

Meccanismi di coordinamento nei SUAP (Sportelli Unici per le Attività Produttive): il caso Enterprise

VII Workshop dei Docenti e dei Ricercatori di Organizzazione Aziendale

Salerno 2006

Francesca Colarullo**

Roberta Di Mascio

Francesco Virili

Università degli Studi di Cassino

Dipartimento Impresa e Lavoro

francesca.colarullo@eco.unicas.it

roberta.dimascio@eco.unicas.it

francesco.virili@eco.unicas.it

*Questo lavoro è stato prodotto e finanziato nell'ambito del Programma di Ricerca di Interesse Nazionale "OKeG: Organizing Knowledge in eGovernment" (PRIN 2003 prot. 2003137288), responsabile di unità Prof. Andrea Pontiggia, al quale gli autori intendono esprimere tutta la loro gratitudine per l'impostazione iniziale, le indicazioni bibliografiche, il supporto e la guida fornita nel corso del progetto. Si ringrazia il dirigente del SUAP di Pordenone, arch. Federica Brazzafolli, per la preziosa e cortese disponibilità dimostrata e per il fattivo supporto alla ricerca. Grazie anche a Luca Carbone per il contributo apportato in fase di esplorazione e di analisi documentale.

** I tre autori hanno prodotto questo contributo in stretta collaborazione; tuttavia vanno attribuite a Francesca Colarullo le sezioni numero 1 e 2; a Roberta Di Mascio le sezioni 3 e 4; a Francesco Virili le sezioni 5 e 6.

1 Introduzione

Questo contributo analizza il modello organizzativo di uno Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) e si concentra in modo particolare sulle nuove modalità di coordinamento adottate.

I SUAP sono stati recentemente introdotti nell'ordinamento giuridico italiano dal DPR 440/2000, che risponde all'esigenza di agevolare il rapporto tra le imprese e la Pubblica Amministrazione (PA) nell'ambito del rilascio di concessioni per l'insediamento di nuove attività produttive.

Essi mirano a realizzare un modello avanzato e moderno di PA attuando in tal modo il *principio della condivisione delle informazioni da parte delle amministrazioni pubbliche*, originariamente stabilito dall'art. 18 della legge 241/90 (Bassanini).

La procedura tradizionale per il rilascio di autorizzazioni all'esercizio di attività produttive prevede il coinvolgimento di diversi soggetti pubblici indipendenti, come i Comuni, le Camere di Commercio, le Aziende Sanitarie Locali e i Vigili del Fuoco. Come è noto, il cittadino richiedente è tipicamente costretto a spostarsi da un ente all'altro, ottenendo e consegnando di volta in volta ai vari Enti numerosi certificati.

Con il nuovo sistema, invece, il cittadino si rivolge ad un unico ufficio e presenta una domanda "unificata" con la quale fornisce allo sportello unico tutte le informazioni e i documenti necessari, indipendentemente dall'ente di competenza. Quello che avviene in seguito non richiede più la partecipazione attiva del cittadino.

I SUAP sono, ad oggi, ancora in una fase iniziale di attuazione. Questa inerzia, oltre che con la relativa novità del sistema normativo, è presumibilmente collegata con le notevoli trasformazioni organizzative che si rendono necessarie per il passaggio al nuovo sistema.

Da ciò deriva il nostro interesse di ricerca. Come è possibile interpretare in chiave organizzativa il passaggio dalle procedure tradizionali agli sportelli unici?

La procedura tradizionale è basata sulla verifica del possesso di una serie di requisiti da parte del cittadino. In base al principio di specializzazione, la verifica viene effettuata da enti diversi ciascuno per la propria area di competenza. Secondo la più classica impostazione weberiana, il possesso dei requisiti viene attestato separatamente dagli enti competenti attraverso l'emissione di certificati. Tale modalità organizzativa, attraverso la definizione di norme e regole certe e input/output standardizzati, mette in atto modalità di coordinamento ad elevata efficienza e a basso costo organizzativo.

Perché allora cambiarlo? L'idea sottesa al principio della condivisione delle informazioni della legge Bassanini è che le tecnologie dell'informazione possano fungere da fattore abilitante per permettere la comunicazione diretta tra amministrazioni, senza far uso del "cittadino postino". Questo però rende necessaria l'adozione di nuove modalità di coordinamento e di controllo tra Enti.

I SUAP si rivelano dunque un ambito di indagine empirica particolarmente promettente proprio per lo studio dei meccanismi di coordinamento e di controllo.

Tale oggetto di ricerca è stato investigato secondo tre direttrici che riflettono l'articolazione di questo contributo:

- 1) principi organizzativi sul tema della collaborazione per la fornitura di servizi integrati
- 2) analisi esplorativa dello stato di diffusione dei SUAP in Italia
- 3) analisi empirica di un caso di eccellenza sulla fornitura di servizi integrati

Nelle sezioni che seguono, tratteremo dapprima il quadro teorico di riferimento, giungendo ad individuare una serie di proposizioni da verificare (sezione 2); seguirà quindi una parte metodologica in cui vengono delineate le scelte e il modus operandi dell'indagine (sezione 3). L'indagine esplorativa sullo stato dei SUAP in Italia è accolta nella sezione 4. Infine, nelle sezioni 5 e 6 con l'analisi vera e propria delle informazioni raccolte sul campo, vengono discussi i risultati, verificate le proposizioni-guida della ricerca e tracciate le implicazioni e gli spunti per ulteriori ricerche.

2 Aspetti teorici di base

Il tema organizzativo “forte” emerso nell'ambito di indagine da noi individuato è quello delle modalità di coordinamento e controllo. Questo tema è assolutamente centrale in Organizzazione; ad esempio nel testo di Grandori (1995) il corpus della teoria organizzativa si dispiega interamente ed unicamente attraverso l'analisi dei meccanismi di coordinamento.

Quali sono le forme di coordinamento possibili? Esse sono state classificate dalla letteratura organizzativa secondo diverse dimensioni.

Uno dei primi concetti cardine sul tema viene proposto dagli studi di Thompson (1967), poi ripresi ed ampliata da Van de Ven, Delbeq and Koenig (1976), e riguarda il rapporto tra attività e forme di coordinamento. Il ricorso a forme di coordinamento a più elevato costo organizzativo è motivato da un più forte fabbisogno, generato dalla presenza di attività strettamente interdipendenti e caratterizzate da un maggior grado di complessità e incertezza.

Thompson individua una scala di interdipendenze tra attività (generica, sequenziale e reciproca) con un grado di intensità via via più elevato, a cui poi corrisponde una scala gerarchica di meccanismi di coordinamento da adottare (standardization or rules, plans and schedules, mutuo aggiustamento) con un costo crescente in termini di tempo e risorse necessarie.

Alla gerarchia sviluppata da Thompson, Van de Ven et al. (1976) aggiungono un quarto approccio definito “*team arrangement*”, in cui il lavoro deve essere svolto congiuntamente e richiede generalmente una prossimità fisica dei vari soggetti, al fine di diagnosticare il problema, risolverlo e svolgere le attività necessarie a completare il lavoro.

Il ruolo delle interdipendenze nella scelta del meccanismo di coordinamento è stato approfondito da molti autori.

Mohr (1971) definisce le interdipendenze sulla base di due variabili, il grado in cui il lavoro assegnato all'unità deve essere svolto singolarmente e il grado di collaborazione richiesto tra i vari soggetti per svolgere l'attività.

Secondo Pennings (1974), invece, il concetto di interdipendenza è molto più complesso e coinvolge almeno quattro basi di interconnessione: task, ruolo, fattore sociale e knowledge.

McCann and Ferry (1979) introducono un approccio transazionale allo studio dell'interdipendenza, basato sull'analisi delle transazioni o scambi tra unità di lavoro.

Di particolare interesse è la conclusione, cui giunge Kiggundu (1981), che un elemento importante nell'analisi dell'interdipendenza è la distinzione tra initiated interdependence (il grado in cui il flusso di lavoro da un'unità lavorativa va verso altre unità lavorative) e received interdependence (si ha quando il lavoro di un soggetto o unità, è influenzato dal flusso di lavoro svolto da altre unità di lavoro).

Victor and Blackburn (1987) propongono un ulteriore framework, che parte dall'interdependence theory, originariamente formulata da Thibaut and Kelley (1959), in cui si afferma che la relazione tra un'unità lavorativa e un'altra può essere descritta in termini di tre requisiti di azione: requisiti riferiti alle proprie azioni, requisiti riferiti alle azioni degli altri ed infine requisiti relativi all'azione congiunta degli attori coinvolti.

Tra gli studi più recenti sull'interdipendenza e sul suo rapporto con i meccanismi di coordinamento adottati, troviamo quelli condotti da Crowston (1994, 1997) e da Malone and Crowton (1994), nei quali si cerca di integrare la letteratura organizzativa sullo studio delle interdipendenze con quelle condotte in artificial science, operations research, economics, linguistics and psychology. Loro sviluppano un framework teorico in cui il coordinamento è visto come "gestione delle interdipendenze".

Altri studi (Van de Ven et al, 1976) fanno dipendere la scelta del meccanismo di coordinamento, oltre che dal livello di interdipendenza, anche da altri due fattori situazionali: l'incertezza e la dimensione. L'incertezza del task si riferisce alla difficoltà e alla variabilità dell'attività lavorativa svolta, la difficoltà fa riferimento alla possibilità di analizzare l'attività svolta e alla possibilità di standardizzare i metodi lavorativi, mentre la variabilità viene intesa come il numero di eccezioni lavorative incontrate dall'unità di lavoro. La dimensione dell'unità di lavoro si riferisce al numero totale di persone impiegate nell'unità lavorativa.

Secondo gli studi finora citati è possibile distinguere 3 tipologie base di coordinamento, organizzate per costo e complessità crescenti:

1. Di tipo impersonale
 - a. Procedure, direttive e indicazioni formali o informali
 - b. Piani di lavoro predeterminati
2. Di tipo personale
 - a. Canali verticali
 - i. Manager di unità che assume anche funzioni di coordinamento
 - ii. Unità di staff del manager di unità
 - b. Canali orizzontali
 - i. Unità di coordinamento di pari livello gerarchico
 - ii. Canali di comunicazione informali

3. Di gruppo

- a. Riunioni pianificate
 - i. Sottogruppo di coordinamento che si riunisce periodicamente
 - ii. Riunioni periodiche di staff
- b. Riunioni non pianificate

L'intensità e l'efficacia del coordinamento cresce passando da quelli di tipo impersonale a quelli di tipo personale a quelli di gruppo. I meccanismi di tipo impersonale sono quelli più semplici e meno costosi, ma anche quelli meno efficaci; al contrario i meccanismi di gruppo sono i più complessi e costosi.

E' importante ricordare che il passaggio a forme di coordinamento più avanzate avviene affiancando e non sostituendo le forme preesistenti.

Altre forme di classificazione dei meccanismi di coordinamento, a cui rimandiamo per ulteriori approfondimenti, sono quelle di Martinez e Jarillo (1989) che sviluppano una classifica sulla base del grado di formalità dei meccanismi adottati, distinguendo i meccanismi di tipo strutturale e formale da quelli di tipo più informale. Anche Martinez e Jarillo sottolineano come l'aumento della complessità della relazione porta all'adozione di meccanismi di coordinamento sempre più informali e che questo passaggio non è esclusivo, ma additivo.

Interessante è anche lo studio condotto da Sikora e Shaw (1998) incentrato su un sistema multi-agente in cui il coordinamento può essere rappresentato in un'ottica di information processing. Loro distinguono i meccanismi di coordinamento in base alle modalità di comunicazione tra agenti e li raggruppano in due macrocategorie:

- Struttura di controllo accentrato
 - Coordinamento verticale di tipo gerarchico
- Struttura di controllo decentrato
 - Coordinamento per negoziazione
 - Coordinamento per constraint reasoning
 - Coordinamento attraverso il voto
 - Coordinamento per sincronizzazione

Un altro aspetto basilare riguarda la definizione del livello di analisi organizzativa.

I lavori illustrati operano a livelli di analisi diversi: ad esempio Mohr(1971) e Van de Ven et al (1976) analizzano i flussi di lavoro all'interno dei singoli uffici (livello di unità organizzativa), mentre McCann e Ferry (1979) studiano i flussi tra unità di lavoro (livello organizzativo).

Nella necessità di ottenere indicazioni utili per la pratica operativa, si è comunque operata una iniziale sintesi teorica di massima raccogliendo per macrocategorie gli aspetti comuni tra i lavori analizzati che servissero a individuare i principali fattori che influenzano la scelta dei meccanismi di coordinamento.

Quanto sommariamente esposto ci permette dunque di giungere alla formulazione di alcune proposizioni che verificheremo nel corso della successiva indagine empirica.

Pr.1 Fabbisogno di coordinamento. L'esigenza di far ricorso a meccanismi di coordinamento emerge nel momento in cui si sviluppano delle interdipendenze tra le varie attività svolte; questo deriva dal fatto che il coordinamento è la risposta ad un problema di interdipendenza precedentemente manifestato.

Pr.2 Intensità dell'interdipendenza rispetto al coordinamento. All'aumentare dell'interdipendenza tra le attività, aumenta la necessità di far ricorso a meccanismi di coordinamento più intensivi, di tipo personale e di gruppo.

Pr. 3 Additività. All'aumentare dell'interdipendenza, l'incremento dei meccanismi di coordinamento utilizzati è di tipo additivo, ossia il nuovo meccanismo non sostituisce quelli precedentemente adottati, bensì si aggiunge a questi ultimi.

Pr. 4 Non unicità. Non esiste un solo meccanismo di coordinamento adatto ad ogni tipo di interdipendenza, ma è possibile scegliere tra più meccanismi di coordinamento o tra una combinazione di essi. È così possibile che anche di fronte a medesime forme di interdipendenze si possa ricorrere a meccanismi di coordinamento diversi, a seconda delle finalità dell'organizzazione.

Pr. 5 Incertezza All'aumentare dell'incertezza, aumenta la necessità di far ricorso a meccanismi di coordinamento più intensivi, di tipo personale e di gruppo. L'incertezza è misurata sulla base della difficoltà e della variabilità dell'attività che deve essere svolta.

Pr 6 Dimensione dell'unità di lavoro. All'aumentare della dimensione dell'unità di lavoro, diminuisce il ricorso a meccanismi di coordinamento più intensivi e aumenta l'utilizzo di meccanismi di coordinamento di tipo impersonale

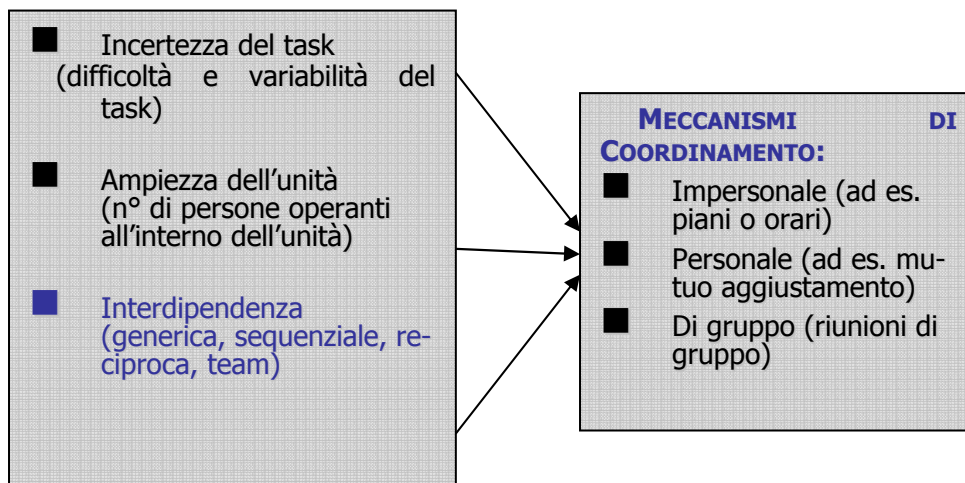


Figura 1 fattori determinanti la scelta del meccanismo di coordinamento.

Nella successiva analisi del caso di studio tali proposizioni verranno verificate empiricamente e messe a confronto con quanto osservato sul campo.

3 Soggetto e metodo di indagine

I SUAP sono un soggetto di indagine recente e piuttosto sconosciuto, pertanto, al fine di trarre informazioni utili alla successiva analisi empirica, si è deciso di scindere l'indagine in due fasi: una prima indagine esplorativa che ci permettesse di tracciare una panoramica di massima sullo stato di attuazione dei SUAP in Italia e che ci permettesse di selezionare un opportuno caso di studio, una seconda fase relativa all'analisi del modello organizzativo del caso di eccellenza selezionato sul quale verificare le ipotesi di ricerca emerse dalla teoria.

I tratti e i risultati dell'indagine conoscitiva preliminare sono descritti nella sezione 4.

La rilevazione è stata circoscritta ai soli capoluoghi di provincia per un totale di 103 osservazioni. Questa scelta è giustificata dal fatto che i capoluoghi di provincia hanno assunto, sia a livello europeo che a livello nazionale, il ruolo di principali promotori dei progetti SUAP, è stato inoltre loro conferito, da parte delle regioni, il compito di coordinare le amministrazioni e di fornire assistenza alle imprese.

Il campionamento a livello provinciale ha inoltre permesso di ridurre il numero dei punti di rilevazione pur mantenendo una certa omogeneità geografica.

L'indagine si è svolta mediante l'osservazione on-line dei siti web ufficiali dei capoluoghi di Provincia, laddove il servizio era poco osservabile sono stati contattati telefonicamente o tramite e-mail i Responsabili dello Sportello Unico.

L'ultimo aggiornamento dei dati è stato effettuato a marzo 2005.

I SUAP rilevati sono stati classificati sulla base dei quattro livelli d'interazione dei servizi previsti dall'Unione Europea e descritti nella sezione 4.

Si è deciso di utilizzare tale criterio in quanto quello più usato nelle ricerche e nelle analisi pubblicate dall'UE.

Per poter classificare quei SUAP che non rientravano in nessuna delle categorie previste, abbiamo deciso di aggiungere altri due livelli:

- "livello 0", per indicare l'assenza di un punto di accesso on line;
- "siti in allestimento", per indicare quei siti in cui è presente il link ma non è ancora operativo.

I dati relativi allo studio del caso di studio sono esposti nella sezione 5.

La mancanza di precedenti esperienze consolidate, la forte varianza territoriale e la tumultuosità di un fenomeno in continua evoluzione, ci ha fatto propendere per una indagine di tipo esplorativo, selezionando un caso possibilmente già consolidato e piuttosto stabile.

La scelta è ricaduta sul SUAP di Pordenone "Enterprise" in quanto è risultato uno dei casi di eccellenza a livello nazionale, tra i primi in Italia ad essere completamente operativo, ormai stabile e collaudato. Tra l'altro Enterprise ha anche recentemente ottenuto un riconoscimento come "best practice" a livello europeo: nel 2003 è stato designato da www.e-europeawards.org tra i primi cinque progetti di eGovernment europei e n.1 in Italia.

Abbiamo dunque deciso di focalizzare la ricerca empirica su un solo caso, in modo esplorativo, con il duplice scopo di:

- 1) fornire delle prime indicazioni teoriche, ancorate nell'osservazione empirica, pur se con iniziale limitato rigore metodologico (internal validity) e possibilità di generalizzazione (external validity)
- 2) raccogliere elementi utili (a noi o ad altri ricercatori) per poter eventualmente disegnare successive ricerche più ampie e rigorose.

L'indagine empirica, limitata al solo caso Enterprise, è stata dunque di tipo qualitativo/descrittivo. Al contrario la grande maggioranza dei contributi teorici da cui abbiamo tratto le ipotesi di ricerca sono invece survey su campioni di adeguata numerosità con alla base modelli di regressione per la verifica delle relazioni statistiche tra le variabili.

Nel nostro caso, data la natura esplorativa dell'indagine, i modelli preesistenti hanno rappresentato un punto di riferimento iniziale per una verifica qualitativa, basata su interviste semi-strutturate, che ci permettessero di avere una maggiore flessibilità operativa.

La raccolta dei dati ha avuto luogo in varie fasi:

- 1) raccolta dei dati pubblicati e/o disponibili on line;
- 2) intervista preliminare e conoscitiva con il dirigente responsabile del Progetto presso il Comune di Pordenone;
- 3) preparazione di un primo schema di intervista, inviato via email al dirigente responsabile di progetto per un feed-back;
- 4) test nell'ambito del team di ricerca dello schema iniziale di intervista per la verifica dei tempi e della comprensibilità; modifica e redazione dello schema finale di intervista;
- 5) sessione finale di circa 6 ore con il dirigente responsabile presso il Comune di Pordenone per l'intervista e la raccolta dei dati e della documentazione.

L'intervista è stata strutturata in quattro sezioni¹:

- A) Individuazione e descrizione di un processo-tipo da analizzare
- B) Fattori organizzativi: dimensioni, incertezza, interdipendenza
- C) Modalità di coordinamento
- D) Valutazione approssimativa dell'efficacia organizzativa

La sezione A) serve a limitare l'ambito di analisi ad un processo rappresentativo.

La sezione D), è stata inserita per raccogliere alcuni indicatori utili a valutare l'efficacia organizzativa del progetto in esame.

4 I SUAP in Italia: indagine esplorativa

Nonostante sia scaduto il termine entro cui era prevista l'operatività a livello nazionale degli Sportelli Unici (27 maggio 1999) la realizzazione e l'insediamento dei SUAP sul territorio nazionale sono attualmente ancora nella loro fase iniziale.

¹ Lo schema guida dell'intervista con il dettaglio delle domande non è stato qui allegato per ragioni di spazio. Gli autori saranno lieti di metterlo a disposizione su richiesta.

Come già indicato nella sezione precedente, i 103 SUAP indagati sono stati classificati sulla base dei livelli di interazione raggiunti nella fornitura dei servizi on-line.

I livelli di interazione previsti sono quelli indicati dall'UE nell'Allegato n.1 "Front office e servizi di e-Gov per cittadini ed imprese". Si distinguono 4 livelli di interazione, un primo livello esclusivamente informativo, un secondo livello che consente un'interazione "one-way", un terzo livello che prevede un'interazione "two-way" ed infine un quarto livello in cui il servizio offerto è completamente interattivo.

Tra i 103 capoluoghi di provincia italiani ben 84 si sono già dotati di qualche forma di SUAP on-line, ma solo tre province (Pordenone, Verona, Pescara) hanno raggiunto il 4° livello di interazione con una totale automatizzazione del servizio.

Nella tabella sottostante si riportano, in modo sintetico, i risultati ottenuti dalla ricerca esplorativa con la descrizione dei 6 livelli di interazione utilizzati nella nostra classificazione e il numero delle province rientranti in quella categoria.

Tabella 1 *Stato di diffusione dei SUAP in Italia*

	DESCRIZIONE	PROVINCE
LIVELLO 0	Il SUAP non è presente nel sito web ufficiale del capoluogo, esiste eventualmente solo uno Sportello fisico accessibile off-line	13
SUAP IN ALLESTIMENTO	Il sito web è ancora in fase di realizzazione	6
LIVELLO 1	Sono disponibili on-line solo informazioni sulle procedure, ma per la richiesta di avvio della pratica bisogna recarsi fisicamente presso lo Sportello Unico. La procedura si svolge interamente off-line.	13
LIVELLO 2	Consente di scaricare, stampare e ordinare on-line i moduli necessari ad avviare la procedura. Il procedimento si perfeziona ancora off-line.	60
LIVELLO 3	Consente l'avvio on-line della procedura. Inoltre l'esistenza di un sistema di autenticazione dell'utente consente di seguire l'iter procedurale e lo stadio di avanzamento della propria pratica.	8
LIVELLO 4	L'utente può disporre di informazioni sui servizi erogati, della modulistica necessaria on-line, può richiedere l'avvio della pratica, seguirne l'iter procedurale, lo stadio di avanzamento ed, infine, a conclusione del procedimento, può decidere di effettuare o meno il pagamento on-line.	3

Dall'indagine è emerso che nella maggior parte dei casi sono le Camere di Commercio che assumono il ruolo di soggetto promotore.

La normativa prevede che i SUAP possano costituirsi in forma singola o associata ponendosi, in quest'ultimo caso, come punto di accesso principale per tutti i Comuni affiliati. I SUAP associati prevedono generalmente due livelli di intervento sul territorio: un primo livello locale, deputato allo svolgimento di funzioni ed attività di front-office; un secondo livello comprensoriale che affianca alle funzioni di front-office anche funzioni di back-office coordinando le diverse unità organizzative (Enti) che prendono parte al progetto. Gli Sportelli Unici organizzati in forma associata sono collegati in una rete, i cui nodi centrali sono i Comuni di maggiori dimensioni che assumono il ruolo di comuni capofila e/o capocomprensorio.

I SUAP possono organizzarsi in forma associata sia a livello provinciale sia a livello regionale (es. SUAP di Torino). I SUAP organizzati in forma associata sono complessivamente 18 di cui solo il SUAP di Pordenone presidia il 4° livello d'interazione dei servizi.

In definitiva dall'indagine esplorativa emerge come il nuovo sistema dei SUAP si trovi ancora in una fase iniziale di attuazione. La maggioranza dei SUAP rilevati, infatti, presidiano ancora il secondo livello d'interazione. Soltanto tre SUAP in tutto il territorio nazionale giungono alla completa automazione dei servizi. In conseguenza, l'analisi di un singolo caso di eccellenza – costituito dal SUAP di Pordenone “Enterprise” – si è rivelata una scelta fondata e ragionevole.

5 Il caso: il progetto Enterprise

Il progetto “Enterprise” è partito all'inizio del 2000 per iniziativa della Camera di Commercio di Pordenone, ed è stato presentato al 1° Avviso del Piano Nazionale di e-Government. Il coordinamento è svolto dal comune di Pordenone, con il coinvolgimento dei 51 comuni della provincia (oltre 280.000 abitanti) e di altre 6 Amministrazioni (Vigili del Fuoco, ASL, ISPELS, Prefettura, Provincia e Camera di Commercio).

Il progetto si è concluso nel mese di dicembre 2003, ma già da ottobre 2002 le imprese potevano utilizzare il portale <http://www.amministrazionefuturo.com/> e fruire della maggior parte delle funzionalità implementate sulla piattaforma.

Oggi, tramite il modello di “sportello virtuale on line”, sono disponibili oltre 660 procedimenti. Il progetto ha curato inoltre il sistema delle Convenzioni tra tutti gli enti coinvolti, la stesura del Regolamento territoriale Unico per il SUAP, nonché l'uniformazione territoriale dei moduli e degli allegati, in modo che l'impresa, da qualsiasi SUAP del territorio riceva esattamente lo stesso livello di servizio.

L'analisi che segue fa riferimento ad un processo di tipo semplificato, in quanto, come emerso dall'intervista, è quello usato nella totalità dei casi. Quale processo rappresentativo da analizzare abbiamo individuato con il dirigente dello Sportello Unico quello relativo alla “Concessione Edilizia per Costruzione Capannone Industriale”.

Come avviene il coordinamento tra tutti i soggetti coinvolti e quali sono le differenze rispetto alla situazione pre-SUAP?

Analizzando le modalità operative pre-SUAP alla luce del quadro teorico di riferimento, possiamo effettuare le seguenti osservazioni. L'interazione indiretta tra enti mediata dal sistema "certificati-cittadino" era caratterizzata da un forte ricorso a meccanismi di coordinamento di tipo *impersonale*. I meccanismi di coordinamento di tipo personale per la comunicazione tra enti non erano mai stati adottati in precedenza.

In Enterprise invece viene adottato il cosiddetto "sistema dei referenti", che affianca ai classici meccanismi di coordinamento di tipo *impersonale* anche meccanismi di coordinamento di tipo *personale*. In sostanza, ciascuno degli Enti coinvolti ha nominato un responsabile dei contatti con l'ufficio SUAP, detto appunto "referente SUAP". Per motivi di spazio, il sistema dei referenti non viene qui illustrato nel dettaglio. Il lettore interessato può far riferimento alla analisi di dettaglio ospitata in (Pontiggia 2005).

In questa sede, ci limiteremo a verificare le proposizioni emergenti dal quadro teorico delineato in precedenza. Una delle indicazioni di base è quella che il fabbisogno di coordinamento è originato da attività tra loro interdipendenti (*Pr.1*)

Come precedentemente discusso, il modello organizzativo SUAP ha dato origine ad un processo inter-organizzativo, che precedentemente era frazionato in più processi indipendenti. Questo ha creato una serie di interdipendenze e un conseguente fabbisogno di coordinamento. L'aumento dell'interdipendenza delle attività ha dunque originato la necessità di affiancare alle preesistenti forme di coordinamento impersonali (pre-SUAP), nuove forme di coordinamento personali di maggiore efficacia, come il sistema dei referenti. Ciò è previsto dalla *Pr.2*

Possiamo notare come il sistema dei referenti abbia affiancato e non sostituito regole, standard e piani, che sono anzi stati incorporati nel sistema informativo del SUAP; ciò è in accordo con la *Pr.3*.

Anche l'impiego di una varietà di meccanismi riscontrato nel caso in esame è in accordo con le aspettative della *Pr.4*

L'analisi esplorativa condotta sul caso in esame ha anche evidenziato, pur in maniera ancora approssimativa, alcuni tratti relativi al grado di incertezza delle attività tipiche e al suo effetto sulle forme di coordinamento. Innanzi tutto è stato assegnato un livello di incertezza "tipica" alle attività svolte negli enti coinvolti nel processo: l'assessorato all'edilizia e i VVFF hanno registrato il livello di incertezza più elevato. In secondo luogo si è indagato sul numero di eccezioni in riferimento all'attività di coordinamento dei referenti; esso è risultato più elevato per i referenti interni SUAP e per quelli dei comuni associati; minore invece per i referenti degli assessorati e degli enti esterni. Quindi si è verificato il grado di incertezza delle attività di coordinamento interne all'ufficio SUAP, riscontrando generalmente un grado più contenuto di incertezza, dove la varietà è prevalentemente legata alla combinazione di attività note. Questi elementi raccolti, pur nella loro approssimazione, ci fanno pensare che potrebbero esistere margini di riduzione dei costi organizzativi e miglioramento dell'efficienza nelle aree di coordinamento di attività a più basso tasso di incertezza, come per esempio nel coordinamento tra SUAP e assessorati e tra SUAP e enti esterni; d'altra parte, il grado maggiore di incertezza nel coordinamento con i piccoli comuni potrebbe anche essere dovuto al più ridotto grado di esperienza dovuto al minor numero di pratiche e al tempo minore di utilizzo del nuovo sistema.

Se l'incertezza può ridursi con l'esperienza accumulata nell'uso del nuovo sistema, esistono forse spazi per eliminare, nel tempo, le forme di coordinamento personale che potranno essere soppiantate da procedure e regole consolidate. Tale ipotesi sarebbe in linea con la *Pr.5*

Quanto alle dimensioni delle unità di lavoro (*Pr.6*), la relativa omogeneità dimensionale dei gruppi di lavoro considerati nell'indagine non sembra poter suscitare significativi effetti sulle forme di coordinamento. Essa comunque pare suggerire che l'attuale tendenza dei piccoli comuni a orientarsi verso forme di gestione in forma associata possa agevolare, con l'aumento delle dimensioni dei gruppi di lavoro, l'adozione di forme di coordinamento impersonali e quindi meno costose.

6 Conclusioni

In conclusione è importante innanzi tutto rilevare come il SUAP qui preso in esame dimostra di aver costruito il suo successo non solo e non tanto su un intervento di "automazione" in senso stretto. Dal punto di vista del coordinamento, automatizzare significa spesso ridurre o eliminare forme di coordinamento di tipo personale per sostituirle con forme impersonali. In questo caso è avvenuto il contrario: l'introduzione delle tecnologie dell'informazione è stato il fattore abilitante che ha permesso la gestione di un più complesso processo inter-organizzativo, ove si impiegano nuove forme di coordinamento basate sulle persone. Il sistema dei referenti ha così permesso di soddisfare l'accresciuto fabbisogno di coordinamento originato dalle interdipendenze e dall'incertezza del procedimento unificato.

Per quanto concerne la possibilità di approfondimenti futuri, lo studio esplorativo ci suggerisce utili direzioni di indagine. I temi rilevanti a questo proposito sono almeno tre: 1) l'idea che il sistema dei referenti, incentrato su meccanismi di coordinamento ad elevata efficacia ma anche a alto costo organizzativo, possa essere adatto alle fasi di avvio del nuovo sistema, caratterizzate da maggiore incertezza; 2) l'utilità di individuare le aree a tasso di incertezza meno elevato, rilevandola in modo sistematico e dettagliato, su cui sperimentare il passaggio a sistemi di coordinamento di tipo impersonale, più efficienti e meno costosi; 3) l'analisi del ruolo dell'inerzia e della resistenza al cambiamento nell'adozione del sistema dei referenti e la possibilità di evolvere gradualmente verso meccanismi di coordinamento sempre più efficienti.

Bibliografia

- Adler P.S., 1995. "Interdepartmental Interdependence and Coordination: The Case of the Design/Manufacturing Interface". *Organization Science* Vol.6 n°2
- Argyres N., 1999. "The Impact of Information Technology on Coordination". *Organization Science*, Vol. 10, N° 2
- Cheng J., 1983. "Interdependence and Coordination in Organizations: A Role-System Analysis". *The Academy of Management Journal*, Vol. 26, N° 1
- Crowston K., 1994. "A taxonomy of Organizational Dependencies and Coordination Mechanisms." *Center for Coordination Science*

-
- Crowston K., 1997. "A Coordination Theory Approach to Organizational Process Design". *Organization Science*, Vo. 8, N° 2
- Galbraith J.K., 1973. *Designing Complex Organizations*. Reading Mass., Addison-Wesley
- Hage J. et al., 1971. "Organization Structure and Communications". *American Sociological Review* 36
- Kiggundu M., 1981. "Task Interdependence and the Theory of Job Design". *The Academy of Management Review*, Vol. 6, N° 3
- Lawrence P.R. and Lorsch J.W., 1967. *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*. Boston, Graduate School of Business Administration, Harvard University
- Litwak E. and Hylton L., 1962. "Interorganizational Analysis: A Hypothesis on Coordinating Agencies". *Administrative Science Quarterly*, Vol. 6, N° 4
- Malone T.W. and Crowston K., 1994. "The Interdisciplinary Study of Coordination". *ACM Computing Surveys* 26
- March J. and Simon H., 1958. *Organizations*. New York: John Wiley
- Martinez J. and Jarillo C., 1989. "The Evolution of Research on Coordination Mechanisms in Multinational Corporations". *Journal of International Business Studies*, Vol. 20, N° 3
- Martinez J. and Jarillo C., 1991. "Coordination Demands of International Strategies". *Journal of International Business Studies*, Vol. 22 n°3
- McCann J. and Ferry D., 1979. "Un Approach for Assessing and Managing Inter-Unit Interdependence". *Academy of Management Review*, Vol. 4, N° 1
- McCann J. E. and Galbraith, J. R. 1981. *Interdepartemental Relations* New York: Oxford University Press
- Mohr L.B., 1971. "Organizational Technology and Organizational Structure". *Administrative Science Quarterly*, Vol.16 n°4.
- Pennings J., 1974. "Interdependence and Complementary". Paper presented in American Sociological Association Annual Conference, Montreal
- Pontiggia A. (ed.), 2005. *eGovernment in azione: il caso Enterprise* Aracne, in stampa.
- Sikora R. and Shaw M.J., 1998. "A Multi-Agent Framework for the Coordination and Integration of Information Systems". *Management Science* Vol. 44 n°11
- Thibaut J.W. and Kelley H.H., 1959. *The Social Psychology of Groups*. New York, Wiley.
- Thompson, 1967. *Organization in action*. Chicago: McGraw Hill
- Van de Ven, Delbeq and Koenig, 1976. "Determinants of Coordination Modes Within Organizations". *American Sociological Review*, Vol. 41, N° 2
- Victor B. and Blackburn R., 1987. "Interdependence: An Alternative Conceptualization". *The Academy of Management Review*, Vol. 12, N° 3
- Williamson O.E., 1975. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York, Free Press
- Woodward J., 1965. *Industrial Organization: Theory and Practice*. New York, Oxford University Press