

Contributo di Maurizio FERRETTI, nel volume M. BALDUCCI, *Organizzazione e Management dell'Ente Locale*, Milano, FrancoAngeli

3.9. La razionalizzazione delle procedure

Le procedure sono una delle componenti dell'organizzazione (cfr. par. 3..1). Come abbiamo visto nel par. 2.1. una delle disfunzioni più diffuse nel nostro ente locale è la mancanza di procedure formalizzate e standardizzate. In questo paragrafo ci soffermeremo sulla razionalizzazione dell procedure.

A tal proposito va qui richiamato quanto segue:

- le procedure servono per realizzare un prodotto;
- ogni prodotto può essere realizzato con una o più procedure;
- le procedure si suddividono in fasi, l'attribuzione prodotto finale, fasi della procedura può essere concepita come una scala fini/mezzi, in cui ogni tappa rappresenta un fine per la tappa precedente ed un mezzo per quella seguente ed in cui il prodotto rappresenta l'ultima tappa della procedura.

La presenza di procedure chiaramente definite è il prerequisito essenziale anche per tutta una serie di attività e interventi finalizzati al buon andamento (sia nel senso dell'efficienza che in quello della trasparenza) della pubblica amministrazione :

- gli interventi di informatizzazione possono basarsi solo su procedure codificate e standardizzate ;
- le informazioni all'utenza (cfr. cap. 8) potranno realizzarsi in maniera adeguata solo se il cittadino potrà contare sull'esistenza di "schede avanzamento pratica" (che a loro volta presuppongono la codifica delle procedure) in base alle quali egli potrà ricevere l'informazione sulla posizione della propria istanza, ma anche informazioni preliminari sugli iter previsti, i documenti da presentare ecc. per le varie pratiche" ;
- la *total quality* (cfr. cap. 7) può essere realizzata solo sulla base di procedura standardizzate;
- il costo stesso di un prodotto potrà essere ricavato solo a condizione di conoscere tutte le operazioni necessarie alla sua realizzazione.

3.9.1. Procedure e procedimenti

Bogna fare attenzione a non confondere i concetti di *procedura* e di *procedimento*.

Il *procedimento* è sempre una *procedura*. Al contrario una *procedura* non è sempre un *procedimento*. Una *procedura* assume le caratteristiche giuridiche del *procedimento* quando termina con un *atto* giuridicamente inteso.

Un esempio può essere utile. La *procedura* «licenze per pubblici esercizi» è un *procedimento* e termina con un atto (il rilascio o il rifiuto della licenza). La *procedura* «erogazione dei pasti mensa» non è un procedimento.

Ai sensi della L. 241/90 per il *procedimento* «licenze per pubblici esercizi» deve essere individuato un «responsabil di procedimento». Stando solamente ai requisiti della normativa, non è richiesta la individuazione di alcun responsabile per la *procedura* «erogazione dei pasti mensa». Ciò non toglie che, una buona organizzazione richiede che venga individuato il responsabile dell'erogazione dei pasti mensa.

Dal nostro punto di vista, nel seguito della trattazione parleremo sempre di *procedure*, dato appunto il carattere più tecnico e generale di questo termine, indipendentemente dal fatto che queste coincidano o meno con veri e propri procedimenti.

3.9.2. Il metodo di intervento

Gli interventi rivolti alla razionalizzazione delle procedure seguono lo stesso schema di ogni intervento di razionalizzazione organizzativa, articolato nelle seguenti quattro fasi :

1. rilevazione della situazione esistente ;
2. valutazione della situazione ;
3. progettazione del modello-obiettivo razionalizzato ;
4. indicazione delle tappe di implementazione per passare dalla situazione attuale al modello-obiettivo.

Ricordiamo che, in generale gli interventi di razionalizzazione organizzativa possono svolgersi a differenti livelli ed essere conseguentemente di tre tipi : *sistemici* (ovvero relativi all'organizzazione nel suo complesso), *mesasistemici* (ovvero relativi a problemi di medio livello), *specifici* (ovvero relativi a singoli problemi di dettaglio). Quando si interviene sulle procedure, in genere abbiamo a che fare con interventi mesasistemici o di dettaglio. Soprattutto nel primo dei due casi, l'intervento di razionalizzazione procedurale implica spesso, come vedremo, di dover intervenire su altre variabili organizzative, in quanto queste possono costituire vincoli sistemici che contrastano con la possibilità di sviluppare un iter corretto. Al tempo stesso, l'intervento sulle procedure crea, di norma, le premesse per poter effettuare interventi di razionalizzazione anche sulle altre componenti dell'organizzazione che, come già abbiamo visto nel primo capitolo, sono strettamente condizionate dalle procedure stesse.

Importante, comunque, è tenere sempre presente che fra i tre diversi livelli di intervento esiste una scala gerarchica di condizionamento, il che comporta che gli interventi specifici non debbano contrastare, bensì essere coerenti con gli interventi mesasistemici e così questi nei confronti di quelli sistemici. Affrontare i problemi di dettaglio senza avere una visione complessiva dell'intervento organizzativo è una impostazione scorretta che non solo porta a scarsi risultati ma addirittura, il più delle volte, rischia di divenire un'ulteriore ostacolo al processo di razionalizzazione. E' ciò che è puntualmente accaduto, soprattutto a partire dagli anni ottanta, nel corso dei primi interventi di informatizzazione della Pubblica Amministrazione italiana, quando si sono prese le procedure così come esistevano e si sono passate su supporto elettronico preoccupandosi soltanto di intervenire su questioni di dettaglio, con il risultato di arrivare non solo a riprodurre le disfunzioni e le storture già esistenti, ma anche a rafforzarle e a legittimarle.

3.9.3. Le disfunzioni e gli indicatori dei problemi

Il fatto che si decida di effettuare la rilevazione di una procedura implica, di norma, che comunque si abbia già perlomeno il sospetto che qualcosa non funzioni. In effetti, ancor prima di procedere all'analisi, solitamente è scattato qualche campanello di allarme, campanello che può essere di natura spontanea ovvero fare parte di un sistema programmato di *auditing*.

Tra i segnalatori "spontanei" quelli più tipici sono le lamentele dell'utenza in ordine a qualche disservizio sia in ordine alle scadenze (soprattutto quando queste sono vincolate dalla norma), sia in ordine alla qualità del servizio erogato. Talvolta, più che attraverso esplicite lamentele l'utenza manifesta il proprio disagio con la continua pressione sugli uffici dovuta alla necessità di chiedere informazioni su pratiche, sollecitarne la conclusione ecc.

Ancora tra gli indicatori spontanei possiamo includere le richieste continuate di incremento di personale da parte degli uffici, l'accumularsi di arretrati e gli eccessivi spostamenti fisici delle pratiche.

Tra i sistemi programmati, si possono avere indicatori risultanti da confronti di standard storici (con il passato) o comparati (con i servizi erogati da organizzazioni dello stesso tipo).

Anche le rilevazioni dei carichi di lavoro, se supportati dalla disponibilità di standard di riferimento, ci possono dare utili indicatori, così come, in generale, elaborazioni statistiche mirate e sistemi di contabilità dei costi. Estremamente significativi, per esempio, possono essere le variazioni risultanti nel tempo o nel confronto con altri enti, del rapporto *prodotti erogati/risorse impiegate*.

Anche il controllo di gestione ci potrà dare utili indicatori segnalandoci il mancato raggiungimento di obiettivi programmati che spesso risulterà essere conseguente ad una inadeguata organizzazione del lavoro.

Tra le molte disfunzioni che si possono rilevare nell'iter di una procedura ve ne sono alcune che si ripresentano con frequenza e denotano la presenza, a monte, di alcuni atteggiamenti tipici della Pubblica amministrazione italiana.

Uno degli equivoci più frequenti e dalle implicazioni più pesanti è quello relativo alla *mancata distinzione tra responsabile di struttura e responsabile di procedimento*. Se è vero che in taluni casi le due figure possono coincidere, in molti casi invece questa coincidenza segnala in realtà una carenza di delega. In linea di principio, infatti, il responsabile di procedimento è colui che verifica che siano svolte tutte le fasi dell'iter, effettuando perciò un controllo formale della procedura piuttosto che sul contenuto della stessa. E' evidente che, nel caso di una struttura che si trova a gestire diversi procedimenti, il responsabile della stessa, laddove si trova ad esserlo anche di tutti i singoli procedimenti, viene a costituire un vero e proprio collo di bottiglia, dovendo effettuare controlli su tutti i passaggi dell'iter. E' pure evidente che da questa situazione non può che conseguire un rallentamento di tutte le procedure.

Un'altra tipica disfunzione è quella che riguarda la *mancata distinzione tra lo spostamento fisico di una pratica e il passaggio di informazioni su di essa*. Spesso, nel rappresentare l'iter di una procedura, si constata che tutta la documentazione cartacea (che in taluni casi può essere assai consistente, si pensi al caso di una istanza per concessione edilizia con tutti i suoi allegati) passa fisicamente per tutti gli uffici coinvolti dall'istruttoria. Dal momento poi che uno degli uffici coinvolti, generalmente quello che riceve l'istanza e rilascia il provvedimento finale, mantiene una responsabilità su tutto l'iter, la stessa pratica prima e dopo ogni passaggio verso altri soggetti dovrà ripassare da questo stesso ufficio per controlli, registrazioni ecc. Così è frequente constatare dei veri e propri andamenti a jo-jo del flusso cartaceo per cui il passaggio attraverso i settori A, B, C e D avviene con la sequenza A-B-A-C-A-D. E' facile immaginare le frequenti conseguenze in termini di sprechi di tempo, e le difficoltà logistiche e organizzative che conseguono a questa situazione. Basti pensare alla pleora di dipendenti addetti prevalentemente al trasporto e consegna fisica delle pratiche che affolla gli uffici della nostra Pubblica Amministrazione.

E' evidente che una procedura codificata in maniera adeguata permette invece :

- di prevedere delle "schede di stato avanzamento pratica" (meglio se informatizzate e condivise in rete tra i settori interessati) garantendo all'ufficio che ha la titolarità del procedimento di seguirne l'iter senza dover necessariamente rivedere la pratica ad ogni passaggio ;
- di poter comunque trasmettere e richiedere solo le informazioni realmente necessarie, attraverso moduli ad hoc, senza quindi dover necessariamente passare tutta la pratica che comunque dovrà poi essere riesaminata ogni volta dagli altri uffici interessati per poterne ricavare di volta in volta le informazioni necessarie.

Un altro problema assai diffuso e che ha caratterizzato buona parte degli interventi di meccanizzazione effettuati fino ad oggi è quello *della tendenza ad informatizzare le disfunzioni procedurali esistenti*. La principale ragione di ciò è dovuta all'applicazione di approcci descrittivi piuttosto che prescrittivi e alla mancanza di un razionale metodo di intervento. La conseguenza di questi errati interventi è, da un lato, una ulteriore cristallizzazione e legittimazione delle disfunzioni, dall'altro una diffusa svalorizzazione delle reali potenzialità dello strumento informatico. In effetti al momento della rilevazione delle procedure ci si trova di fronte, con una frequenza impressionante a problemi di questo tipo. Così, se fino ad ieri una tipica giustificazione per motivare il perché si svolgessero certe operazioni palesemente inutili o disfunzionali era rappresentata dalla frase "si è sempre fatto così", oggi non è raro sentirsi rispondere "è il programma che ce lo impone".

Altro fenomeno diffuso è quello *dell'inadeguatezza della modulistica*, non solo da un punto di vista della chiarezza, ma pure da quello della completezza dell'informazione. La causa di questo problema attiene quasi sempre ad una inadeguata codifica delle procedure. Infatti saremo in grado di richiedere informazioni complete solo se conosceremo con precisione i flussi procedurali in tutto il loro sviluppo e con tutte le implicazioni per gli uffici "a valle" eventualmente coinvolti. D'altra parte, tantopiù il rapporto con l'utenza, anche a livello di erogazione di informazioni, sarà informale e personalizzato, quantomeno verrà creata una modulistica razionale, in quanto questa costituisce invece un modello di comunicazione impersonale e standardizzato.

3.9.4. L'esame di un caso

La prima fase di ogni intervento di razionalizzazione è quella della rilevazione della situazione esistente. Nel nostro caso si tratta di andare a descrivere il flusso di una procedura che tuttavia, in molti casi, risulta essere tutt'altro che chiaro alle stesse persone che lo utilizzano quotidianamente. Da questo punto di vista potrà risultare di particolare aiuto utilizzare una "scheda di rilevamento" come quella illustrata oltre.

Al momento della rilevazione, l'analista effettuerà una sorta di intervista al responsabile della procedura o altrimenti a chi ne segue le diverse fasi. Tale intervista, che successivamente potrà essere integrata con le informazioni fornite da altri operatori, deve però seguire un modello strutturato e in particolare deve utilizzare lo schema delle cosiddette *cinque W*. Queste rappresentano le seguenti cinque domande in lingua inglese :

what ? : che cosa viene fatto ? ovvero la descrizione della fase ;

who ? : chi lo fa ? ;

where ? : dove viene fatto ? ovvero il riferimento al luogo fisico dove viene svolta l'operazione ;

when ? : quando, entro quando e in che tempi viene fatto ;

why ? : perché viene fatto ? ovvero quali norme o quali ragioni di opportunità giustificano quel particolare passaggio procedurale.

La scheda qui riportata è appunto finalizzata ad una intervista strutturata nel corso della quale l'intervistato è implicitamente sollecitato a rispondere a tutte queste domande.

Oltre a quelle qui riportate può inoltre essere opportuno aggiungere una colonna nella quale fare riferimento alla modulistica utilizzata per le diverse fasi .

La scheda sopra rappresentata, costituisce in realtà, nel caso di procedure già razionalizzate anche un modello di *manuale operativo*, finalizzato appunto ad indicare con esattezza *chi deve fare che cosa, dove e quando*. Il manuale dovrebbe sempre rappresentare il prodotto finale di un intervento di razionalizzazione, è infatti grazie ad esso che gli operatori possono essere messi in grado di svolgere le fasi procedurali in maniera certa e autonoma.

Uno dei possibili strumenti di rappresentazione del flusso di una procedura è il *flowchart* (diagramma di flusso). Il *flowchart* offre il grande vantaggio di una visione immediata dell'iter e delle sue eventuali macchinosità. Inoltre, se il diagramma viene sviluppato (come . quello che andremo ad esemplificare) in rapporto ai passaggi tra i diversi soggetti interessati, sarà possibile evidenziare immediatamente gli eventuali colli di bottiglia e i passaggi a jo-jo.

L'esempio che segue rappresenta una sorta di modello negativo, e si basa sulla ricostruzione di alcuni flussi procedurali realmente rilevati. Nonostante l'apparente complicazione dell'iter, abbiamo in realtà operato alcune razionalizzazioni rispetto ai casi realmente riscontrati, per aumentarne la leggibilità.

Esempio di scheda di rilevazione :

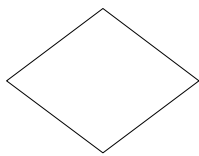
La simbologia utilizzata :



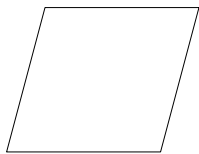
operazione



inizio/fine



alternativa



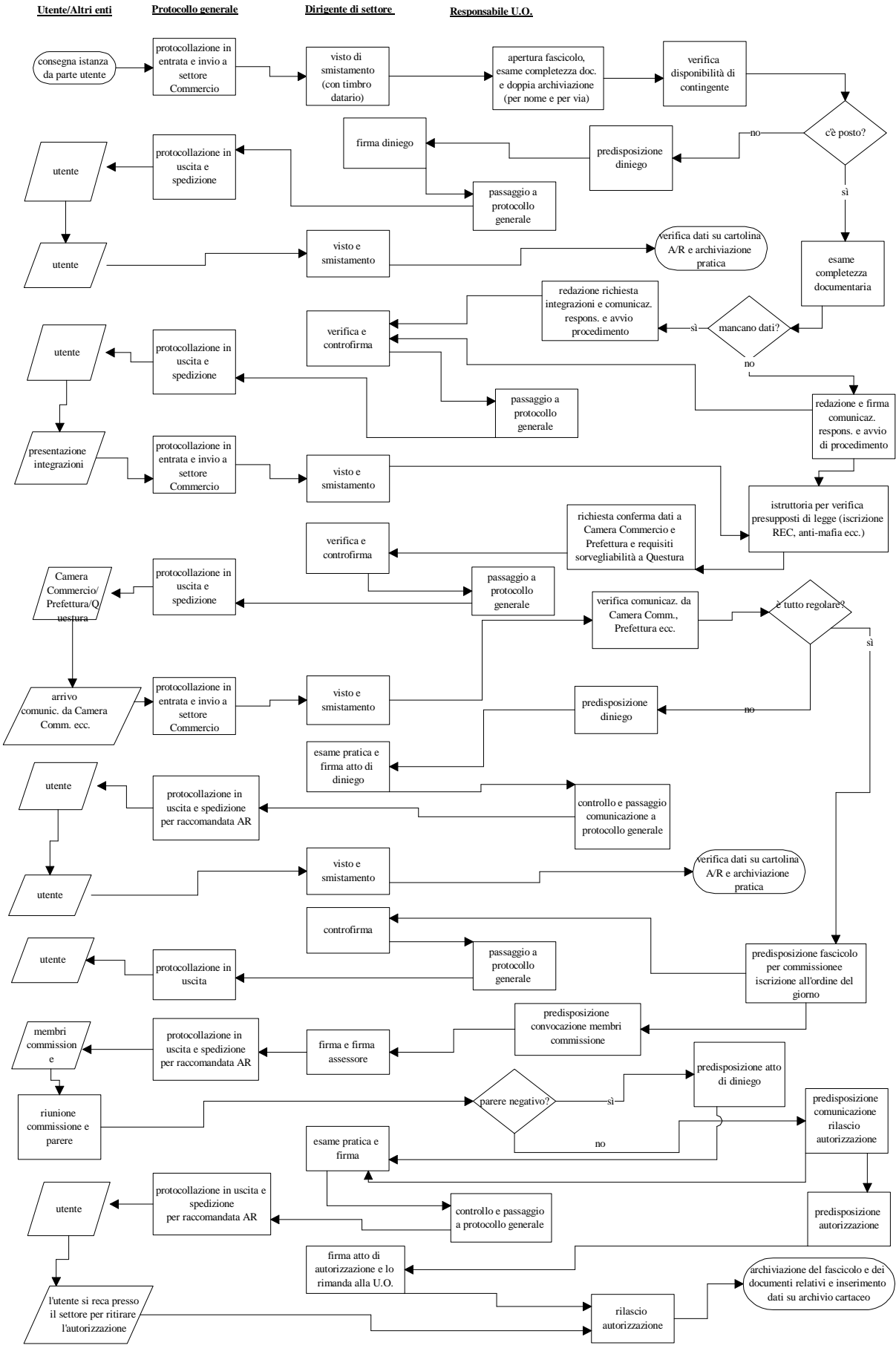
input/output

La procedura è quella relativa ad una “nuova autorizzazione contingentata per pubblico esercizio” rilasciata dal settore “Commercio” di una amministrazione comunale. I soggetti/funzioni interessati, oltre all’utente stesso, sono il protocollo del comune (che si trova in una sede distaccata rispetto a quella del settore Commercio), il dirigente del settore, il funzionario della unità operativa “Pubblici esercizi”, oltre naturalmente agli altri enti eventualmente coinvolti.

Nella pagina che segue riportiamo il flusso rilevato

3.9.4.1. La valutazione della situazione : i sintomi

Qui di seguito esamineremo le disfunzioni rilevate a seguito dell’analisi della procedura. Alcune di queste disfunzioni non possono essere ricavate univocamente dall’esame del diagramma di flusso, ma ne costituiscono piuttosto il presupposto delle diverse fasi (è il caso, per esempio, delle carenze informatiche). Queste disfunzioni hanno peraltro una loro tipicità e sono purtroppo ancora largamente diffuse all’interno della Pubblica Amministrazione italiana.



In generale, quando si procede alla rilevazione di una procedura, si evidenziano subito una serie di problemi che vengono riconosciuti in primo luogo dallo stesso personale coinvolto nel flusso operativo. Questi costituiscono spesso una sorta di *sintomatologia*, che pur risultando estremamente significativa, non esaurisce certo il lavoro di analisi che deve invece volgersi alle *cause* di queste disfunzioni, così da poterle rimuovere.

Nel caso della procedura presa in esame le maggiori disfunzioni denunciate (i *sintomi* appunto), riguardavano principalmente :

- a. gli eccessivi tempi di rilascio, oltre le scadenze previste dalla legge ;
- b. gli eccessivi tempi di attesa nei passaggi tra i diversi soggetti interni all'ente e in particolare:
 - le pratiche rimanevano in mano al dirigente, per lo smistamento, anche per svariati giorni ;
 - tra l'arrivo della pratica al protocollo del comune (che non si trovava nella stessa sede del settore Commercio) e il settore stesso, passavano almeno due giorni di tempo, e così accadeva in senso inverso ;
- c. l'accumularsi di una grande mole di arretrati, che condizionava la durata dell'iter delle nuove pratiche, che a loro volta incrementavano gli arretrati, generando un perenne circolo vizioso ;
- d. l'inadeguatezza degli strumenti informatici, rispetto ai quali, peraltro, gli operatori mantenevano aspettative tanto miracolistiche quanto vaghe ;
- e. la mancanza di regole interne certe su come trattare le pratiche e la conseguente necessità di rivolgersi continuamente al dirigente per avere lumi ;
- f. l'eccessiva pressione da parte dell'utenza. In effetti i rapporti con l'utenza, compresi quelli telefonici, costituivano oltre il 70% del carico di lavoro dell'ufficio. Ovviamente questa situazione incideva pesantemente sui tempi globali della procedura, in quanto rubava tempo all'attività istruttoria ;
- g. la frequente necessità di richiedere integrazioni documentarie agli utenti che, quasi regolarmente presentavano istanze incomplete ;
- h. gli eccessivi ritardi da parte degli altri enti coinvolti nel procedimento.

3.9.4.2. La valutazione della situazione : le cause

Colli di bottiglia e carenza di delega

Uno degli aspetti che salta immediatamente agli occhi, nell'esame dell'iter esaminato, è il fatto che il dirigente di settore costituisce un vero e proprio collo di bottiglia. Vediamo più da vicino i diversi aspetti di questo problema.

Per quanto riguarda lo *smistamento della posta in entrata*, una volta protocollate, le istanze (ma anche le eventuali successive integrazioni) dei cittadini venivano passate al dirigente di settore che provvedeva a vistarle e a smistarle alle diverse unità operative (apponendovi inoltre un timbro datario).

Per quanto riguardava *i documenti in uscita*, il dirigente esaminava e firmava tutta la corrispondenza (richieste di integrazioni, documentazioni, comunicazioni ad altri enti ecc.). Da notare che, salvo per i provvedimenti finali, tutta la corrispondenza in uscita era comunque già firmata dai responsabili delle unità operative, e quindi il dirigente spesso si ritrovava di fatto a controfirmare questi documenti. Tra l'altro, dopo la firma del dirigente la

corrispondenza rientrava all'unità operativa che effettuava un ulteriore e non meglio precisato "controllo" prima di trasmetterla al protocollo generale.

Tutto ciò provocava, come emerge chiaramente dall'esame del diagramma di flusso, un andamento tortuoso dell'iter nonché un ritardo di diversi giorni nello svolgimento della procedura, oltre a gravare il dirigente stesso di un notevole carico di lavoro che in buona parte poteva essere svolto da altri dipendenti, e questo potere, data la mole di documenti che così gli passavano sulla scrivania, realmente effettuare un controllo su ciò che entrava ed usciva dal settore.

E' pure evidente che questa situazione denunciava una situazione di scarsissima delega, vuoi per la incapacità del dirigente di attivare sistemi di controllo più razionali ed evoluti, vuoi per la tendenza degli altri dipendenti a rifuggire alla benché minima responsabilità.

Alla resa dei conti, il responsabile della struttura settoriale si trovava a dover svolgere anche i compiti del responsabile di procedimento. In effetti questo è un equivoco ancora largamente diffuso, pur essendo passati quasi dieci anni dalla entrata in vigore della legge 241/90, equivoco che nasce dall'incomprensione del fatto che per "responsabile di procedimento" si intende in primo luogo il *responsabile del corretto svolgimento dell'iter procedurale* e che, di conseguenza, tale funzione può essere svolta da altri dipendenti, diversi dal responsabile apicale della struttura, decentrando così l'attività e snellendo i flussi procedurali.

E' pure evidente che il responsabile di procedimento così inteso presuppone, a monte, che vi sia stata la codifica dell'iter procedurale, mentre nel caso in esame abbiamo visto come tra i "sintomi" individuati dagli stessi dipendenti vi era la lamentata carenza di regole certe su come trattare le pratiche.

Scarsa istituzionalizzazione dei rapporti con l'utenza

Il problema dei rapporti con l'utenza è forse quello che più implica certi risvolti della *cultura* della Pubblica amministrazione italiana. Il passaggio "storico" dallo stato regolatore allo stato funzionale (cfr. cap.1) ha infatti portato con sé una diversa concezione dei rapporti tra pubblici funzionari e cittadini, non senza trascinarsi dietro tutta una serie di equivoci. Se da un lato alla Pubblica amministrazione si chiede di tutelare i diritti dei cittadini attraverso la "trasparenza" e il "diritto all'accesso", spesso si sottovaluta, quando addirittura non si incoraggia, la perdurante tendenza a personalizzare il rapporto che intercorre tra dipendente pubblico, procedure e cittadini.

La carente istituzionalizzazione di questo rapporto, oltre a vanificare nella sostanza proprio l'auspicata trasparenza, porta con sé anche tutta una serie di disfunzioni organizzative che incidono pesantemente sull'efficienza dell'azione amministrativa. Nel caso in esame, come abbiamo già visto, una parte assai rilevante del carico di lavoro degli uffici (circa il 70%) era costituito dai rapporti, sia diretti che telefonici, con l'utenza. Nonostante il pesante rapporto con l'utenza fosse in parte dovuto alla tipologia del settore stesso, vi erano tuttavia alcune disfunzioni che di certo non semplificavano le cose :

- a. una buona parte delle richieste dei cittadini consisteva nel bisogno di informazioni relativamente alle modalità di presentazione delle istanze, della relativa documentazione da presentare, e di altre informazioni connesse (ad esempio i dati relativi alle zone contingentate), informazioni che, evidentemente, erano scarsamente

codificate. Il settore veniva inoltre visto come l'unico centro informativo, mentre era abbastanza limitato il contributo di altre "agenzie" come la Camera di commercio o le associazioni di categoria ;

- b. su alcuni procedimenti vi erano frequenti casi di incompletezza documentaria, conseguenza evidente di una insufficiente informazione preventiva all'utenza. Mancava pure un controllo preventivo, in sede di consegna delle istanze, sulla completezza documentaria stessa. Di fatto l'esame avveniva da parte della unità operativa di competenza, alla quale le istanze arrivano in seguito allo smistamento da parte del dirigente .Tutto ciò provocava un notevole incremento dei tempi di rilascio (in quanto successivamente dovevano essere richieste le necessarie integrazioni) ;
- c. sempre a proposito di documenti richiesti, risultava una mancanza di certezze quanto alla reale necessità di richiedere certi documenti ovvero di richiederli o meno in bollo. Spesso la risposta alla richiesta sulla necessità o meno di certi documenti è stata quella che rimandava al "si è sempre fatto così". In taluni venivano richiesti documenti riportanti dati già presenti in altri, già richiesti ;
- d. da parte di alcuni dipendenti sembrava esservi poca disponibilità a comunicare più di quanto veniva giudicato strettamente dovuto e su certe informazioni, quali quelle relative ai dati sui contingenti, vi era poca disponibilità a trasmetterle. La conseguenza di ciò era che spesso gli utenti presentavano istanza per l'apertura di un pubblico esercizio senza essere sicuri che vi fosse disponibilità di posto, rischiando così di vedersela respingere e di dover quindi ricominciare tutto l'iter da capo ;
- e. in stretta connessione con il punto precedente va visto anche il problema del ruolo della Commissione. In effetti, nei casi di nuove autorizzazioni, una volta fatta la verifica da parte dell'ufficio delle disponibilità di contingente, la Commissione stessa può fare solo due cose : o limitarsi a prendere atto di quanto già emergeva dall'istruttoria (e in questo caso risulta incomprensibile la ragione di questo passaggio) ovvero esercitare un intervento discrezionale (in contrasto allora con il principio di imparzialità dell'azione amministrativa). In generale, comunque, la funzione delle Commissioni (si pensi, per esempio, anche a quello della Commissione Edilizia per le relative concessioni) rientra sempre nelle due casistiche sopra descritte : o risulta essere un inutile passaggio ovvero diventa la sede di comportamenti che contrastano con la possibilità di creare criteri certi e quindi anche con la possibilità di pervenire ad una adeguata standardizzazione delle procedure ;
- f. d'altra parte, in diversi casi si aiutavano gli utenti a compilare i moduli, il che significava da un lato che l'informazione preventiva era insufficiente, dall'altro che persisteva l'atteggiamento, da parte dei dipendenti, di volersi rendere indispensabili;
- g. la contemporanea gestione delle istruttorie e del servizio di informazioni al pubblico causava comunque una rilevante perdita di produttività per quanto riguarda la prima di queste due funzioni, dal momento che il dipendente, durante l'orario di ricevimento del pubblico doveva spesso interrompere il proprio lavoro. Tra l'altro, in tutto il Settore, gli istruttori tendevano ad acquisire una sorta di *affezione* nei confronti dei procedimenti di propria competenza il che portava anche ad una scarsa disponibilità alla condivisione di informazioni.

Tutte queste situazioni generavano un inevitabile *circolo vizioso* : la pressione dell'utenza rallentava l'istruttoria delle pratiche e ciò portava l'utente a telefonare e a recarsi più spesso presso gli uffici per informazioni, solleciti ecc.

Accanto ai problemi sopra segnalati vi era poi quello relativo ad una *scarsa standardizzazione della comunicazione* : talune comunicazioni erano redatte a macchina da scrivere, altre con videoscrittura, alcune erano in forma di modulo, altre più discorsive.

In nessun caso risultava chiaramente individuato un responsabile di procedimento diverso dal dirigente di settore.

Un'altra scorrettezza rispetto agli adempimenti previsti dalla legge 241/90 era data dal fatto che all'utente non venivano immediatamente comunicati né il nome del responsabile di procedimento né i tempi massimi previsti per il rilascio del provvedimento finale. In quest'ultimo caso i tempi venivano addirittura calcolati solo a partire dalla data di smistamento in entrata del dirigente piuttosto che da quella di protocollazione.

Modulistica inadeguata

L'adeguatezza o meno della modulistica deriva strettamente dal grado di standardizzazione delle procedure. Un modulo, infatti, risulterà tanto più adeguato quanto più si avranno certezze su quali informazioni e documenti si devono chiedere per il successivo svolgimento dell'iter.

Nel caso in esame la modulistica non era mai stata sottoposta ad un serio esame e spesso l'utenza veniva gravata di richieste di integrazioni perché le informazioni necessarie non erano state chiaramente richieste al momento della presentazione dell'istanza. Questa situazione era ovviamente anche una conseguenza dell'eccessiva personalizzazione del rapporto con i cittadini che, a fronte di questa carenza di formalizzazione nelle comunicazioni con gli uffici, erano costretti a rivolgersi di persona agli istruttori per avere informazioni.

Archivi e protocollo

Uno dei problemi che immediatamente salta agli occhi già attraverso il semplice esame del diagramma di flusso sopra riportato è quello relativo alla scarsa adeguatezza del sistema informatico. In effetti la procedura era scarsamente informatizzata : addirittura la modulistica veniva in molti casi riempita con la macchina da scrivere, il che comportava un notevole rallentamento dell'attività, stante anche il problema di dover ricompilare i moduli, in caso di errore.

Ancora più rilevante era il fatto che si utilizzassero unicamente archivi di tipo cartaceo. che permettevano di gestire una sola chiave di ricerca (e infatti gli archivi erano due, uno ordinato per nominativo, l'altro ordinato per indirizzo). Tuttavia le maggiori implicazioni in termini disfunzionali derivavano dalla carente informatizzazione del protocollo. Il protocollo costituisce, dal punto di vista organizzativo, una tipica attività di supporto burocratico. Da questo punto di vista, esso può svolgere le seguenti 4 funzioni (cfr.3.6):

1. *certificazione* , ovvero regolamentazione dei rapporti in entrata e uscita con l'ambiente esterno ;
2. *memorizzazione* , ovvero l'archiviazione ;
3. *coordinamento*, nel caso in cui, per esempio, costituisca l'ossatura di una procedura di stato avanzamento pratiche ;
4. *supporto decisionale*, ovvero come base di dati statistici per l'attività di programmazione.

Per quanto riguarda il caso in esame, va detto che esisteva un protocollo centrale informatizzato, comune a tutto il comune. Tuttavia la sede fisica di questo era diversa da

quella del settore Commercio, né presso questo settore erano stati collegati terminali collegati in rete al protocollo generale. Ciò comportava che tra il momento della protocollazione dell'istanza e la reale presa in carico da parte dell'ufficio potevano passare anche diversi giorni (e lo stesso problema si aveva per la spedizione).

Un altro limite era costituito dalla mancanza di un adeguato sistema di codifica e dal fatto che veniva apposto un nuovo numero di protocollo ogni volta che venivano richieste o ricevute integrazioni, comunicazioni ecc. il che impediva una numerazione univoca ed automatica dei procedimenti. Da ciò derivavano due ulteriori carenze :

- l'impossibilità di avere disponibili i dati complessivi relativi alla gestione del servizio (ad esempio, il rapporto tra numero di istanze presentate e il numero di autorizzazioni rilasciate o negate)
- la mancanza di un aggancio tra il protocollo stesso e lo "stato avanzamento" delle procedure.

In pratica, delle quattro possibili finalità che si possono conseguire attraverso di esso, questo sistema di protocollazione, non riusciva a soddisfarne nessuna.

Comunicazioni con altri enti

Gli enti maggiormente coinvolti nel procedimento in esame sono la Camera di commercio, la Prefettura (in particolare per quanto riguarda le informazioni richieste dalla normativa anti-mafia) e la Questura (per la richiesta dei requisiti di sorvegliabilità). Il coinvolgimento di questi enti incide ovviamente sui tempi complessivi del procedimento. Nel nostro caso questi collegamenti avvenivano tutti per via cartacea, attraverso l'invio postale e ciò comportava un enorme incremento dei tempi di rilascio.

3.9.4.3. La soluzione proposta

La soluzione proposta deriva sostanzialmente dalla individuazione delle cause relative alle disfunzioni rilevate. Si parte dall'assunto ovvio che eliminando le cause delle disfunzioni evidenziate, tali disfunzioni dovrebbero essere eliminate. Nel ricostruire la nuova procedura non bisogna peraltro limitarsi all'obiettivo di eliminare le cause delle disfunzioni esistenti ma si deve anche, per quanto possibile, cercare di evitare che possano insorgere nuovi problemi. Questo obiettivo è stato perseguito, nel caso in esame, cercando sia di garantire la massima congruenza logica della procedura proposta, sia temporizzandone l'implementazione. Il nuovo iter proposto si basa sull'applicazione di alcuni interventi di carattere generale che qui di seguito andiamo ad esaminare.

Aumento della delega e definizione del ruolo del responsabile di procedimento

Il dirigente, come si è visto, costituisce un collo di bottiglia, sia al momento dello smistamento iniziale delle pratiche, sia in tutti quei casi nei quali deve controfirmare le comunicazioni che sono inviate verso l'esterno. Il fatto poi che manchino delle procedure di monitoraggio sullo stato avanzamento delle pratiche, comporta che il ruolo di coordinamento da parte egli non possa essere realizzato al meglio. In queste condizioni è evidente che *il dirigente, per poter avere il polso della situazione deve aspettare l'emergere delle disfunzioni.*

Occorre quindi realizzare una serie di condizioni per risolvere questo problema :

1. *lo smistamento delle istanze dovrebbe essere direttamente curato dall'addetto al protocollo.* In quella occasione, nel caso di istanze consegnate a mano, potrebbe essere subito consegnata la comunicazione con il nome del responsabile di procedimento, i tempi prescritti, l'iter ecc. Le successive comunicazioni del cittadino dovrebbero riportare il codice di identificazione pratica (che possibilmente dovrebbe essere lo stesso numero di protocollo) ed essere indirizzate direttamente al responsabile di procedimento. Ovviamente, la condizione per realizzare al meglio tutto ciò consiste nel *decentramento informatico, presso il settore Commercio, del Protocollo generale*, così da poter da un lato ricevere e spedire direttamente istanze, corrispondenza ecc. Ciò comporterà da un lato il guadagno del tempo prima perso per il passaggio dalla sede del protocollo unico a quella del settore, dall'altro l'attivazione del servizio di smistamento veloce appena esemplificato ;
2. si deve attuare quanto previsto dalla legge 241/90 relativamente alle competenze dei responsabili di procedimento, aprendo così la possibilità alla maggiore delega possibile ed eliminando buona parte degli attuali "colli di bottiglia". In particolare non ha senso mantenere la doppia firma (del responsabile e del dirigente) sulle comunicazioni ;
3. occorre *predisporre una procedura di avanzamento pratiche* sulla quale registrare, per ogni istanza, i diversi passaggi procedurali. Agganciata alla procedura di protocollo permetterebbe ai responsabili di procedimento una più agevole gestione del proprio lavoro e, in prospettiva, una volta informatizzata, consentirebbe al dirigente di poter monitorare in qualsiasi momento l'attività dell'ufficio ;
4. sempre al fine di permettere una sempre maggiore autonomia dei responsabili di procedimento, deve essere curata la formazione e l'aggiornamento degli stessi, sia in ordine alla normativa sull'accesso e sul procedimento, sia in ordine agli aggiornamenti specifici sui procedimenti di propria competenza ;
5. occorre realizzare il *manuale operativo* della procedura, così da garantire intercambiabilità, in caso di bisogno, tra i dipendenti e, soprattutto, regole chiare e standardizzate di comportamento, senza aver bisogno di ricorrere al dirigente se non in per situazioni eccezionali ;
6. con cadenza periodica (per es. una volta ogni due settimane) *dovrebbero tenersi riunioni interne al settore* per discutere sulle pratiche più complesse, sui problemi più ricorrenti, sugli accorgimenti per migliorare gli iter procedurali, sulle nuove norme, così da poter arrivare a modalità operative sempre più omogenee.

In generale, l'aumento della delega, dovrebbe sgravare il dirigente da quelle attività semi-operative e legate all'emergenza di singoli problemi, lasciandogli più tempo per interventi di tipo organizzativo, di coordinamento interno e con gli altri enti, di programmazione dell'attività ecc.

Razionalizzazione dei rapporti con l'utenza

La razionalizzazione e semplificazione dei rapporti con l'utenza passano dalla *spersonalizzazione del rapporto tra gli uffici e gli utenti stessi*. Il servizio di informazione deve essere generalizzato, istituzionalizzato e decentrato, e passare attraverso tutte le agenzie disponibili (soprattutto le associazioni di categoria e la Camera di commercio). Soprattutto è fondamentale che venga data la *massima informazione preventiva* sia sui documenti da presentare, sia sulle disponibilità di contingente, sia sugli iter procedurali.

Tutto ciò al fine da un lato di allentare la pressione dell'utenza sugli uffici, dall'altro di attuare una reale trasparenza dell'attività amministrativa. Si deve predisporre (per poi dargli la massima diffusione) un *manuale* che specifichi l'iter previsto, la documentazione necessaria, codificando ogni singolo documento e indicando il numero di copie necessarie. Sulla base di questo stesso manuale anche l'addetto al protocollo potrà effettuare immediatamente le verifiche di completezza documentaria, e avvertire l'utente che presenta l'istanza delle eventuali carenze.

In questo processo dovrebbero essere coinvolte anche le associazioni di categoria, sia per affiancare, come si è già detto, gli uffici nell'informazione preventiva (o addirittura per supportarli nell'attività di sportello) sia per stabilire delle regole comuni di comportamento. Da questo punto di vista è pure opportuno che l'ufficio promuova, in occasione di nuove norme o regolamenti, incontri con i rappresentanti delle associazioni di categoria nonché con gli altri enti coinvolti dall'iter delle pratiche (Camera di commercio ecc.) per mettere a punto, in maniera organica, le nuove procedure.

Tra gli interventi relativi ai rapporti con l'utenza è opportuno anche prevedere una verifica sistematica del grado di adeguamento alla normativa sulla trasparenza e sull'accesso e in particolare è necessario, ove possibile, incoraggiare l'autocertificazione da parte degli utenti, soprattutto al fine di non rallentare o interrompere l'iter della pratica a causa della lentezza di altre amministrazioni. Altrettanto importante è procedere alla verifica se i dati per i quali vengono richiesti certi documenti agli utenti sono realmente necessari e/o sono già disponibili altrimenti.

Un altro intervento fondamentale, di natura più strettamente organizzativa, è quello di *separare le funzioni relative all'istruttoria delle pratiche da quelle relative all'informazione sulle stesse* e per questo sarà opportuno individuare, già a livello di struttura, una ben definita funzione di front-line .

Il personale deve essere suddiviso in due macro-funzioni : una relativa all'attività istruttoria, l'altra relativa all'attività di rapporti con il pubblico.

Gli addetti al front-line dovrebbero svolgere soprattutto le seguenti funzioni : informazione all'utenza (anche telefonica), ricevimento delle istanze (previa verifica della loro completezza) e protocollazione delle stesse.

Gli addetti all'attività istruttoria, da parte loro, dovrebbero essere in grado di gestire un più ampio numero di procedimenti. Ovviamente, in via eccezionale e per casi particolari (ed eventualmente su appuntamento), possono essere coinvolti pure nell'attività informativa.

E' evidente che questa soluzione garantirebbe una maggiore flessibilità ed efficienza nell'utilizzazione del personale anche in casi di assenze ed emergenze, oltre ad evitare che la pressione dell'utenza possa continuare a provocare ritardi nell'attività istruttoria.

La premessa per la realizzazione di questa ipotesi organizzativa è la creazione del manuale operativo. Questo strumento, infatti, è in grado da un lato di facilitare l'interscambiabilità degli istruttori, dall'altro può facilitare l'acquisizione delle informazioni di base per gli addetti al front-line.

Anche il ruolo della Commissione deve essere chiarito meglio, eventualmente attraverso apposito regolamento che definisca in quali casi è necessario farvi passare una istanza. Difatti, come già abbiamo visto, non ha senso che da essa passino tutte le pratiche, anche quelle per le quali, al termine dell'istruttoria amministrativa non sussistano dubbi a meno che non si voglia mantenere, per questo organo, un illegittimo potere discrezionale. Nel caso in esame, per esempio, risultava che per le richieste di nuove autorizzazioni la essa non aveva mai dato (né avrebbe potuto dare) parere negativo. Questo passaggio costituiva di fatto solo un allungamento dei tempi

Adeguamento della modulistica

Per quanto strettamente connessa al precedente punto, la questione della modulistica merita un capitolo a parte, in quanto spesso risulta essere assai sottovalutata.

Sempre nell'ottica della razionalizzazione dei rapporti con l'utenza è infatti opportuno creare *modelli standard di comunicazione* (per avvio di procedimento ecc.) *per tutti i procedimenti* di competenza del settore e ciò deve valere sia per i moduli che l'utente deve utilizzare per presentare le proprie istanze, sia per i modelli di comunicazioni dell'ufficio. In particolare, si deve verificare che la modulistica risponda ai seguenti requisiti :

- *chiarezza dell'informazione e del linguaggio* : si deve tenere conto della tipologia dei destinatari e il linguaggio deve essere il più semplice e diretto possibile, senza rimandi a non meglio esplicitati articoli normativi. Se è il caso, si devono pure prevedere note a piè di pagina o sul verso. Una informazione confusa produrrà più facilmente errori di comprensione e/o di compilazione e porterà più facilmente il cittadino a tornare negli uffici con le conseguenti perdite di tempo, allungamenti dei tempi ecc. ;
- *completezza dell'informazione* : l'informazione deve essere la più completa possibile, sia quella che va dagli uffici agli utenti, sia quella che viene richiesta agli utenti stessi. In particolare, è necessario che vengano richiesti tutti i dati necessari (anche quelli utili per eventuali uffici "a valle"), così da limitare al minimo le ulteriori richieste di informazioni al cittadino. Tra gli elementi di completezza informativa vi sono anche quello relativo all'indicazione del nome dell'amministrazione e dell'ufficio nell'intestazione, nonché quello dell'indicazione della funzione del modulo ;
- *economicità* : all'utente non devono essere richieste informazioni inutili o comunque già in possesso dell'amministrazione. Tra l'altro le informazioni ;
- *ergonomia*: al fine della facilità di compilazione, sono opportuni accorgimenti quali la divisione del modulo in sezioni, le risposte precodificate in alternativa, ecc. Da questo punto di vista anche la grafica e il formato rivestono un ruolo importante. Ad esempio, l'uso del formato A4 è auspicabile in quanto costituisce uno standard diffuso e si presta più facilmente a fotocopie, spedizioni, archiviazioni. Un altro accorgimento utile, soprattutto per i modelli di comunicazione, è quello di utilizzare due formati diversi di carattere, l'uno per la parte prestampata, l'altro per la parte compilata (o per le istruzioni di compilazione). Gli stessi spazi per la compilazione, inoltre, devono essere predisposti precedentemente al testo prestampato, in base alle esigenze prevedibili, e non solo utilizzare gli spazi avanzati da questo. Laddove è possibile, anche in vista di possibili utilizzazioni di lettori ottici, e comunque al fine di facilitare la compilazione stessa dei dati, sarà inoltre utile prevedere la suddivisione delle righe in caselle per l'inserimento dei singoli caratteri.

In generale, è opportuno provvedere alla informatizzazione, della modulistica stessa, anche per ovviare alle inefficienze e alle possibilità di errore dovuti alla compilazione con macchina da scrivere.

Informatizzazione degli archivi

Nell'ambito dei necessari interventi di informatizzazione, è necessario intervenire anche sugli archivi, così da superare le disfunzioni legate alla gestione cartacea degli stessi, prima tra tutte quella di poter utilizzare un solo criterio di ricerca alla volta.

Nel contempo è pure necessario *adeguare le codifiche* utilizzate per l'archiviazione, soprattutto nella prospettiva di potere utilizzare tutti i dati inseriti non solo ai fini del singolo procedimento (indirizzo, codice fiscale, nominativo ecc.), ma anche per eventuali usi aggiuntivi (per esempio, prevedere una codifica che tenga conto della tipologia dell'esercizio, dell'orario di apertura ecc.).

Relativamente alla codifica delle informazioni è pure opportuno provvedere, in via preventiva, ad una standardizzazione delle stesse, così da permettere ricerche efficaci e rapide. Da questo punto di vista sarebbe opportuno creare progressivamente un Thesaurus delle codifiche (decidendo, per esempio, che il termine "cooperativa" debba sempre essere inserito come "coop").

Protocollo e stato avanzamento pratiche

Abbiamo già detto come il protocollo debba essere decentrato presso il settore Commercio, per evitare inutili allungamenti nei tempi di passaggio tra diversi uffici e come presso di esso debba avvenire lo smistamento immediato delle istanze ed il primo controllo sulla completezza degli allegati alle stesse.

Più in generale, bisogna stabilire che il primo numero di protocollo, quello assegnato al momento della consegna dell'istanza, deve diventare *l'identificatore univoco della pratica*. Un protocollo razionalizzato permette l'aggancio a procedure informatizzate di stato avanzamento, nonché una registrazione univoca dei dati, utilizzabili per costruire indicatori di efficacia e di efficienza. In ogni caso, anche se *in via provvisoria*, è opportuno prevedere da subito un sistema di registrazione dei dati utili a fini gestionali (es. numero di autorizzazioni rilasciate o negate su numero di istanze presentate) *anche su cartaceo*.

Anche per quanto riguarda lo *stato avanzamento pratiche*, in attesa della una gestione informatizzata dello stesso, è opportuno predisporre almeno una gestione cartacea, che dovrà essere seguita dal responsabile di procedimento. Da questo punto di vista, sarà necessario provvedere alla codifica della procedura ed alla stesura del relativo *manuale operativo*.

Collegamenti telematici e rapporti con altri enti

Una volta provveduto alla codifica della procedura ed alla realizzazione di un programma di stato avanzamento della pratica, si potranno pure sfruttare, al fine di velocizzare l'iter, le possibilità offerte dalla telematica, prevedendo collegamenti con le altre amministrazioni interessate ed eventualmente attivare i collegamenti per ricevere e comunicare pareri, nulla-osta ecc. (anche tenendo conto delle possibilità offerte dalle più

recenti innovazioni normative in materia, in particolare la legge. 59 del 1997) nonché per accedere agli archivi di reciproca utilità.

I dati sullo stato avanzamento della pratica possono essere resi disponibili anche su Internet, così da permettere agli utenti l'accesso alle informazioni sullo stato della propria istanza, contribuendo così ad alleggerire la pressione fisica dell'utenza sugli uffici. In questa sede possono anche essere passate le informazioni relative alla presentazione delle istanze, alla documentazione da allegare ecc.

Ancora per quanto riguarda invece i rapporti con altri enti, è opportuno attivare la prassi della periodica convocazione di "conferenze di servizi" finalizzate a definire adeguamenti e messe a punto delle procedure. Da questo punto di vista, l'iniziativa per tali momenti di coordinamento, non potrà essere che dell'amministrazione comunale in quanto ente erogatore del "prodotto finale" (l'autorizzazione) per l'utente.

3.9.5. Le tappe dell'implementazione

Qui di seguito ricapitoliamo, in breve, gli interventi necessari per la realizzazione del modello organizzativo proposto :

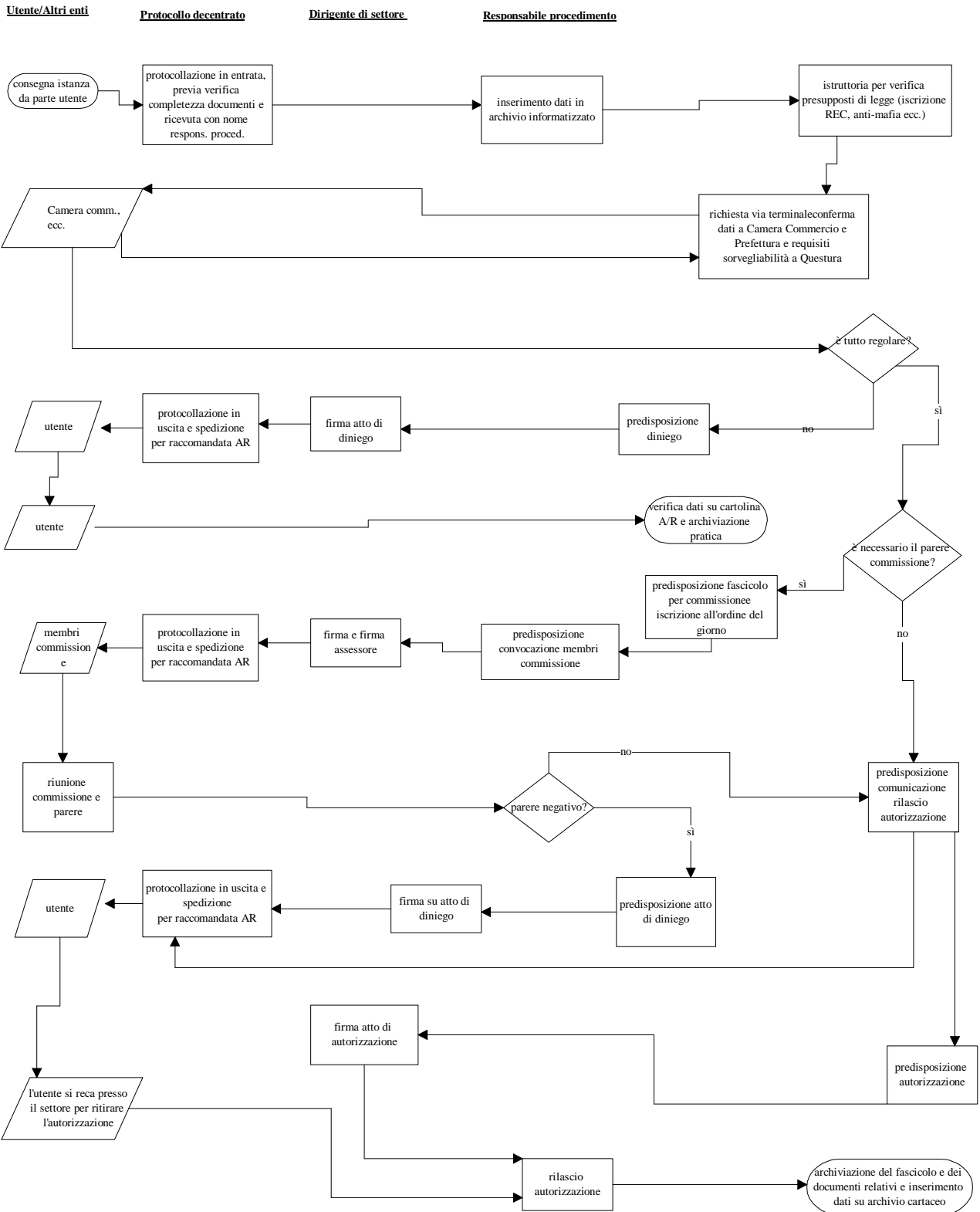
1. redazione del *manuale operativo* della procedura e predisposizione, in base ad esso, e in attesa di specifici interventi di informatizzazione, di una *scheda avanzamento pratica* anche cartacea;
2. messa a punto di *moduli standard* per la presentazione delle istanze, nonché di modelli standard per le comunicazioni, verificando l'applicazione dei principi di chiarezza, completezza, economicità ed ergonomia. Le comunicazioni dovranno riportare il nome del responsabile di procedimento, il numero di protocollo della pratica e tutti gli elementi identificatori utili;
3. messa a punto di *elenchi e liste di documenti* per tipologia di intervento per gli utenti. Questi costituiranno pure una guida per gli addetti al Protocollo al fine di verificare la completezza documentale;
4. realizzazione di una *breve guida informativa* su come compilare le istanze (dati da inserire, numero di copie da presentare, dove inoltrare le istanze, documenti da presentare ecc.);
5. verifica della corretta applicazione della *normativa sull'accesso* e delle possibilità offerte dalla autocertificazione;
6. promozione di *periodici incontri con i rappresentanti delle associazioni di categoria* e di "conferenze di servizi" con gli altri enti coinvolti dai procedimenti ;
7. piena attuazione di quanto previsto dalla L. 241/90 per quanto riguarda i *responsabili di procedimento*, soprattutto nell'ottica della massima delega consentita ;
8. messa a punto di un piano di *adeguamento informatico* con particolare riguardo alla gestione degli *archivi* e dello *stato avanzamento pratiche*. In particolare, per quanto riguarda gli archivi, occorre prevedere un *sistema di codifica* il più completo possibile, che permetta di identificare la pratica dal nominativo del richiedente, il codice fiscale, l'indirizzo dell'esercizio, il numero di protocollo ecc. La standardizzazione degli archivi dovrà comprendere anche la creazione di un *thesaurus*, da incrementare nel tempo, che permetta una omogeneità di criteri al momento dell'inserimento delle informazioni;
9. messa a punto di un intervento per la *connessione telematica* con altri enti coinvolti dall'iter e con i cittadini (via Internet), in modo da permettere a questi di accedere ad

informazioni aggiornate sullo stato avanzamento delle pratiche nonché informazioni sulla documentazione da presentare ecc

10. *decentramento del Protocollo* presso il settore e individuazione delle persone addette all'accettazione e smistamento delle istanze ;

11.11. riorganizzazione interna della struttura in base alla *distinzione tra attività istruttoria e di front-line*.

Il flusso razionalizzato



3.10. La tempistica degli interventi

Proponiamo qui di seguito una scaletta temporale secondo cui scandire gli interventi di riorganizzazione:

1. rilevazione della situazione esistente in termini di:
 - rilevazione dell'organigramma formale
 - rilevazione dell'organigramma di fatto
 - rilevazione dell'allocazione dei prodotti e delle procedure alle singole strutture
 - rilevazione della llocazione delle risorse umane
2. valutazione della situazione
3. progettazione della struttura(organigramma) da realizzare
 - riallocazione dei prodotti e delle procedure
 - riallocazione delle risorse umane
4. delibera consigliare con adozione principi organizzativi
5. adozione delibera di giunta con regolamento di rogizzazione