso e autorevole da parte dell'amministrazione centrale, e un'altra strategia più "autarchica" altrimenti. Anche l'amministrazione centrale potrebbe introiettare le caratteristiche dell'amministrazione interlocutrice nella progettazione dei propri interventi: un'amministrazione centrale capace i cui interlocutori decentrati sono deboli può decidere di adottare politiche maggiormente "dirigiste", vale a dire, meno integrate con le politiche originate da una periferia latitante.

Per tutti questi motivi, attraverso un apposito parametro θ , consideriamo diversi livelli di sostituibilità degli interventi dell'amministrazione centrale e regionale:

$$(16) EGOV = [ae_1 EGOV_A^\theta + ae_2 EGOV_C^\theta]^\frac{1}{\theta}$$

Nel complesso quindi, l'intervento di e-government di cui beneficia il territorio regionale è esprimibile nel modo seguente:

$$(17) EGOV = \left[ae_1 \left[[aa_1 SPEGOVAG_A^\rho + aa_2 KICT_A^\rho]^\frac{1}{\rho} \right]^\theta + ae_2 \left[[aa_1 SPEGOVAG_C^\rho + aa_2 KICT_C^\rho]^\frac{1}{\rho} \right]^\theta \right]^\frac{1}{\theta}$$

La formulazione indicata implica effetti immediati degli interventi sulla variabile di e-government. In realtà, i processi di adozione di nuove tecnologie richiedono tempo per manifestare i loro effetti. Assumiamo ora una formulazione per l'*output* delle politiche di e-government che contempra dei ritardi distribuiti:

$$(18) EGOV_t^* = \sum_{j=0}^{lag} \lambda_j EGOV_{t-j}$$

dove $EGOV_t^*$ rappresenta la variabile di e-government effettivamente rilevante, e λ_j rappresenta l'effetto ritardato degli interventi sulla variabile di e-government rilevante, con $\sum_{j=0}^k \lambda_j = 1$

In sintesi:

La variabile di e-government aggregata è data dalla combinazione, secondo una tecnologia Ces, delle variabili di e-government centrale e locale.

Ciascuna di queste è data dalla combinazione, secondo una tecnologia Ces, delle attività di e-government con il capitale in Ict disponibile all'amministrazione rilevante. Le politiche di e-government tipicamente hanno un effetto ritardato.

5. La tecnologia

La tecnologia prevalente, rappresentata dal parametro A nella funzione di produzione (13), è determinata da più fattori. Una parte, che indichiamo con \bar{A} , è esogena, e include sia la tecnologia in senso stretto non legata a quella che potremmo definire la tecnologia organizzativa, ma anche la parte di questa che l'amministrazione regionale non è in grado di influenzare con un intervento di e-government.

La tecnologia prevalente è poi caratterizzata da due elementi influenzabili dall'intervento pubblico: i servizi per le imprese, e le politiche di e-government. Quando i servizi per le imprese sono buoni, le imprese combinano efficacemente gli *input* di produzione a loro disposizione.

Discorso a parte richiede l'e-government, che incide sulla tecnologia in più modi. In generale, un ambiente economico più connesso permette una combinazione più efficiente degli *input*. Per esempio, un mercato del lavoro che si serva di strumenti informativi avanzati non soltanto è caratterizzato da un tasso di disoccupazione frizionale più basso – effetto di cui ci siamo già occupati – ma è anche contrassegnato da una migliore qualità del *matching* tra lavoratore e occupazione.

Più in particolare, consideriamo i costi di transazione tra le imprese e il settore pubblico. In un contesto di relativa inefficienza dell'amministrazione pubblica, questi rappresentano un costo considerevole per le imprese. La sua riduzione grazie a politiche di e-government è un aspetto dei vantaggi di quell'ambiente "connesso" di cui si è detto. Nel modello, una tale riduzione si manifesta attraverso un miglioramento della tecnologia organizzativa.

Anche la riduzione dei costi di transazione tra le imprese, che segue la realizzazione di politiche per l'e-government, ha un effetto benefico, soprattutto laddove prevale un sistema economico caratterizzato dalla presenza di molte relazioni orizzontali e reticolari tra imprese, come per esempio nei distretti industriali. Diminuendo i

costi di transazione, l'e-government, come si è descritto, influenza inoltre il tasso di attività, perché rende meno onerosa l'attivazione di nuove attività imprenditoriali.

Formalmente, la tecnologia prevalente è così determinata:

$$(19) A_t = \bar{A} \cdot EGOV_t^\gamma \cdot SI_{A,t}^\psi$$

Un intervento sulla componente organizzativa, che dipende dall'e-government e dai servizi alle imprese, migliora le condizioni della tecnologia, con un effetto che è permanente. La forma funzionale implica poi che le possibilità di sostituzione tra le componenti di A sono peggiori rispetto alla tecnologia lineare, essendo regolate da una formulazione à la Cobb-Douglas, che è intermedia tra quella lineare e «à la Leontief».

Per ultimo, notiamo che il capitale pubblico in Ict non entra direttamente nella funzione di produzione – diversamente dal capitale in Ict del settore privato, che è incluso nel computo dello stock del capitale privato generico – ma influenza l'efficacia con cui vengono combinati gli *input* di produzione, attraverso il suo ruolo nel determinare il livello dell'e-government.

In sintesi:

La tecnologia prevalente nell'economia è data dal concorso di una costante che rappresenta la conoscenza tecnologica in senso stretto, con i servizi alle imprese da parte dell'amministrazione locale e con la variabile di e-government aggregata. Questa, rendendo il sistema maggiormente connesso, diminuisce i costi di transazione tra imprese e pubblica amministrazione.

5. La soluzione del modello.

In Picci (2006a) il modello ora considerato è applicato alla regione Toscana. Si rimanda a quel lavoro per un'illustrazione delle caratteristiche e delle ipotesi necessarie per pervenire prima a una soluzione di base, e poi al calcolo di scenari alternativi, che sono valu-

tati per differenza rispetto alla soluzione di base¹³.

La soluzione di base rappresenta la continuità rispetto ai dati osservati nell'anno 2000. Tutti gli scenari alternativi ipotizzano invece una intensa attività di e-government, che si assume essere sempre ben bilanciata nella scelta di investimenti in Ict e negli altri interventi complementari. Si assume in particolare che il livello della politica di e-government regionale sia raddoppiato rispetto al 2000, e che questo incremento sia finanziato attraverso una riduzione negli investimenti tradizionali in infrastrutture e da un co-finanziamento del 30% dall'esterno. Ovviamente, si tratta soltanto di una possibilità tra le tante di allocazione di risorse scarse, un modo per introdurre una considerazione realistica circa l'allocazione di risorse tra utilizzi alternativi.

Le simulazioni valutano l'impatto economico dell'e-government al variare di tre parametri: il livello di sostituibilità tra l'intervento da parte dell'amministrazione pubblica centrale e regionale, l'ammontare dei risparmi che seguono la politica di e-government, e i ritardi con cui gli effetti dell'e-government si manifestano. Ipotizziamo che le variazioni della politica di e-government avvengano in un ipotetico "anno 100" e registriamo le variazioni del reddito privato regionale per gli anni seguenti. La Tabella 1 riassume le caratteristiche principali delle diverse simulazioni e la Figura 2 mostra gli scostamenti percentuali degli esiti di ciascuna rispetto al livello della

Tabella 1 – Le simulazioni¹⁴

Simulazione	Sostituibilità e-gov centrale / e-gov regionale	E-gov centrale	Risparmi	Ritardi e- gov (anni)
1	Bassa	Debole	Alti	10
2	Alta	Debole	Alti	5
3	Alta	Forte	Bassi	5
4	Alta	Forte	Alti	5

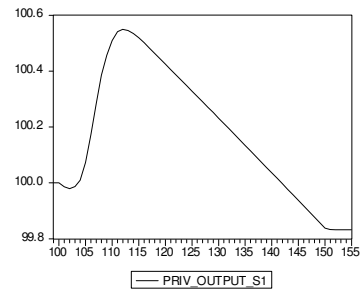
¹³ Il modello è risolto utilizzando l'algoritmo di Gauss-Seidel. Si veda Fair (1984).

¹⁴ Tabella 1 in Picci (2006a).

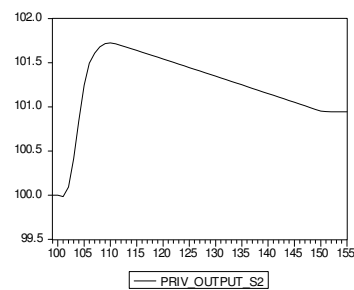
Figura 2¹⁵. Risultati delle simulazione. Deviazioni dalla soluzione di base.

Output privato

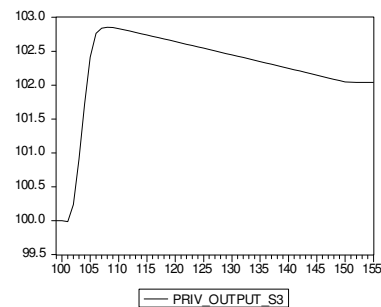
Simulazione 1



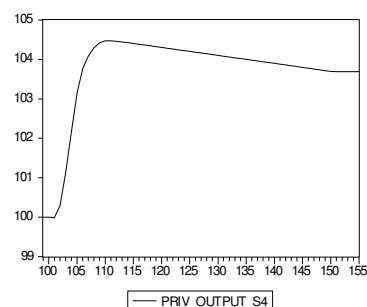
Simulazione 2



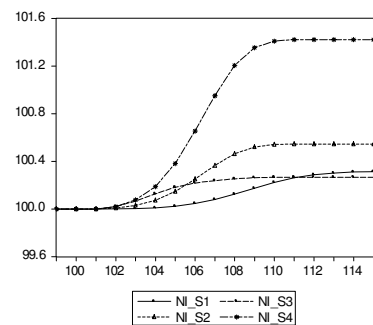
Simulazione 3



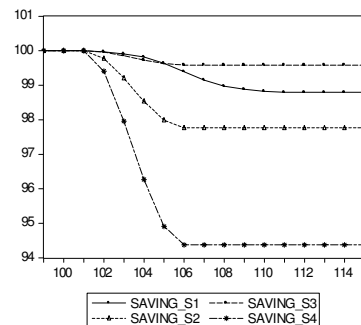
Simulazione 4



Input di lavoro provato



Risparmi dell'e-government's



soluzione base.

Consideriamo la simulazione n. 1, che è basata sulle ipotesi meno favorevoli. L'amministrazione centrale non modifica la sua politica, in un contesto in cui gli interventi ai due diversi livelli di *governance* sono scarsamente sostituibili. Inoltre, gli effetti dell'intervento impiegano 10 anni per manifestarsi nella loro interezza. Ipotizziamo però che l'e-government possa procurare dei risparmi relativamente elevati.

Immediatamente dopo l'attivazione della nuova politica si registra una leggera diminuzione del reddito privato regionale, che è causata dalla riduzione dello stock di capitale pubblico a seguire le esigenze di finanziamento della politica di e-government. Nel breve periodo gli investimenti pubblici tradizionali sono più produttivi dell'e-government, perché quest'ultimo ha effetti molto ritardati nel tempo. A mano a mano che gli effetti dell'e-government vengono raccolti, l'*output* regionale aumenta, raggiunge un picco e poi diminuisce gradualmente. Dopo circa 50 anni raggiunge un nuovo livello di lungo periodo, che è inferiore rispetto a quello iniziale.

Un tale esito è spiegato dalla dinamica cui è soggetto lo stock di capitale pubblico. L'amministrazione regionale diminuisce gli investimenti in infrastrutture per creare spazio per la nuova politica di e-government. A mano a mano che vecchie annate di infrastrutture raggiungono il termine della loro vita di servizio, lo stock di capitale pubblico diminuisce e questo, attraverso la funzione di produzione, causa una riduzione del prodotto regionale. Questo effetto però ha tempi diversi rispetto all'impatto dell'e-government, essendo mediato dall'effetto di una variabile di flusso – l'investimento pubblico – sulla corrispondente variabile di stock – il capitale in infrastrutture, che è uno degli *input* della funzione di produzione (13).

Il risultato rivela l'importanza non soltanto della presenza di un ritardo nel manifestarsi degli effetti di un intervento sulle variabili rilevanti, ma anche di diversi profili temporali per tali ritardi. Nel caso in questione l'esito del confronto tra due impieghi alternativi di risorse scarse – l'e-government da un lato, gli investimenti in infrastrutture tradizionali dall'altro – dipende dall'orizzonte temporale. Nel lungo periodo la politica di e-government si accompagna a un output più ridotto in ultima analisi perché le risorse per essa utilizzate possono più utilmente essere impiegate per costruire opere pubbliche.

¹⁵ Figura 2 in Picci (2006a)

L'incremento dell'occupazione nel settore privato è modesto e si manifesta lentamente, e così per i risparmi, particolarmente a causa dell'inazione dell'amministrazione centrale in una situazione in cui vi è scarsa sostituibilità tra gli interventi ai diversi livelli di *governance*.

La simulazione n. 2 anche assume un intervento di e-government sbilanciato, con la sola amministrazione regionale che modifica la sua politica. Ipotizziamo però che gli interventi delle due amministrazioni siano relativamente sostituibili. In questa come nelle simulazioni successive assumiamo dei ritardi di 5 anni per la piena realizzazione degli effetti dell'intervento di e-government (erano 10 anni nella prima simulazione).

Osserviamo ora una deviazione più pronunciata rispetto alla soluzione di base. La differenza è spiegata dal livello maggiore di sostituibilità, che rende più efficace la politica regionale, che nelle ipotesi fatte continua a non essere accompagnata da un parallelo intervento da parte dell'amministrazione centrale.

Le simulazioni n. 3 e n. 4 corrispondono a situazioni in cui anche l'amministrazione pubblica centrale, oltre a quella regionale, raddoppiano l'impegno per l'e-government. L'incremento dell'*output* è più sensibile. La differenza tra le due simulazioni sta nelle ipotesi riguardo ai risparmi che si ottengono nella fornitura dei servizi ad imprese e persone indotto dall'e-government: ridotti nella simulazione n. 3, ed elevati nella simulazione n. 4.

La simulazione n. 4 è nel complesso la più ottimistica e ad essa corrisponde un incremento dell'*output* privato regionale sino a circa il 4,5% al di sopra della soluzione di base. L'occupazione nel settore privato aumenta a seguire sia gli effetti diretti della politica di e-government, sia quelli indiretti che si hanno attraverso l'incremento dei servizi alle imprese e alle persone che segue automaticamente il risparmio ottenuto. I risparmi sono significativi, nell'ordine del 5%, grazie a un'ipotesi generosa riguardo ai parametri dell'equazione (7) e a un livello di attivazione alto della politica complessiva di e-government.

6. Conclusioni

Abbiamo considerato le difficoltà che si incontrano nel misurare gli effetti di politiche di e-government. Il modello proposto incorpora una teoria economica dell'e-government e si concentra su alcuni aspetti critici delle politiche di e-government; tra questi, la presenza di più livelli di *governance*, con i conseguenti problemi di coordinamento degli interventi, e i ritardi cospicui tra la realizzazione di un intervento ed il manifestarsi dei suoi effetti.

Il modello non permette di ottenere previsioni basate sulle tecniche dell'inferenza statistica. È importante rendersi conto che ad oggi non esiste nessun approccio che sia in grado di farlo, per il semplice motivo che non disponiamo dei dati necessari. Modelli strutturali come quello qui proposto potrebbero però in futuro essere utilizzati per produrre tali previsioni, quando le informazioni quantitative necessarie si saranno rese disponibili.

I vantaggi dell'utilizzo di un modello strutturale sono però evidenti già da ora. Le simulazioni hanno mostrato come le diverse caratteristiche dell'e-government interagiscano per produrre i risultati simulati. Sia la presenza di sostituibilità tra gli interventi a diversi livelli di *governance*, sia l'entità dei risparmi che seguono l'intervento, sono importanti nel determinare l'esito. Avremmo necessità di una migliore comprensione circa l'entità dei risparmi che è lecito attendersi dall'e-government. Purtroppo, le nostre conoscenze al riguardo sono limitate, come si argomenta, per il caso italiano, in Picci (2006b).

Oltre a questo, è necessario conoscere meglio quali gradi di libertà abbia un'amministrazione nel dar forma alle sue politiche, così da renderle più indipendenti, se necessario, quando non vi è un coordinamento efficace delle politiche a livelli diversi di *governance*.

Il profilo dinamico del modello mostra la possibilità di un contrasto interessante tra gli effetti dell'e-government nel breve e nel lungo periodo. Un intervento che nel lungo periodo è produttivo, nel breve periodo potrebbe avere invece effetti negativi, quando gli interventi penalizzati per far posto alla politica di e-government (nell'esempio considerato, gli investimenti in opere pubbliche) diventano produttivi più rapidamente. Il *timing* dei diversi effetti in gioco è una questione particolarmente rilevante. La presenza di una dinamica in questo senso avversa, che fa sì che una politica si manife-

sti come vantaggiosa soltanto dopo molto tempo, solleva il problema della sostenibilità protratta nel tempo della volontà politica che la sostiene.

La realizzazione di politiche ambiziose e di lungo periodo è difficile all'interno di una *governance* di tipo democratico (March and Olsen, 1995). Si tratta di un tema importante, la cui analisi evidentemente non può essere realizzata unicamente attraverso strumenti di analisi quantitativa. L'esercizio che abbiamo considerato aiuta però a definire il problema all'interno di un preciso quadro teorico.

Bibliografia

Brynjolfsson, E., L. M. Hitt, 2000, *Beyond Computation: Information Technology, Organizational Transformation and Business Performance*, «Journal of Economic Perspectives»; 14(4), pp. 23-48.

Brynjolfsson, E, Hitt, L. M. and S. Yang, 2002, *Intangible Assets: Computers and Organizational Capital, with discussion*, «Brookings Papers on Economic Activity» 1, pp. 137-198.

Daveri, Francesco, 2002, *The New Economy in Europe, 1992-2001*, «Oxford Review of Economic and Policy», 18(3): 345-362.

David, Paul, 1990, *The Dynamo and the Computer: An Historical Perspective on the Modern Productivity Paradox*, «American Economic Review», May, pp. 355-361.

Florio, Massimo, 2001, *La valutazione degli investimenti pubblici*, Franco Angeli, Milano.

Giacomello, Giampiero e Picci, Lucio, 2003, *My scale or your meter. Evaluating methods of measuring the Internet*, «Information economics and policy», Vol. 15, pp. 363-383.

Gramlich E., 1994, *Infrastructure Investment: A Review Essay*, «Journal of Economic Literature», Vol. 32, pp. 1176-1196.

Koopmans, T. C., 1947, *Measurement without theory*, «The Review of Economics and Statistics», Vol XXIX, pp. 161-172.

Istat, 2003, *Documento di programmazione settoriale PSN 2004-2006. Settore: Società dell'Informazione*. Coordinatore: Fabiola Riccardini, Roma.

March, J., and Olsen, J., 1995, *Democratic Governance*, The Free Press, New York.

Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie, 2002, *Linee guida del Governo per lo sviluppo della società dell'informazione nella legislatura*, <http://www.innovazione.gov.it/ita/documenti/lineeguidaocinfo020611.rtf>.

Moore, Gordon, 1965, *Cramming more components onto integrated circuits*, «Electronics», Vol. 38, N. 8, April 19.

OECD, 2001, *The hidden threat to E-Government: Avoiding Large Government IT Failures*, <http://www.oecd.org/pdf/M00004000/M00004080.pdf>, Parigi.

OECD, 2003, *The E-government imperative*, «OECD E-Government Flagship report», Parigi.

Picci, Lucio, 1999a, *Productivity and infrastructure in the Italian regions*, «Giornale degli Economisti e Annali di Economia», Dicembre.

Picci, Lucio, 1999b, *La sfera telematica*, Baskerville, Bologna.

Picci, Lucio (2006a). *The quantitative evaluation of the economic impact of e-government: A structural modelling approach*, «Information Economics and Policy», vol. 18, pp. 107-123.

Picci, Lucio (2006b). *Misurare l'e-government: il caso italiano*, Manoscritto.

Solow, Robert M., 1987, *We'd better watch out*, «New York Times Book Review», July 12, p. 36.

Varian, Hal, 1984, *Microeconomic Analysis*, Norton, New York.

Appendice

Elenco delle variabili e dei parametri

Tra parentesi, numero dell'equazione in cui appaiono

Variabili

A_i : tecnologia (12) (13) (19)

\bar{A} : tecnologie «core» (19)

$capitalstock$: stock di capitale (9)

$EGOV$: e-government aggregato, prima dell'inclusione della struttura ritardata (16) (17) (18)

$EGOV^{max}$: livello massimo di attivazione dell'e-government aggregato (7)

$EGOV^*$: e-government aggregato, con inclusione della struttura ritardata (2) (7) (18) (19)

$EGOV_A$: e-government dell'amministrazione regionale (15) (16)

$EGOV_C$: e-government dell'amministrazione centrale (14) (16)

G_A : risorse totali disponibili all'amministrazione regionale (4) (5) (11)

IK_A : investimenti che contribuiscono allo stock di capitale dell'amministrazione regionale (5) (9)

IKP_A : investimenti pubblici da parte dell'amministrazione regionale (5) (9)

$IKICT_A$: investimenti in ICT da parte dell'amministrazione pubblica regionale (5) (9)

$investment$: investimenti (9)

K : stock di capitale privato (10) (12) (13)

$KICT_A$: stock di capitale ICT dell'amministrazione regionale (14) (17)

$KICT_C$: stock di capitale ICT dell'amministrazione centrale (15) (17)

KP : stock di capitale pubblico (12) (13)

N : abitanti della regione (1)

N_A : impiegati totali nell'amministrazione pubblica regionale (1) (2) (3) (5) (13)

N_I : impiegati totali nel settore privato della regione (1) (2) (12) (13)

\bar{N}_I : quota fissa di impiegati nel settore privato della regione (2) (5)

NAG_A : impiegati dell'amministrazione pubblica regionale che realizzano «altri servizi» (3)

NFL : persone esterne alla forza lavoro nella regione (1)

NSC_A : impiegati dell'amministrazione pubblica regionale che realizzano servizi per i cittadini (3)

NSI_A : impiegati dell'amministrazione pubblica regionale che realizzano servizi per le imprese (3)

SC_A : servizi dedicati alle persone (2) (6)

SI_A : servizi dedicati alle imprese (2) (6) (19)

$SPAAG_A$: regional administration's expenditure on other activities (8)

$SPAG_A$: regional administration's expenditure on general activity (5) (8) (15)

$SPEGOVAG_A$: spesa dell'amministrazione pubblica regionale in attività di e-government (8) (15) (17)

$SPEGOVAG_C$: spesa dell'amministrazione pubblica centrale in attività di e-government (14) (17)

$SPSC_A$: spesa dell'amministrazione pubblica regionale per servizi dedicati alle persone (5) (6)

$SPSI_A$: spesa dell'amministrazione pubblica regionale per servizi dedicati alle imprese (5) (6) (19)

TR_A : trasferimenti dall'amministrazione pubblica centrale all'amministrazione pubblica regionale (4)

U : disoccupati nella regione (1)

Y : output regionale (11)

Y_I : output privato regionale (10) (11) (12) (13)

w : salario medio nell'amministrazione pubblica regionale (5)

σ : risparmio nella realizzazione di servizi a seguito dell'e-government, $1 \leq \sigma$ (6) (7)

cof : co-finanziamento dell'amministrazione pubblica centrale all'e-government regionale ($0.1 \leq cof \leq 0.5$) (8)

θ : parametro nella relazione che descrive il risparmio nella fornitura dei servizi (7)

AS : vita di servizio dei beni capitali (9)

τ : rapporto capitale/lavoro (10)

α, β, ν : elasticità degli input di produzione, $\alpha + \beta + \nu = 1$ (13)

ρ : sostituibilità tra spesa in ICT e altre spese per l'e-government (14) (15) (17)

θ : sostituibilità tra l'intervento di e-government centrale e regionale (16) (17)

λ_i : effetto ritardato della politica di e-government, $A_i = \bar{A} \cdot EGOV_i^\gamma \cdot SI_{A,i}^\psi$ (18)

γ : elasticità della tecnologia rispetto all'intervento di e-government (19)

ψ : elasticità della tecnologia rispetto ai servizi all'impresa (19)

Parameters

δ : persistenza dell'effetto dell'impiego pubblico sull'impiego privato, $0 < \delta < 1$ (2)

ϕ : parametro del ritardo per i servizi alle imprese (2)

ξ : parametro del ritardo per i servizi ai cittadini (2)

π : effetto dell'e-government sul numero di impiegati nel settore privato (2)