

La centralità del protocollo informatico nella dematerializzazione dei flussi documentali nelle amministrazioni comunali di piccole dimensioni

Tullio Fragiacomò

ABSTRACT

Nonostante siano trascorsi oltre due abbondanti lustri dalla pubblicazione del D.P.R. 445/2000 nel quale si trovano le direttive per una consistente trasformazione delle PA attraverso l'adozione dei flussi documentali basati su tecnologie digitali e conseguente dematerializzazione, si osservano ancora importanti isole di divide. L'aumento degli adempimenti succedutisi nel corso degli ultimi dieci anni ha appesantito i carichi di lavoro degli uffici generando, di conseguenza, un incremento del patrimonio documentale cartaceo. L'applicazione integrale del protocollo informatico, con relativa polarizzazione delle attività verso un sistema basato sulla "pratica elettronica", permette di ridurre i tempi grigi presenti in ogni procedimento amministrativo. A beneficiare maggior-

mente di questa integrazione fra metodo e tecnologia è soprattutto l'efficienza, mentre permane stabile l'efficacia in virtù della presenza di legislazioni e regolamenti nei quali sono definiti tutti gli output necessari.

PAROLE CHIAVE

E-GOVERNMENT;
DEMATERIALIZZAZIONE;
DIGITALIZZAZIONE;
PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO;
PROTOCOLLO INFORMATICO.

INTRODUZIONE - QUADRO DI RIFERIMENTO

La dimensione della conoscenza tacita¹ all'interno delle amministrazioni locali è stata sempre molto consistente. Nonostante il fatto che ogni organizzazione possa contare su enormi quantità di documenti, appare evidente, anche con una sia pur empirica strategia osservativa, quanto frequentemente la struttura abbia potuto mantenere un adeguato standard operativo grazie alla conoscenza presente nei collaboratori meno giovani. Questo fenomeno presenta sfumature più intense negli enti dove un esiguo numero di collaboratori dispone l'esecuzione di attività da parte di operatori subalterni disponendone i confini operativi sottoposti maggiormente anche al fattore tempo. È proprio in questo scenario partico-

lare che si manifesta una pericolosa perdita di consapevolezza del rapporto fra complessità del lavoro da svolgere, i tempi necessari alla sua realizzazione e gli strumenti utilizzabili. Le attività svolte dalle persone e dai gruppi di persone possono essere classificate in:

- attività ordinarie: con procedimenti standard, sistema di controllo convenzionali, durate note e margini di fluttuazione possibili;
- attività importanti: con procedimenti standard in scenario complesso, sistema di controllo avanzato, durate meno note e margini di fluttuazione più ampi a disposizione;
- attività urgenti: con procedimenti mediamente strutturati, sistema di controllo di basso livello, durate non note con basso livello del margine di fluttuazione.

Le attività urgenti sono in grado di ridurre la dimensione di quelle importanti e di gene-

¹ I. Nonaka, H. Takeuchi, *The Knowledge-Creating Company*, New York, 1995

rare ritardi in quelle ordinarie. Queste ultime, in caso di cronica presenza di urgenze, tendono a migrare nel gruppo che le persone cercano spasmodicamente di ridurre ottenendo, di fatto, l'effetto contrario. Accade cioè che in queste piccole strutture le attività urgenti hanno progressivamente il sopravvento su tutte le altre, provocando un complessivo calo dei sistemi di controllo e una perdita di coerenza con i procedimenti eventualmente strutturati.

È proprio in questo scenario che la conoscenza tacita tende ad aumentare coinvolgendo anche altri portatori di interesse, che possono essere anche esterni, come, ad esempio, gli amministratori che non proprio raramente interferiscono con gli uffici. La spirale negativa che si forma in questo modo porta invariabilmente a un progressivo stato di disordine, persino nella tenuta delle pratiche.

La conoscenza non formalizzata, quindi, ha costituito, per molti anni, un sostanziale freno al cambiamento, al miglioramento dei processi, al travaso di esperienze dai collaboratori più anziani verso i neoassunti. Gli enti locali, fermo restando il principio di osservanza delle norme, potevano agire con la necessaria velocità grazie a conoscenze non formali, talvolta deliberatamente non trasmesse. In altri termini, questa chiusura ha concesso a molte persone di esercitare un potere sovente ben superiore alla propria posizione e responsabilità all'interno dell'organigramma.

La 445/2000 non è certamente la prima legge che introduce dei cambiamenti nell'organizzazione della PA, ma questa norma rappresenta, di fatto, una svolta nel modello di gestione delle pubbliche amministrazioni, con lo scopo di ridurre la dimensione della conoscenza tacita a favore di quella esplicita. Se da un lato gli enti locali sono da sempre tenuti al rispetto delle norme, integrate da regolamenti (non sempre in grado di garantire tutte le possibili certezze), il metodo con il quale si conseguono i risultati previsti possono essere molto variabili risentendo non solo delle consuetudini e degli stili organizzativi, ma anche della più o meno ampia volontà di ricercare miglioramenti ed una maggiore efficienza, secon-

do il principio del *learning by doing*². Molte di queste "decisioni sul metodo" si sono formate grazie all'esperienza e in molte situazioni si è potuto misurare come, davanti ad un'esigenza i cui gli output risultavano noti e strutturati, si sia proceduto ricercando di volta in volta un opportuno metodo apparentemente vantaggioso derivato dallo scenario nel quale si è creata la richiesta. Tale atteggiamento può essere definito con il termine di *ad hoc*razia³.

In tempi più recenti si è assistito a una forte accelerazione dei processi di digitalizzazione e conseguente dematerializzazione della PA. I vincoli derivanti dalla volontà di rendere sempre più trasparenti le amministrazioni, come ad esempio la pubblicazione di crescenti volumi di notizie sul sito web istituzionale, ha indotto il legislatore a modificare più volte il quadro normativo attraverso anche la diffusione delle meno rigide "linee guida"⁴ (attraverso un'espansione della quantità di informazioni da veicolare attraverso supporti digitali. La trasparenza degli enti è divenuta un fattore primario vincolante al pari dell'aderenza alle varie leggi (che, è bene ricordarlo, in taluni casi, si sono comunque presentate reciprocamente antagoniste: un esempio fra tutti riguarda l'obbligatorietà della pubblicazione su Amministrazioni Aperte⁵ che, di fatto, non prevede il diritto all'oblio sancito, per contro, dal Garante per la protezione dei dati personali⁶. È innegabile come in questo modo l'amministrazione centrale abbia fornito agli organi di controllo strumenti di verifica e, se necessario, di indagine che i sistemi tradizionali precedenti non sarebbero stati in grado di conseguire, anche a costo di agire con una certa spregiudicatezza.

2 *Ibidem*

3 Mintzberg H., *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, Milano, 1996

4 Es: *Linee guida per i siti web della PA – art. 4 della Direttiva n./2009 del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione – edizione 2011*, DigitPA, 2011

5 D.L. n.22 giugno 2012 n. 83

6 *Archivi storici on line dei quotidiani: accogliamento dell'opposizione dell'interessato alla reperibilità delle proprie generalità attraverso i motori di ricerca - 11 dicembre 2008* - <http://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/1582866>; Sito consultato il giorno 11/04/13

Allo stesso modo, l'accelerazione posta in essere dalla "funzione pubblica" ha portato ad una serie di nuovi e, secondo lo scrivente, non adeguatamente analizzati problemi legati all'obbligatorietà dell'utilizzo dei servizi online per lo svolgimento di attività di dialogo con le PA e tutti i suoi portatori di interesse diretti e indiretti (es. ottenimento del CUD, Certificato Unico Dipendente oppure il metodo per l'iscrizione scolastica introdotto nel 2013). Questa volontà di spingere la gestione degli enti verso una sostanziale virtualizzazione comporta delle trasformazioni interne che sono molto complesse e che riguardano solo parzialmente gli aspetti di natura tecnologica, tant'è che questo articolo affronta il tema da un punto di vista metodologico ancorché tecnico.

La dematerializzazione negli enti locali minori quindi non implica la semplice digitalizzazione dei documenti in ingresso né la mera comunicazione attraverso la posta elettronica (sia essa certificata o dotata di allegati firmati digitalmente nel formato P7M⁷), bensì riguarda le scelte strategiche di fondo sulla gestione delle comunicazioni che tengano conto delle funzioni e delle responsabilità, alle quali si deve aggiungere anche il non secondario aspetto dei profili di accessibilità ai dati nell'ambito del procedimento amministrativo. Gli atti e le istanze giungono dal mondo esterno in forme eterogenee e l'ente locale deve essere pronto a portare a conclusione l'iter previsto indipendentemente dal media con il quale è iniziata l'azione. Benché siano ormai presenti personal computer per ogni postazione di lavoro, è evidente che la presenza della sola, anche se adeguata, tecnologia risulta insufficiente alla risoluzione del problema. Nella stragrande maggioranza dei casi il personale impiegato ha modo di partecipare a corsi di formazione specifici solo in particolari condizioni e questi sono per lo più destinati ad applicativi verticali (contabilità, gestione determinazioni e delibere, patrimonio, eccetera), mentre per quanto riguarda l'utilizzo integrato di applicazioni di *office automation*, altri strumenti di supporto e quant'altro, si osservano ritardi

7 Valle A., *Adobe PDF per la firma digitale: caratteristiche e applicazioni*, Milano, 2007

tali da determinare forti cali nell'efficienza e nelle prestazioni. L'utilizzo della stessa posta elettronica mostra chiaramente come spesso risulta inadeguato il livello di organizzazione e metodo nello scambio dei messaggi affinché sia garantito ogni possibile scenario: metodo con il quale si attua la comunicazione nella quale deve articolarsi anche un'adeguata semantica. A tale proposito è bene ricordare che, osservando i bilanci delle amministrazioni dei piccoli comuni, non si può non notare come i capitoli di spesa per la formazione del personale presentino dotazioni sempre più esigue.

La classica gestione dei flussi documentali all'interno di un ente pubblico si fonda sul principio della registrazione dei documenti in ingresso e in partenza attraverso la procedura della protocollazione. Dal momento che lo scopo del presente articolo è di fornire un quadro di riferimento coerente con le esigenze degli enti di piccole dimensioni, segnatamente i comuni, ci si limiterà ad osservare il metodo di gestione all'interno dei suddetti ambiti, considerando un volume annuale compreso fra gli 8.000 e gli 11.000 documenti registrati. Per molti anni la protocollazione dei documenti si è realizzata attraverso procedure non sempre formalizzate. Lo stesso ruolo del "protocollista" è stato considerato secondario rispetto alle attività svolte da altre figure interne al comune, come gli istruttori o le posizioni organizzative. Nel corso dei decenni la funzione dell'ufficio protocollo è stata sempre considerata non importante, anche se gli effetti di una sua cattiva gestione sono apparsi nella loro indiscutibile vastità con altrettanta chiarezza e forza. Il problema principale della gestione dei documenti si è sempre collocato nell'ambito dell'organizzazione delle pratiche e degli atti in esse contenuti. Dal momento che è fortemente presente una visione non sistemica dell'archivistica (anche se la normativa definisce il ruolo del responsabile dell'archivio), risulta preponderante la memoria delle persone quale strumento per la ricostruzione del percorso seguito o la posizione di un atto o istanza all'interno di un procedimento amministrativo (frequente la memoria sulla posizione fisica del documento all'interno degli

uffici associata a un uso non certo economico delle fotocopie). In altri termini, permane ancor oggi una maggior fiducia nei confronti della memoria dei collaboratori rispetto alla reale capacità di registrazione e gestione strutturata del documento.

Sia che si osservino enti di piccole e piccolissime dimensioni sia che si prendano in esame grandi organizzazioni, le pratiche vengono create in presenza di una volontà interna o per sollecitazione di un portatore d'interesse esterno. L'evoluzione della pratica determina quasi sempre una proliferazione di documenti e cessa di essere "viva" nel momento in cui un atto chiude l'insieme delle attività collegate. La questione riguarda dunque la conoscenza del metodo con il quale si crea, si gestisce e si chiude una pratica.

La visione che deve formarsi nell'ente, coinvolgendo tutti i collaboratori, riguarda quindi la comprensione dei flussi, la gestione degli atti, gli eventuali spostamenti e la loro archiviazione. Quest'ultimo evento deve garantire due funzioni principali: la conservazione delle pratiche chiuse nell'archivio di deposito nonché in epoche successive nell'archivio storico, e la possibilità di effettuare ricerche in tempi successivi con la ragionevole certezza di poter recuperare pratiche chiuse integre e complete di ogni documento.

L'intervento di riordino del sistema di gestione dei flussi documentali attraverso tecnologie digitali nei piccoli comuni presuppone la formazione di un dettagliato cronoprogramma condiviso entro il quale far convergere azioni di carattere progettuale e tecnico; conseguenza di tali interventi è sempre la sperimentazione allo scopo di mitigare il manifestarsi di eventuali colli di bottiglia o anomalie non evidenziate nelle precedenti macro fasi. Il cronoprogramma si compone di una sequenza di attività collegate logicamente fra loro. In linea di principio è opportuno considerare vincolante la ciclicità annuale. Ogni attività legata al cambiamento deve concludersi entro la fine dell'anno solare affinché il nuovo sistema di gestione trovi applicazione a iniziare dal primo gennaio dell'anno successivo. Nel cronoprogramma devono essere indicate al-

trèsì le durate ipotizzate, le persone coinvolte ed eventuali altre risorse materiali e immateriali necessarie. Ogni risorsa genera un costo e l'analisi deve fornire anche una stima dei costi cumulativi diretti ed indiretti derivanti dall'applicazione del progetto.

A progetto concluso, tenendo conto dei tempi e delle risorse realmente utilizzate, deve essere sempre possibile valutare la variazione dell'impegno sostenuto in funzione dei risultati ottenuti.

In linea generale si riconoscono le seguenti macroattività o gruppi di attività:

- Analisi dei flussi analogici: si procede all'osservazione e registrazione dei processi con i quali si forma l'archivio corrente e dei soggetti coinvolti all'interno di ciascun ufficio. Successivamente si valuta la densità dello scambio di informazioni fra gli uffici e gli altri organi dell'ente quali il Segretario generale (o il Direttore generale), gli Amministratori ed eventualmente anche i Consiglieri comunali;
- il completamento della prima fase permette lo sviluppo di un insieme di diagrammi nei quali sono indicati tutti i possibili percorsi che atti, documenti, istanze e via dicendo, possono seguire nel corso del ciclo di vita delle pratiche. Questo diagramma deve contenere anche le eventuali indicazioni sui livelli di sicurezza e privacy che si potrebbero rendere necessari;
- la terza fase ha le caratteristiche di una autentica *milestone* in quanto tutti i portatori di interesse dell'ente locale sono chiamati a "validare" i diagrammi che formeranno la base per la stesura del manuale di gestione dei flussi documentali. Questo manuale quindi rappresenta la guida condivisa sul sistema di gestione complessivo dei documenti (sia analogici che digitali e relativa integrazione);
- adeguamento tecnologico: in questa fase è necessario modellare i programmi verticali quali il protocollo informatico e il programma per la gestione delle determinazioni e delle delibere, collegato all'applicazione per la pubblicazione all'albo pretorio online, affinché tengano conto delle specifiche indicate nei diagrammi e nelle schede tecniche del manuale. In questa fase, nella quale è bene introdurre sistemi di controllo sullo stato di avanzamento del cambiamento molto stringenti, è obbligatorio rivedere anche le *policy* di gestione della posta elettronica. A ti-

tolo di esempio si ricorda che operativamente si dovrebbe provvedere alla protocollazione di una e-Mail solamente se questa giunge alla casella della posta certificata dell'ente e questa sia proveniente da omologa del mittente. Va ricordato che la PEC fornisce garanzie sull'emissione ma non certifica del tutto l'identità del mittente. Questo implica che deve essere totalmente rivista la struttura comunicativa riducendo il ruolo delle caselle personali (es.: mario.rossi@com-<nome-comune>.regione.fvg.it e ancora le caselle generiche degli uffici (es.: ufficio_tecnico@com-<nome-comune>.regione.fvg.it).

Molte amministrazioni locali hanno provveduto alla stesura del manuale negli anni immediatamente successivi alla promulgazione del DL, tralasciando di verificarne l'opportunità di aggiornamento in epoche successive. In questi casi, la revisione del manuale deve essere svolta attraverso una comparazione fra l'attuale modus operandi e quanto indicato nel manuale stesso. In ogni caso l'ente deve provvedere all'eventuale riformulazione dei diagrammi di flusso e alla loro validazione interna. Non si ritiene obbligatoria una ciclicità definita rigidamente, bensì è opportuno predisporre una *check list* per il controllo dello status da somministrare alle posizioni organizzative a cadenza biennale. I risultati di quest'analisi qualitativa dovrebbero determinare l'eventuale avvio dei processi di aggiornamento. Anche in questo caso il focus deve concludersi con conoscenze esplicite strutturate.

La gestione dei flussi documentali presuppone quindi un'analisi dell'intero sistema delle relazioni che coinvolgono tutti i portatori di interesse: clienti interni (collaboratori) e clienti esterni (utenti, imprese, altri enti). Questo processo richiede comunque la presenza del "Titolario". Nel 2005 è stata pubblicata la seconda edizione del "Piano di classificazione (= Titolario) per gli archivi dei Comuni italiani" a cura del Gruppo di lavoro per la formulazione di proposte e modelli per la riorganizzazione dell'archivio dei Comuni⁸ nel quale sono indi-

cate le regole alle quali attenersi per una classificazione coerente delle partizioni astratte, dal generale al particolare, create sulla base delle funzioni dell'amministrazione locale. La logica che sovrintende quindi la struttura della classificazione deve tenere conto delle diverse "conoscenze" presenti nell'ente. In altre parole, l'ufficio del protocollo è certamente in grado di attribuire il codice di una classifica di livello gerarchico superiore ma non può, nè deve, essere a conoscenza dei livelli inferiori. Il livello più basso di questa gerarchia è sempre la pratica (fisica e/o elettronica). La creazione delle pratiche, il loro popolamento e la loro gestione devono essere sempre coordinate dalla Posizione organizzativa responsabile delle attività connesse all'atto in corso di protocollazione.

Il coinvolgimento degli uffici quindi deve essere estremamente ampio: non solo dal punto di vista della condivisione delle tecniche di trasmissione dei documenti, ma anche per quanto concerne il metodo di formazione delle pratiche e l'annesso livello di conoscenza esplicita (la quale, di fatto, forma una struttura di metadati) che naturalmente la deve corredare. È quindi evidente come sia necessario provvedere ad almeno due passaggi logici che tengano conto del sistema operativo dell'ente e della modellazione alla quale è stato sottoposto il *software* per la gestione del protocollo informatico.

La necessità di giungere alla reale disponibilità di un documento, sotto qualsiasi forma, richiede pertanto un intervento di armonizzazione che dovrebbe essere coordinato dal Segretario generale, in accordo con le Posizioni organizzative. Supponendo quindi che in un piccolo comune siano presenti tre posizioni organizzative (una di queste in carico al Segretario), l'attività di analisi del sistema delle relazioni deve produrre un metodo di gestione omogeneo e condiviso. Questa visione unitaria conferma la visione prevista dalla definizione dell'Unità Organizzativa Omogenea prevista anch'essa dalla 445/2000.

⁸ Il gruppo, composto da tecnici provenienti da una ventina di enti, è stato costituito nel 2002 e ha operato sulla base della proposta di titolare per gli archivi dei Comuni italiani elaborata dall'Università di Padova e dal Co-

mune di Cadoneghe (PD). Promotore di questa iniziativa è stato il Ministero per i beni e le attività culturali.

SVILUPPO DEI DIAGRAMMI DI FLUSSO

I diagrammi di flusso che scaturiscono dal modello di analisi devono contenere ogni possibile livello di attività. Gli eventi in un diagramma possono essere così sintetizzati:

- inizio / fine del processo;
- attività: eseguita solitamente da un collaboratore attraverso eventuali tecnologie;
- condizioni decisionali: davanti a una situazione per la quale è necessario assumere delle decisioni sulla base di condizioni date, le opzioni possibili devono, per convenzione e semplicità di metodo, essere due; nel caso in cui sia necessario far seguire un'ulteriore decisione di carattere binario, è obbligatorio aggiungere un'ulteriore condizione decisionale;
- output: possono essere di vario tipo e a diversi gradi di formalizzazione; dal supporto per i contenuti al *prompt* sul monitor di un computer, fino agli oggetti definitivi come i file in formato *Portable Document Format* protetti da un sistema che ne impedisca ogni possibile modifica.

Nell'immagine alla pagina seguente è riportato il diagramma di flusso della posta in ingresso.

L'atto finale di questa analisi si realizza con la validazione dei flussi. Questi formano le fondamenta per la stesura del "Manuale di gestione del protocollo informatico, dei flussi documentali e degli archivi comunali".

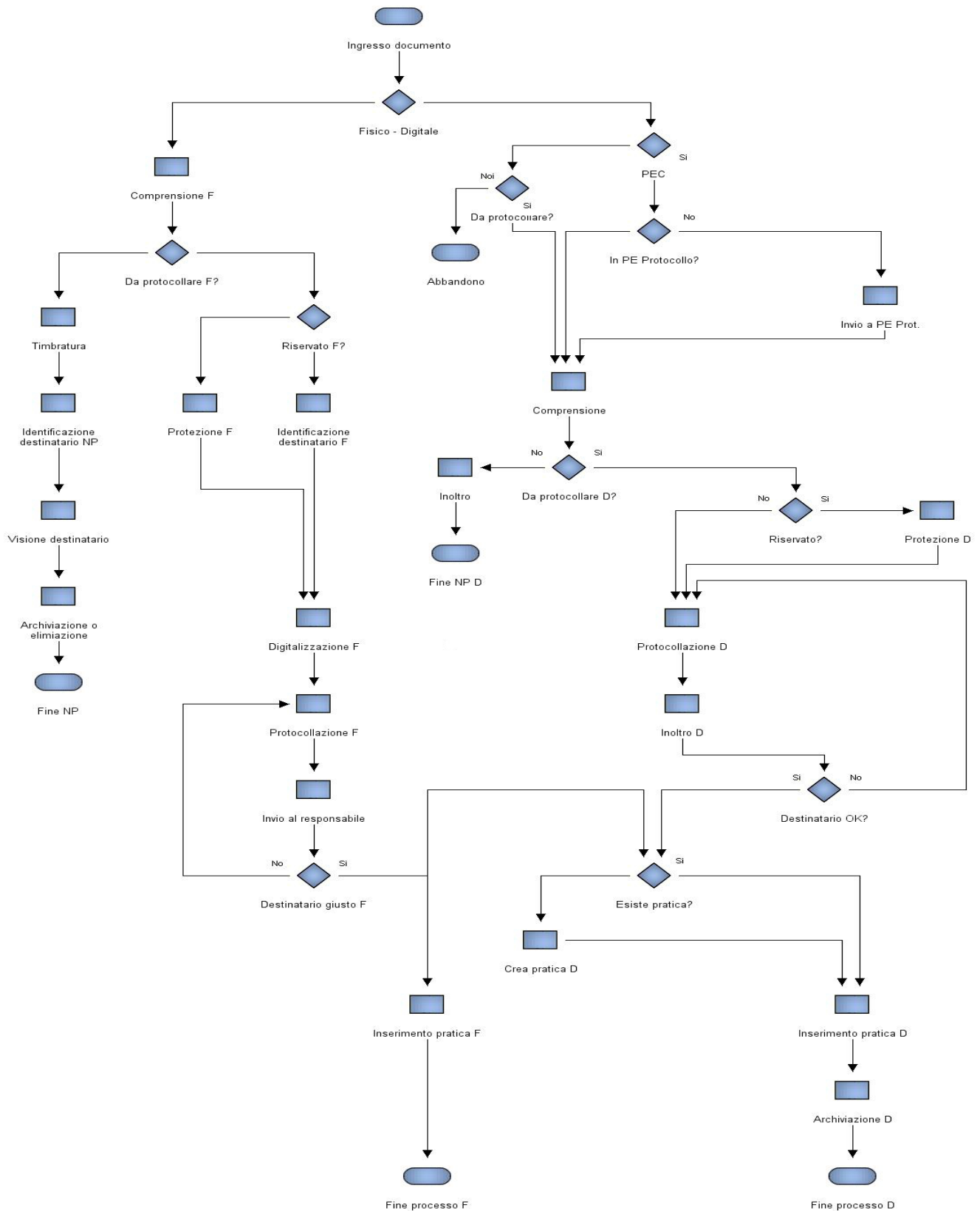
La bozza matura attraverso una serie di revisioni la cui durata si protrae per il tempo necessario all'eliminazione totale di ogni possibile anomalia logica e di metodo. L'interlivellamento successivo all'interno degli uffici chiude il processo di revisione/creazione del manuale. Nel caso in cui si manifestino nel tempo dei casi in cui il manuale non riesca a soddisfare un'esigenza contingente, è necessario inserire tali dati (e la soluzione scelta) in un apposito registro che sarà analizzato nel momento in cui si formerà l'esigenza per un'ulteriore revisione.

In conclusione, lungi dall'illustrare in maniera esaustiva la complessa materia, si può però offrire uno spunto di riflessione sull'applicazione così rapida di tante innovazioni. I piccoli comuni devono svolgere la medesima

quantità di adempimenti degli enti di grandi dimensioni. Esiste quindi una difficoltà non perfettamente compresa dal legislatore che riguarda la conversione delle norme in processo e la relativa integrazione con i preesistenti procedimenti amministrativi. In un ente di maggiori dimensioni questa "interiorizzazione" gode di un potenziale di maggior successo grazie alla facilità di dialogo interorganizzativo portato avanti dalle Posizioni organizzative e dal personale coinvolto. Nei piccoli comuni questa difficoltà viene mitigata attraverso il confronto con omologhi colleghi di altri enti. Emerge però la pressoché totale mancanza di diffusione della conoscenza acquisita verso altri enti potenzialmente interessati che quasi sempre agiscono con le stesse modalità di intervento. L'integrazione con i procedimenti amministrativi ha sempre determinato un aumento dei tempi di esecuzione e, se il processo avviene saltuariamente e senza formalizzazione della procedura, l'eventuale ripetizione, a distanza di mesi, non beneficia quasi mai dell'esperienza pregressa.

Nel corso del tempo si è compreso come il mix di riduzione delle risorse inserite nel capitolo destinato alla formazione, sommato al notevole aumento della complessità al quale fa persino eco l'articolato sistema di creazione dei report e raccolta dati variamente strutturati destinati ad altri enti (per questo tipo di attività non è previsto alcun indennizzo nonostante generi dei costi non secondari), abbia enormemente ridotto la capacità degli enti minori di garantire risposte efficienti. Valutando quindi questi fenomeni attraverso le tecniche previste dagli standard⁹ del *Project Management Institute* (questo organismo opera nel settore della creazione di uno standard internazionale da oltre quarant'anni), è possibile calcolare la dimensione dell'inefficienza partendo da un *benchmarking* sui processi per il quale sarebbe opportuno avviare un'attività di ricerca scientifica volta a determinare la soglia oltre la quale l'ente non sarà in grado di sopportare ulteriori carichi di lavoro. In altri termini, esiste ora la concreta possibilità

9 Project Management Institute, *Guida al Project Management Body of Knowledge (Guida al PMBook)*, Newtown, 2009



Codifica utilizzata: PE = Posta elettronica; D = Digitale; F = Fisico; NP = Protocollo non necessaria

di valutare scientificamente la sostenibilità dell'ente sulla base dei carichi di lavoro e delle risorse disponibili (considerando anche l'attuale blocco delle assunzioni)

Parallelamente all'aumento dei carichi di lavoro, si è assistito a una crescente aggregazione degli uffici fra più comuni. La gestione associata si è presentata come una necessità che però manifesta profili di rischio molto elevati (sia potenziali che azionali). Si giunge alla formazione di un ufficio unico secondo logiche di necessità e sostenibilità, ma è innegabile la complessità della pianificazione strategica di questo passaggio. Nonostante il fatto che le norme siano comuni, si deve tenere conto dei modelli organizzativi in atto in ciascuno degli enti, l'efficienza dei sistemi e l'integrazione tecnologica realizzata nel tempo. Senza una volontà di tutti i portatori di interesse all'integrazione dei rispettivi sistemi operativi, l'efficienza dell'intero sistema sarà data dalla capacità espressa dalla struttura meno solida e più lenta. Le cause e gli effetti di questa riduzione delle prestazioni deve essere valutata attraverso la densità raggiunta dai seguenti fattori:

- aumento della frustrazione dell'ente più strutturato: l'ente che associa uno o più uffici nel quale è stato portato avanti nel tempo uno sforzo di ammodernamento si scontra con l'altro ente nel quale questa sensibilità non è presente, e subisce, in poco tempo, gli effetti negativi del ritardo e della disorganizzazione del partner senza riuscire a livellare le buone pratiche sviluppate. Il primo ente vede progressivamente vanificare gli sforzi compiuti, soprattutto nel caso in cui non abbia la titolarità della posizione organizzativa responsabile;
- tensioni fra i collaboratori: questa frustrazione ha ripercussioni nel clima dell'ente. Le persone che avevano maturato capacità di gestione e maggiore efficienza scoprono che i propri tempi di elaborazione si allungano e, quasi sempre, peggiora il rapporto con l'utenza minando dalle fondamenta i buoni risultati conseguiti attraverso il CRM (*Citizen Relationship Management*);
- rischio di aumento del potenziale di errore: in un servizio associato composto da risorse umane provenienti da due enti, si generano invariabilmente degli spazi interfunzionali di dimensioni variabili. I collaboratori sono portati

ad agire per esperienza e il confine nello svolgimento di ciascuna attività potrebbe non coincidere con quello dei colleghi. Sovrapposizioni di funzione e attività senza la figura dell'incaricato rappresentano i due rischi maggiori. Questi spazi interfunzionali devono essere ridotti il più velocemente possibile, ma tale operazione genera sovente frizioni e incomprensioni.

Senza una revisione del metodo e una presa di coscienza dei problemi di gestione reali da parte del legislatore e degli organismi centrali di coordinamento, è prevedibile una crescente inefficienza con conseguente crescente sfiducia da parte di tutti i portatori di interesse. Questa eventualità, in un momento di difficoltà nel sistema complessivo delle relazioni, rappresenta un rischio che nessuna amministrazione può permettersi il lusso di dover affrontare. Se il protocollo informatico fosse applicato con sistematicità e si potesse ottenere la virtualizzazione delle pratiche, si potrebbero significativamente abbassare i tempi di gestione interna, ma per raggiungere questo risultato, il piccolo comune, deve coinvolgere tutti i collaboratori, elevando le rispettive competenze e migliorando nel contempo la motivazione.

Tullio Fragiaco è docente a contratto di "Teorie e tecniche del commercio elettronico". Nell'ambito della vasta materia ha anche affrontato le tematiche dell'e-Government (Gov. to Citizens, Gov. to Business e Gov. to Gov.) attraverso una cospicua serie di esperienze all'interno delle Associazioni Territoriali (AsTer) e dei progetti di unione di servizi intercomunali.