

# L'amministrazione per sportelli: proliferazione, estinzione e integrazione

*di Francesca Ferrara*

**Relazione tenuta al convegno nazionale "L'amministrazione per sportelli. Le regole e i modelli", promosso da FORMEZ e Dipartimento funzione pubblica - Roma, 21 marzo 2006**

## *1. L'espansione degli sportelli*

Le riforme amministrative dell'ultimo decennio hanno mutato sotto diversi profili l'organizzazione e il funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Una delle manifestazioni più emblematiche di questo mutamento è rappresentata dalla diffusione degli sportelli unici, in quanto queste strutture si pongono al crocevia di diverse linee di innovazione. Infatti, queste strutture integrano tra loro le riorganizzazioni, il decentramento, le semplificazioni e l'informatizzazione. E questa integrazione sembra essere in grado di incrementare in modo significativo il valore aggiunto di ognuna delle forme di intervento poste in essere, innescando tra esse forme di fertilizzazione reciproca.

Negli ultimi anni gli sportelli sono stati introdotti in una molteplicità di contesti. Ciò è avvenuto soprattutto sul finire della passata legislatura in alcuni settori, tra cui quelli delle attività produttive, del commercio e dell'internazionalizzazione. Ma la fase espansiva è rimasta sostenuta anche nell'ultimo quinquennio. Sul finire della XIV legislatura si può ormai ritenere che l'amministrazione per sportelli non sia più solo una tecnica astratta o un mero intento perseguito dalle politiche di riforma. In molti contesti del nostro ordinamento è una concreta realtà. E la numerosità dei casi in cui si è fatto ricorso allo sportello unico consente di operare una riflessione sulle caratteristiche del modello o dei modelli con cui esso è stato attuato nei diversi contesti e sulle criticità determinate dalla diffusione di questa tipologia di struttura, anche per formulare alcune possibili indicazioni di *policy*.

## *2. L'impianto dell'indagine*

In questa indagine si è fatto riferimento ad un concetto *minimo* di sportello, centrato essenzialmente sulle funzioni svolte, riconoscibile con riferimento ai criteri della *polifunzionalità*, dell'*unicità* e del *fatto che erogano servizi o di provvedimenti autoritativi*. Utilizzando questi criteri, sono stati individuati, senza pretesa di esaustività, 14 casi, i quali si

ritiene siano quelli maggiormente significativi e rappresentativi delle modalità con cui si è fatto ricorso allo sportello.

L'analisi è stata condotta, in relazione a ciascun caso, in relazione alla configurazione organizzativa e funzionale della struttura modello prevista dalla disciplina normativa, alla luce anche delle interpretazioni della giurisprudenza e delle applicazioni pratiche. I singoli casi sono stati esaminati facendo riferimento ad una griglia d'analisi articolata in dodici sezioni: soggetti; servizi; gestore dello sportello; l'intermediazione; modalità di organizzazione interna; modalità di interazione con l'utenza; utenti; grado di diffusione; soluzioni funzionali; soluzioni organizzative; soluzioni procedurali; soluzioni tecnologiche.

L'analisi dei casi è stata condotta sulla base di un esame del materiale normativo e documentale, ma anche delle indagini già realizzate sulle diverse tipologie di sportello, nonché attraverso interviste con alcuni responsabili di queste strutture, rappresentanti delle categorie sociali ed economiche ed esperti del settore.

### *3. I modelli di sportello*

Sulla base dell'indagine sono stati ricostruiti modelli di sportello che mettono in luce le diversità delle soluzioni organizzative e funzionali adottate per corrispondere alle esigenze delle diverse categorie di destinatari.

Per quanto concerne le strutture al servizio dei *cittadini* si è osservato che esse sono costituite, in prevalenza, da uffici delle pubbliche amministrazioni, ma in alcuni casi si è ricorso anche a soggetti esterni. A fronte di ciò, non è frequente il ricorso ad intermediari stabili. Questi sportelli non svolgono abitualmente una funzione promozionale, di marketing e non utilizzano sistematicamente strumenti di semplificazione come il silenzio assenso e la dichiarazione inizio attività. Gli sportelli che servono il cittadino socialmente svantaggiato hanno caratteristiche peculiari. Infatti, in questi casi l'introduzione degli sportelli appare in ritardo, spesso a causa di una fase di sperimentazione che si è molto prolungata nel tempo. Inoltre, l'operatività di queste strutture è molto ridotta. Infine, l'interazione con l'utenza avviene in forme molto tradizionali e non si avvale, se non in minima misura, dell'ausilio delle tecnologie informatiche.

Per quanto riguarda gli sportelli rivolti alle *imprese*, si rileva che sono costituiti in prevalenza all'interno delle pubbliche amministrazioni e che, in molti casi, si verifica un ricorso sistematico ad intermediari non occasionali. Queste strutture svolgono anche compiti

di promozione strategica nel proprio ambito di intervento e si avvalgono abitualmente del silenzio assenso e delle dichiarazioni di inizio attività. L'introduzione degli sportelli per le imprese è ormai entrata in una fase di consolidamento e, in un novero abbastanza consistente di casi, si registra un livello di operatività relativamente elevato. Gli utenti hanno normalmente la possibilità di scaricare *on line* i moduli per lo svolgimento delle pratiche amministrative.

#### *4. La traiettoria inerziale del processo di cambiamento*

Osservando il complessivo percorso evolutivo dell'amministrazione per sportelli, sembra che si stia manifestando una notevole tendenza alla *proliferazione incontrollata*. Nascono continuamente nuovi sportelli, sovrapponendosi o affiancandosi agli altri in assenza di una logica di sistema. Alcune di queste iniziative non riescono a svilupparsi in modo adeguato, per cui restano nel limbo di una sperimentazione che si protrae nel tempo. In alcuni casi, anche quando si entra nella fase di consolidamento e messa a regime, la loro operatività resta molto limitata. Solo in alcuni ambiti (es. Suap o Sprint) si sviluppano azioni di accompagnamento pianificato alla realizzazione degli sportelli, le quali consentano di superare i ritardi di sviluppo di queste strutture.

Non mancano i tentativi di razionalizzare questo quadro, nell'insieme piuttosto caotico. Sotto un primo profilo, si cerca di intervenire attraverso un accentramento di competenze in capo ad una medesima struttura appartenente allo stesso livello di governo (es. SUAP). In alcuni limitati casi si assiste ad un tentativo di accentramento di funzioni appartenenti a diversi livelli di governo (es. SUAP regionale della Basilicata). Ancora, si verificano casi in cui diverse tipologie di sportello si accordano tra loro per sviluppare forme di coordinamento bilaterale (es. SUAP- SUE; Film Commission- SUAP; Sportello PIT- SUAP; Ufficio unico espropri- Ufficio unico Lavori pubblici).

Sotto un secondo profilo, lo sforzo di razionalizzazione spinge a costituire strutture sovraordinate che però si sovrappongono agli sportelli esistenti, aumentando le interdipendenze all'interno del sistema (es. il Portale della Regione Toscana). Si verifica anche che uno sportello, in un determinato ambito territoriale, offra servizi a cittadini ed imprese attraverso un unico *front office* virtuale, nello sforzo di operare un'integrazione riferita ad un tempo a livelli di governo, materie e destinatari. (es. lo Sportello della Provincia di Perugia).

Sotto un terzo profilo, non si sono osservati casi in cui i rapporti tra le amministrazioni e le imprese o i cittadini siano diventati interamente virtuali, rendendo irrilevante per il destinatario la collocazione fisica dell'amministrazione. Tuttavia vi sono casi in cui lo sportello on line si affianca a quello fisico (es Progetto *People* o il Portale Inail). Sono piuttosto ridotti anche i casi in cui si registra un'informatizzazione del *back office* che renda meno rilevante la necessità di coordinare l'azione di diverse amministrazioni. Inoltre, anche nei casi in cui è maggiormente consolidato il ricorso ad intermediari, ciò non è avvenuto a discapito delle strutture di sportello, ma si è generata una mera duplicazione di competenze. Infine, anche laddove il ricorso alle soluzioni di semplificazione è stato più marcato, ciò non ha diminuito la necessità di un'interazione tra privati e pubbliche amministrazioni.

Nel complesso, anche i tentativi fino ad ora operati di razionalizzare l'amministrazione per sportelli sembrano essere inefficaci e privi di una logica di insieme, finendo per complicare ulteriormente il quadro complessivo con l'introduzione di nuovi soggetti e la creazione di ulteriori sovrapposizioni. A monte di tutto ciò, sembra esserci la difficoltà di sviluppare strategie di semplificazione che non si misurino solo con singoli interventi o tipologie di sportello, ma ragionino in un'ottica di sistema.

##### 5. Quali indicazioni di policy?

Questa indagine consente di avanzare alcune possibili indicazioni di *policy*, articolate in relazione a tre diversi *scenari*, non necessariamente alternativi tra loro.

Il primo è quello dell'*estinzione* degli sportelli, in ragione del venir meno della loro funzione. Esso si basa sull'idea che - restringendo la sfera d'azione delle pubbliche amministrazioni (con l'espansione del silenzio assenso e delle dichiarazioni di inizio attività) attraverso lo sviluppo della funzione di intermediazione e con l'informatizzazione dei procedimenti amministrativi - venga progressivamente meno la stessa necessità di realizzare sportelli. Sebbene l'analisi abbia mostrato la scarsa rispondenza di questo scenario alla situazione attuale, nel caso in cui si voglia puntare in questa direzione sarebbe necessario limitare le risorse impegnate sullo sviluppo degli sportelli, per concentrarle sulla digitalizzazione e sulla semplificazione. Si dovrebbe anche pensare di spostare la funzione di sportello fuori dell'amministrazione riconoscendo un ruolo specifico alle associazioni di categoria degli interessi sociali ed economici o, per rendere il settore maggiormente aperto alla concorrenza, puntando su un rafforzamento del mercato dei servizi di intermediazione tra le pubbliche amministrazioni e i privati.

Il secondo scenario è quello della *razionalizzazione*, che muove dall'idea che gli sportelli servono, ma sia necessario operare una mirata azione di regia per superare le attuali incongruenze. In questa prospettiva occorre prevedere forme di integrazione tra le diverse tipologie di sportello. Il problema, in proposito, sembra essere quello di evitare che ciò avvenga contemporaneamente secondo il criterio della materia, del livello di governo e della tipologia di destinatario. Infatti, non è detto che questi criteri siano tra loro necessariamente alternativi, ma occorre fare delle scelte. Inoltre, è necessario limitare al massimo i casi in cui le funzioni di sportello siano contemporaneamente svolte su più livelli di governo, anche se, in alcuni casi, può essere necessario ed utile adottare nuove forme di cooperazione. Infine, sarebbe necessario incentivare e accompagnare l'integrazione multilaterale tra sportelli. Il terzo scenario è quello della *proliferazione controllata*. Esso si basa sull'idea che non sia realistico in questo contesto mirare ad un'azione di tipo dirigitico. Per questa ragione si dovrebbe cercare di incentivare le soluzioni che si rivelano più efficienti o più adatte allo specifico contesto burocratico. In questa ottica sarebbe necessario mirare le azioni di accompagnamento, utilizzando anche forme di intervento premiale. Inoltre, sarebbe necessario provare ad effettuare una più efficace azione di filtro rispetto alle iniziative normative che promuovono la nascita di nuovi sportelli unici, sulla base di una valutazione della loro fattibilità e convenienza. Infine, che si trovi il modo di sancire l'esaurimento delle esperienze di scarso rilievo o che non trovano oggettivamente le condizioni per raggiungere un sufficiente grado di operatività.