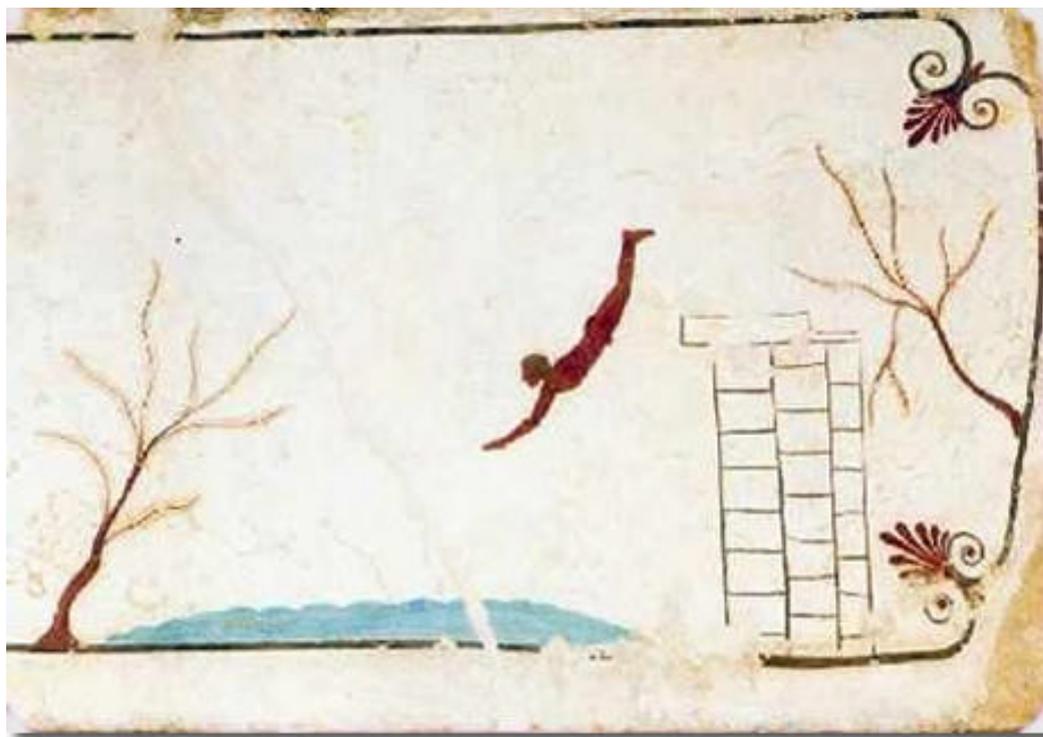


UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II
POLO DELLE SCIENZE UMANE E SOCIALI



**ATTIVITÀ DI STUDIO FINALIZZATA ALLA
IMPLEMENTAZIONE DELLO SVILUPPO DELLE
COMPETENZE DELLA RETE DELLE AUTONOMIE LOCALI
"E-GOVERNMENT"**

INDICE GENERALE

<u>Premessa</u>	p. 3
<u>A: Riforme nella PA e nuovi profili professionali</u>	p. 7
➤ Analisi e individuazione dei nuovi profili professionali richiesti dai processi di decentramento amministrativo e di riforma della pubblica amministrazione	
<i>Prof. Ferdinando Pinto e Luigi Sico</i> <i>(Facoltà di Giurisprudenza)</i>	
<u>B: Gestione manageriale e competenze della rete</u>	p. 61
➤ Analisi e individuazione delle competenze e dei modelli gestionali innovativi indispensabili al governo elettronico	
<i>Prof. Riccardo Mercurio e Massimo Marrelli</i> <i>(Facoltà di Economia)</i>	
<u>C: Dal linguaggio burocratico alla comunicazione interattiva</u>	p. 141
➤ Analisi della trasformazione del linguaggio burocratico in rapporto ai processi di informatizzazione delle amministrazioni pubbliche locali	
<i>Prof. Rosanna Sornicola</i> <i>(Facoltà di Lettere)</i>	
<u>D: L'e-government: attori, strategie e opportunità di sviluppo</u>	p. 212
➤ Studio e analisi dei fenomeni di e-government	
<i>Prof. Mauro Calise</i> <i>(Facoltà di Sociologia)</i>	
<u>E: I nuovi percorsi formativi</u>	p. 268
➤ Ideazione, progettazione e attivazione di percorsi formativi finalizzati ad accelerare i processi di trasformazione e acquisizione delle competenze richieste dall'e-government	
<i>Istituto di studi per la Direzione e Gestione di Impresa STOA</i>	

Premessa

Nell'ambito degli interventi previsti dal Complemento di programmazione del P.O.R. Campania 2000/2006, la Misura 3.10 prevede l'implementazione di dispositivi e strumenti a supporto della qualificazione del sistema di governo della Regione e delle Autonomie Locali, tra i quali l'adeguamento dei sistemi gestionali in un contesto di competitività e specializzazione di rete.

Allo scopo di sostenere al meglio le proprie attività di programmazione, la Regione Campania ha inteso coinvolgere livelli di professionalità e competenze specifiche proprie del mondo universitario, da impegnare in un'attività di studio e analisi e quindi di elaborazione di un progetto finalizzato allo sviluppo delle competenze della rete delle Autonomie Locali.

A questo fine mira la Convenzione stipulata tra la Regione Campania e il Polo delle Scienze Umane e Sociali.

La ricerca prevista dalla Convenzione ha messo in evidenza che qualunque processo di qualificazione del sistema di governo, sia esso regionale o delle autonomie locali passa attraverso l'adeguamento, l'aggiornamento e, dunque, il miglioramento dei sistemi e delle tecniche gestionali. Tale miglioramento è oggi impensabile senza la realizzazione di una rete informatizzata di comunicazione. A tutti gli attori istituzionali degli enti regionali e locali i nuovi strumenti del governo elettronico permettono, infatti, di interagire e di governare direttamente il processo di cambiamento e modernizzazione della pubblica amministrazione.

Il programma di ricerca si è sviluppato perciò sulla base della convinzione che la strategia delle riforme amministrative, che possono condurre ad un effettivo ed efficace decentramento, condivisa peraltro da molte esperienze internazionali, si fonda su due principi fondamentali: l'orientamento al servizio e la responsabilità

rispetto ai risultati. Si tratta di principi che introducono il decentramento sia tra livelli di governo, a favore di soggetti pubblici e privati più vicini ai cittadini, sia all'interno di uno stesso livello, a favore delle unità *front-line* incaricate di soddisfare le richieste concrete dei singoli utenti; meccanismi di incentivazione, valutazione, concorrenza e strumenti per la verifica e la valutazione delle *performances*; nuovi profili professionali nei sistemi di governo locale; la cura delle modalità, anche linguistiche, della comunicazione e della informazione.

Dall'analisi è risultato che nel corso degli ultimi anni, si è diffusa la tendenza a ricorrere all'attivazione di sistemi di rete da parte delle pubbliche amministrazioni, sia centrali che locali, senza l'imposizione di leggi o regolamenti, mentre è evidente che una gestione finalizzata allo sviluppo delle competenze manageriali necessarie in questa fase di trasformazione non può basarsi solo su processi di adeguamento spontanei. È infatti necessario diffondere una cultura "imprenditoriale" nella gestione delle politiche del personale e conoscere modelli e tecniche gestionali più innovative che consentano la formazione e lo sviluppo di nuove competenze, a partire da quelle per il personale delle strutture tecniche, in primo luogo le competenze manageriali innovative indispensabili alle autonomie locali per lo sviluppo del governo elettronico.

Si è osservato, inoltre, che uno dei principali alleati della riforma delle pubbliche amministrazioni è la qualità della comunicazione. Negli ultimi anni il linguaggio burocratico tradizionale sta finalmente subendo delle straordinarie trasformazioni grazie allo sviluppo di nuove forme di comunicazione istituzionale. Mentre però sul fronte esterno queste trasformazioni sono più evidenti, sul fronte della comunicazione interna l'interattività è ancora lontana. Nonostante l'introduzione di alcune tecniche di semplificazione a livello sintattico e l'utilizzo, in alcuni casi di specifici software, molto resta ancora da fare. La necessità primaria è quella di far diventare il linguaggio burocratico interno proprio di molte amministrazioni uguale, condiviso – e non più parallelo – a quello esterno. Non bisogna mai dimenticare, infatti, che tanto il linguaggio interno quanto il linguaggio esterno sono rivolti al cittadino: sia esso cittadino/amministratore o cittadino/utente.

A tale proposito, l'e-government disegna uno scenario totalmente nuovo e ambizioso – del rapporto tra cittadini ed istituzioni: attraverso la rete sarà possibile non solo avvicinare gli utenti alle amministrazioni erogando servizi, ma addirittura governare. L'introduzione delle tecnologie informatiche a sostegno dell'azione pubblica non costituisce infatti un'innovazione fine a se stessa, ma fa parte di una più ampia strategia orientata a modificarne le logiche di funzionamento. Gli attori e le strategie proprie dell'e-government si inseriscono nel processo più generale di riforma del settore pubblico che, dagli anni Ottanta in poi ha cercato di fornire nuove risposte non tanto al "che cosa" dovrebbe fare un governo, quanto al "come" possa riuscire a rispondere in maniera migliore alle domande poste dai cittadini. Le ICT rappresentano un tassello iniziale per l'implementazione di questo nuovo modello di *public management* che emerge dalle riforme.

Parallelamente ai rapidi e intensi cambiamenti innescati sia dalle innovazioni normative che da quelle tecnologiche, le pubbliche amministrazioni riconoscono sempre di più che la formazione rappresenta una dimensione centrale per realizzare quegli obiettivi di miglioramento della qualità del servizio e dei rapporti col cittadino posti dai progetti di riforma. L'identificazione delle priorità formative, delle strategie privilegiate, delle prospettive future rappresentano dunque un elemento chiave per gestire il grado di autonomia ed i modelli di sviluppo con cui i governi locali affronteranno il loro ruolo privilegiato nella rete dei soggetti che regolano il territorio. E' innanzitutto necessaria una diffusione quantomeno della familiarità con la tecnologia ed è dunque indispensabile una conoscenza approfondita dei modelli e delle tecniche formative più innovative che consentano alle diverse autonomie locali una padronanza degli strumenti tecnologici di base.

In seguito all'acquisizione di questi convincimenti e coerentemente con gli obiettivi del progetto sono stati individuati cinque moduli autonomi, affidati a esperti responsabili per ognuno di essi : A. Riforme nella PA e nuovi profili professionali (proff. Ferdinando Pinto e Luigi Sico) ; B. Gestione manageriale e competenze della rete (proff. Riccardo Mercurio e Massimo Marrelli); C. Dal linguaggio burocratico alla comunicazione interattiva (prof. ssa Rosanna Sornicola); D. L'e-government:

attori, strategie e opportunità di sviluppo (prof. Mauro Calise). Mentre per i moduli A-B-C-D ci si è rivolti a esperti interni al Polo delle Scienze Umane e Sociali dell'Università, per il modulo E. I nuovi percorsi formativi si è ritenuto necessario ricorrere alla consulenza dell'Istituto di studi per la Direzione e Gestione di Impresa STOA .

Giuseppe Cantillo

Presidente del Polo delle Scienze Umane e Sociali

MODULO A
RIFORME NELLA P.A. E NUOVI PROFILI PROFESSIONALI

**ANALISI E INDIVIDUAZIONE DEI NUOVI PROFILI PROFESSIONALI
RICHIESTI DAI PROCESSI DI DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO E
DI RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

INDICE

<i>Premessa</i>	pag. 9
1. <i>Quadro di riferimento giuridico in tema di decentramento e di riforma della PA</i>	pag. 12
1.1. <i>Il nuovo assetto amministrativo dettato dalla legge 15 marzo 1997, n.59</i>	pag. 12
1.2. <i>Le implicazioni della riforma del Titolo V della Costituzione</i>	pag. 17
2. <i>La ‘nuova direzione’ dei processi di formazione e di selezione del personale</i>	pag. 30
3. <i>Nuovi strumenti organizzativi di supporto al processo di decentramento</i>	pag. 35
4. <i>Individuazione dei parametri conoscitivi delle nuove professionalità</i>	pag. 41
4.1. <i>Le competenze giuridiche</i>	pag. 41
4.2. <i>Necessaria riformulazione in chiave pragmatica del sistema di competenze</i>	pag. 45
4.3. <i>Le variabili qualitative e ‘comunicazionali’</i>	pag. 49
4.4. <i>La componente umana e professionale richiesta dal processo di evoluzione dell’e-government</i>	pag. 52
5. <i>Considerazioni finali sugli aspetti formativi e di selezione del personale</i>	pag. 60

Premessa

Al fine di comprendere il cambiamento in atto all'interno della Pubblica Amministrazione in relazione al processo evolutivo che ha investito e investirà necessariamente, in modo sempre più incisivo, l'ambito delle risorse umane, occorre partire dalla riconsiderazione del rapporto tra le Amministrazioni Pubbliche e il cittadino/impresa. Osservando l'evoluzione che negli ultimi anni ha investito la Pubblica Amministrazione, non si può fare a meno di notare come i molteplici e diversi aspetti del processo di riforma della stessa vedano nella riformulazione di tale rapporto un comune denominatore. Le innovazioni tecnologiche, il processo di ammodernamento della comunicazione inter e intra-amministrativa, le nuove modalità di erogazione dei servizi all'utenza, il decentramento amministrativo, la definizione di politiche comuni a livello europeo e nazionale per lo sviluppo della Società dell'Informazione, costituiscono elementi di un processo alla cui base c'è fondamentalmente una ridefinizione del rapporto tra amministrazione e contribuente; quest'ultimo, in particolare, non più visto come suddito, ma come 'utente-cliente', ragion d'essere dell'«amministrazione pubblica-fornitore» e punto fermo verso cui devono tendere tutti i cambiamenti dettati da sempre più nuove esigenze. L'obiettivo delle Amministrazioni diventa, dunque, quello di erogare servizi in linea con le esigenze di chi ne usufruisce. E' questo, tra l'altro, uno dei principi individuati proprio dalle norme EN ISO 9000 (c.d. *Vision 2000*)¹, in tema di certificazione di qualità anche nella Pubblica Amministrazione.

Ad introdurre il principio della centralità del cittadino e delle sue esigenze nella progettazione ed erogazione dei servizi è poi la Carta dei servizi, adottata come strumento di miglioramento della P.A. con direttiva del Presidente del Consiglio dei

¹ Sulla progettazione del sistema di qualità nella Pubblica Amministrazione, v. *i Quaderni, supplemento al numero 5/2000 di Informazioni – Anno II*, novembre 2000 a c. della PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI.

Ministri del 27 gennaio 1994², attraverso la quale vengono definiti per un determinato settore e servizio pubblico una serie di diritti dei cittadini-utenti ed una serie di indicatori attraverso i quali misurare il rispetto di tali diritti.

In quest'ottica è facile comprendere l'importanza del ruolo rivestito dalle risorse umane coinvolte in un simile processo di ammodernamento dell'ente pubblico; processo che richiede, prima ancora che competenze specifiche del personale, una adattabilità dello stesso al nuovo contesto di riferimento (che, anche dal punto di vista della competitività internazionale, non è più statico) e, inoltre, la capacità di lavorare nell'ottica di un sistema funzionante e ben comunicante, da gestire secondo criteri di efficacia ed efficienza, fin ad ora considerati per lo più riferibili al settore privato. Criteri che logicamente e necessariamente richiamano il cittadino e le sue esigenze³.

In tale ottica appaiono già superate le procedure concorsuali volte al reclutamento di personale con una impeccabile preparazione sulla rigida triade degli aspetti burocratico-normativo-statali dell'amministrazione pubblica. Abbandonata la vecchia logica formalistica e centralistica, si pone infatti l'esigenza di volgere altrove lo sguardo, in direzione non più dello Stato accentratore e dei relativi compiti istituzionali, ma dei soggetti pubblici più vicini al cittadino, in grado di meglio interpretare le esigenze locali e di assolvere con maggiore snellezza e flessibilità a determinati compiti.

A sostegno di tale approccio (a guardare verso il cittadino, dunque), troviamo il complesso di norme di vario livello che negli ultimi anni hanno dato avvio,

² V. i *Quaderni, supplemento al numero 5/2000 di Informazioni – Anno II*, novembre 2000 a c. della PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI. La direttiva ("Principi sull'erogazione dei servizi pubblici) definisce alcuni principi di base per l'implementazione della Carta (imparzialità, continuità, diritto di scelta, diritto alla partecipazione, efficienza ed efficacia)

³ Cfr. A. DE MAIO, *Le Prospettive del sistema amministrativo italiano*, Riv. *Impresa e Stato* n.53, Camera di Commercio di Milano: "E' sempre più evidente che il modo con cui opera la Pubblica Amministrazione e, più in generale, gli enti pubblici autonomi costituisce un fattore di estrema importanza per la competitività del territorio di riferimento: dall'ordine pubblico alle certificazioni ed alle autorizzazioni, dalla qualità ambientale alla snellezza procedurale del sistema sanitario a quello fiscale, dalla formazione alla qualità delle infrastrutture. L'attrattiva di un territorio per insediamenti produttivi, per il turismo, per le attività commerciali, per la qualità della vita dei residenti è sempre più visibilmente e strettamente collegata alla efficacia ed alla funzionalità della P.A. Se allora queste sono le motivazioni, forti, al cambiamento, è necessario esaminare quali comportamenti e aspetti organizzativi e gestionali devono essere modificati per rispondere adeguatamente alle nuove esigenze"

nell'ambito della riforma della Pubblica Amministrazione, al decentramento delle funzioni dallo Stato ai governi territoriali locali (partito con la legge 142 del 1990, sull'ordinamento delle autonomie locali e di semplificazione amministrativa, e recepito in Costituzione con la riforma del Titolo V), al decentramento delle competenze normative e alla semplificazione amministrativa.

Per dare una prova di come negli ultimi anni l'evoluzione dei rapporti istituzionali sia stata particolarmente veloce può bastare un solo esempio. Nel 1962, la più nota e la più prestigiosa delle enciclopedie giuridiche, l'Enciclopedia Giuridica della Giuffrè, dedicava alla voce Decentramento poco più di una nota redazionale, di lunghezza pari alla voce immediatamente successiva sulla Decenza pubblica e di gran lunga inferiore alla altra voce sulla Decima nel diritto canonico. La voce, assai correttamente, distingueva il decentramento dal concetto di autonomia, ma appariva, nella sua brevità, particolarmente indicativa di come l'amministrazione pubblica avesse, in quegli anni, ancora da metabolizzare quel processo (che sarebbe poi esploso alcuni anni dopo) che avrebbe modificato alla radice la costruzione di un apparato amministrativo statale pensato come un blocco monolitico insuscettibile di qualsiasi fenomeno che ne mettesse in discussione l'unitarietà

1. QUADRO DI RIFERIMENTO GIURIDICO IN TEMA DI DECENTRAMENTO E DI RIFORMA DELLA P.A.

1.1 Il nuovo assetto amministrativo dettato dalla legge 15 marzo 1997, n.59.

Partendo dai cambiamenti più recentemente disciplinati in tema di decentramento, in primo luogo va richiamata la legge 15 marzo 1997, n.59 (c.d. legge Bassanini), recante delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa. La legge in questione, definita da qualcuno 'la legge del decentramento'⁴, si propone l'obiettivo di realizzare il massimo avvicinamento delle funzioni amministrative al cittadino. La legge prevede, infatti, il conferimento di funzioni amministrative, per tutte le materie non espressamente riservate allo Stato, agli enti territoriali e locali.

Questo conferimento verso il basso è retto dal principio di sussidiarietà verticale che implica, appunto, un'allocatione delle funzioni presso l'istituzione più prossima alla società, compatibilmente con l'esigenza di efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa. Viene posto, dunque, al centro del sistema di disposizioni sui conferimenti dei compiti alle regioni e agli enti locali, la regola della maggiore prossimità del luogo di esercizio della funzione alla sede della situazione regolata, così che gli enti di livello di aggregazione superiore, fino ad arrivare allo Stato, ed alle istituzioni sopranazionali dell'UE, intervengono solo qualora l'esercizio della relativa competenza non sia più possibile in relazione alle dimensioni non adeguate dell'ente e della conseguente struttura di cui lo stesso è titolare.

⁴ *Impresa & Stato*, Riv. della Camera di Commercio di Milano, n.44-45- Dibattito Istituzionale, *Avvicinare le funzioni amministrative al cittadino. Intervista sul decentramento* a c. di K. GARBINI.

Si vuole, dunque, con tale principio che l'amministrazione si avvicini al contribuente: in pratica, quel che può fare il Comune non devono farlo Provincia, Regione, Stato o UE. E proprio il Comune in questo contesto assume un ruolo di primo piano, essendo il soggetto istituzionale più vicino al cittadino e alle imprese.

Rispetto al criterio appena definito per il conferimento delle funzioni, si colloca logicamente in una posizione di primaria importanza una diversa accezione del principio di sussidiarietà (c.d. orizzontale), inteso nella prospettiva del riordino delle funzioni: ancor prima del conferimento vanno esaminate le funzioni stesse e, quindi, soppresse quelle inutili; il cittadino, i gruppi, le imprese vanno liberati dalle funzioni pubbliche non necessarie⁵. Le funzioni, laddove è possibile, vanno esercitate dai cittadini stessi, in particolare attraverso le formazioni sociali di cui all'art. 2 della Costituzione. (Non manca però chi intende la sussidiarietà orizzontale non come vincolo posto al legislatore relativo al riordino delle funzioni prima ancora del trasferimento, ma come aspetto da riferire alle modalità di esercizio delle funzioni stesse, anche da parte dunque delle Regioni ed enti locali.)⁶

L'amministrazione dello Stato è chiamata così a liberarsi di compiti impropri, alleggerire i propri apparati, demandare ampie funzioni all'autogoverno dei sistemi regionali. Le istituzioni territoriali (regioni ed enti locali) devono a loro volta dimostrare concretamente che attraverso il trasferimento di poteri e funzioni dal centro alla periferia si possono offrire ai cittadini servizi più efficienti. Si può, in altri termini, governare meglio.⁷

Ciò richiede di avviare una profonda trasformazione delle stesse istituzioni territoriali. La riforma, in sostanza, non consiste in un puro e semplice trasferimento di poteri dal centro alla periferia, ma in un contestuale cambiamento sia delle

⁵ In sede di discussione parlamentare della legge, a più riprese si afferma che con le autonomie funzionali il decentramento verticale e territoriale viene integrato da un decentramento orizzontale, consistente nell'affiancare agli enti pubblici territoriali una serie di enti pubblici titolari di funzioni pubbliche, in quanto curatori di tutta la gamma di interessi di una specifica e determinata collettività. Così F. Bassanini, nei verbali dei lavori preparatori della legge n.59 del 1997 ed in particolare quello della seduta del 28 gennaio 1997, Discussione in Assemblea, Camera dei deputati.

⁶ A. PIZZETTI, *Seminario Le Autonomie locali nella riforma costituzionale e nei nuovi Statuti regionali*, Ferrara, 30 maggio 2002

⁷ Rivista *Le Istituzioni del federalismo*, Editoriale/ Luigi Mariucci *Stato, Regioni ed enti locali alla prova del federalismo amministrativo* N.4 1998 • ANNO XIX - luglio/agosto

istituzioni centrali che di quelle periferiche. Occorre tener presente che si assiste ad un'attribuzione all'amministrazione locale di funzioni e competenze talvolta lontane dalle tradizioni e dalle specifiche conoscenze. Ed è proprio in quest'ambito, delle conoscenze, che è necessario incidere, onde poter disporre delle giuste premesse per indirizzare in modo efficace il processo di riforma all'interno di Regioni ed enti locali.

La legge 59/97 ha definito, d'altra parte, un nuovo modello culturale per la gestione del cambiamento nel settore pubblico che, insieme al nuovo modello di 'competenze tecnico-professionali' (in fase di analisi in questa sede), costituisce uno dei punti cardine nella progettazione delle nuove professionalità negli enti locali. In primo luogo, il trasferimento di funzioni (e, dunque, non delle singole competenze) dallo Stato a Regioni ed enti locali comporta necessariamente, da parte di questi ultimi in particolare, una presa di coscienza sul piano delle responsabilità e dei limiti che gli appartengono. La P.A., da esecutrice di adempimenti legati a norme e procedure, diventa responsabile di risultati connessi ad obiettivi propri: nell'ambito della propria autonomia, l'ente pubblico si muove ed opera sulla base della definizione di propri obiettivi, e, conseguentemente, assume, sul piano dell'efficacia delle proprie azioni, le connesse responsabilità.

A tale concetto si riconduce il principio di unità dell'Amministrazione, che esprime la necessità che le funzioni siano raggruppate in modo tale che ciascun soggetto pubblico possa essere unitariamente responsabile nei confronti del risultato da raggiungere. Le funzioni devono essere trasferite in modo da non consentire alibi al raggiungimento degli obiettivi e all'assunzione delle responsabilità.

La Pubblica Amministrazione, inoltre, svincolata da pesanti meccanismi burocratici dell'apparato statale, da tradizionale portatrice di vincoli burocratici diventa (o dovrebbe diventare) propositrice di soluzioni fattibili, nell'interesse della propria governabilità.

Si tratta poi di passare dalla tradizionale mentalità che voleva il "burocrate" responsabile esclusivamente della correttezza dello specifico adempimento ad un nuovo modello di attività amministrativa, in cui è presente il controllo da parte del

dipendente pubblico sull'efficacia del procedimento svolto, eventualmente da variare laddove necessario.

La legge 59/97, va sottolineato, non trasferisce delle competenze in maniera decentrata senza tenere conto poi dell'importanza del concetto di cooperazione e di integrazione per un'amministrazione efficace. E, di fatto, essendo determinati problemi non monotematici, (richiedono, cioè, competenze diverse e di vario livello), risulta indispensabile che venga accettata la diversità di ruoli e condiviso lo spirito di cooperazione nonché di integrazione tra i soggetti depositari di informazioni diverse.

In definitiva, la legge n.59/97 (Bassanini uno) disegna una Pubblica Amministrazione che:

- a) poggia essenzialmente sul sistema delle autonomie ;
- b) introduce un sistema di relazioni istituzionali a rete che contempera l'esigenza di autonomia e responsabilità con l'esigenza di integrazione, in applicazione del principio di sussidiarietà;
- c) ridisegna il sistema delle funzioni per attività finali (sportello unico⁸, la cui istituzione è prevista dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112 e realizzata con DPR 447/98 che semplifica i procedimenti di autorizzazione per realizzare, ampliare, ristrutturare e riconvertire gli impianti produttivi, nonché per eseguire opere interne ai fabbricati e determinare le aree destinate agli insediamenti produttivi. Il DPR 440/2000 ha poi esteso l'ambito di applicazione a qualunque attività produttiva di beni e servizi, incluse quelle agricole, commerciali e artigiane, turistiche e alberghiere, i servizi delle banche e degli intermediari finanziari e i servizi di telecomunicazioni. Lo sportello unico rappresenta un interlocutore accessibile, perché ubicato presso i Comuni, singoli o associati, e dispone di strumenti procedurali volti alla massima semplificazione degli adempimenti a carico dell'impresa ed al rispetto di tempi abbreviati e certi).

Per il raggiungimento dei sopraelencati fini, si presuppone:

- a) integrazione delle informazioni e delle conoscenze nella Pubblica Amministrazione;
- b) intensificazione flusso informazioni tra centro e periferia;
- c) integrazione nel sistema delle diverse realtà amministrative a livello nazionale e locale.

Nel quadro della riforma la legge 59/97 ha stabilito poi che gli atti formati dalla pubblica amministrazione e dai privati con strumenti informatici sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge.

Analogamente in sede di semplificazione la legge n.127/97, Bassanini due, ha stabilito che i Comuni favoriscono, attraverso sistemi informatici la trasmissione di dati o documenti tra gli archivi anagrafici e dello stato civile e le altre pubbliche amministrazioni e gestori di pubblici servizi. Quindi per attuare la semplificazione è necessario arrivare all'integrazione e allo scambio di dati fra le Pubbliche Amministrazioni.

Nelle recenti leggi di riforma, la Pubblica Amministrazione ha quindi l'obiettivo di favorire la comunicazione e la condivisione, affinché non sia il cittadino a fare da veicolo della comunicazione tra le Pubbliche Amministrazioni, ma si crei un sistema integrato delle relazioni della Pubblica Amministrazione con il cittadino⁹.

Il legislatore ha provveduto a dare attuazione alla delega con numerosi interventi: D.lgs. 4 giugno 1997 n.143 e D.lgs. 5 marzo 1998 n.60 in tema di pesca ed agricoltura, D.lgs. 23 dicembre 1997 n.469 e D.lgs. 30 marzo 1999 n.96 in tema di mercato del lavoro; D.lgs. 19 novembre 1997 n.422 e D.lgs. 22 settembre 1998 n.345 nonché D.lgs. 20 settembre 1999 n.400 in tema di trasporto pubblico locale; D.lgs. 11 febbraio 1998 n.32 e D.lgs. 8 settembre 1999 n.346 in tema di distribuzione dei

⁸ cfr. IL SOLE 24 ORE, inserto Pubblica Amministrazione, 1 maggio 2002.

⁹ Sulla rete nella Pubblica Amministrazione, v. Ufficio Relazioni con il Pubblico, Comune di Livorno, *Riforma della Pubblica Amministrazione, Società Civile e Rete Telematica*, a c. di G. LAUNARO

carburanti; D.lgs. 31 marzo 1998 n.114 in tema di commercio; D.lgs. 6 ottobre 1998 n.379 sulla ripartizione di funzioni tra regioni ed enti locali, D.lgs 31 marzo 1998 n.122 con integrazioni del D.lgs. 29 ottobre 1999 di integrazione in tema di riparto di competenze tra stato ed enti locali.

1.2 Le implicazioni della riforma del titolo v della costituzione

Con il processo fin qui indicato si è, però, andati oltre le previsioni dell'articolo 117 della Costituzione, all'epoca delle Bassanini vigente, determinando una frattura che per essere sanata ha richiesto una modifica di rango superiore. A tale esigenza va ricollegato il sistema delle recenti modifiche del titolo V della parte seconda della Costituzione, approvate al termine della XIII legislatura.

L'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione (che ha dato tra l'altro vita al nuovo testo dell'art.117 Cost.), ha comportato una profonda modifica rispetto all'assetto istituzionale precedente, contribuendo, con la forza propria di una norma di rango costituzionale, al processo di riforma avviato verso il decentramento amministrativo.

In primo luogo, in base all'art. 114 Cost., la repubblica “è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”, laddove nel testo previgente era stabilito che la repubblica “si riparte in Regioni, Province e Comuni”. Attualmente è disposto, dunque, il principio di parità tra Stato , Regioni ed enti locali, in quanto componenti della repubblica con pari dignità istituzionale. Già in questa prima disposizione è ravvisabile l'intenzione da parte del Costituente di avviare il processo di riforma adeguandosi alla realtà, che di fatto vede la Regione o l'ente locale collocato in una posizione di primaria importanza, in considerazione della vicinanza di questi alla società e al cittadino.

Nello stesso art. 114 è previsto che Comuni, Province, Città metropolitane e le Regioni, sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

L'art. 117 attribuisce taluni ambiti alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, necessaria per materie che presentano un contenuto talmente generale ed intersettoriale da richiedere un intervento legislativo statale, lasciando, secondo un criterio residuale, alle Regioni la competenza legislativa nelle materie non elencate¹⁰. Queste ultime non risultano condizionate dai limiti previsti per le materie in cui lo Stato continua ad esercitare attività legislativa concorrente con le regioni.

L'art. 1, comma 2, del disegno di legge La Loggia, recante Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, specifica che la normativa statale attualmente vigente in materie ora appartenenti alla legislazione regionale è applicabile solo sino alla entrata in vigore delle specifiche leggi regionali, fermi i principi fondamentali in materia di legislazione concorrente. Disposizione questa da intendere nel rispetto del principio di unità e di continuità dell'ordinamento giuridico, postulati dalla stessa Corte costituzionale (si vedano l'ordinanza n.269 del 1974 e la sentenza n.214 del 1985). D'altro canto, è prevista l'applicazione reciproca del principio, in favore delle Regioni, per le materie ora appartenenti alla legislazione esclusiva statale. Il comma 4 attribuisce una delega al Governo per la ricognizione dei principi fondamentali esistenti nelle materie di legislazione concorrente, al fine di fornire un sicuro strumento allo Stato e alle Regioni per l'individuazione dei confini delle rispettive potestà legislative.¹¹

Secondo il nuovo dettato costituzionale, dunque, la competenza legislativa generale non spetta più allo Stato, che ha competenza esclusiva nelle materie espressamente elencate e determina i principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente. Per queste ultime, sembra che la potestà legislativa

¹⁰ Sui confini tra potestà legislativa statale e regionale, v. Senato della Repubblica, Prima commissione permanente, Audizione del 30 gennaio 2002. *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione*. Il ministro Frattini interviene sulle difficoltà di interpretazione dell'art.117 Cost. dovute al fatto che alcune materie che, in base a tale articolo, sono di competenza statale, in realtà non sono vere materie ma piuttosto sono definibili come settori. Parlando della competenza dello Stato a delimitare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale, Frattini sostiene che non si fa in realtà riferimento ad una materia, ma appunto ad un settore, perché riguarda più materie.

¹¹ V. Relazione allegata a d.d.l. recante 'Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3

regionale possa esercitarsi anche sulla base di principi desumibili dalla legislazione statale vigente, di modo che non risulti indispensabile l'attesa di leggi statali di principio da emanare in attuazione dell'art.117 comma 3.

In virtù del comma 2, art.117, la potestà legislativa regionale assume il carattere di generalità e residualità.

In dottrina è stato azzardato un elenco delle materie attribuite alla potestà legislativa residuale, così articolato¹²:

- acque minerali e termali
- agricoltura
- artigianato
- assistenza
- assistenza scolastica
- camere di commercio
- commercio, fiere e mercati
- edilizia
- energia (autoproduzione e profili di interesse locale)
- formazione professionale
- industria
- lavori pubblici e appalti
- miniere, risorse geotermiche, cave e torbiere
- ordinamento e organizzazione regionale
- politiche dell'occupazione
- polizia amministrativa regionale e locale
- spettacolo
- trasporti e viabilità
- turismo ed industria alberghiera
- urbanistica

¹²V. L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2/3/2002 e B. CAROVITA, *Prime osservazioni di contenuto e di metodo sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, in www.statutiregionali.it.

Ma, a ben guardare, la disposizione relativa alla potestà legislativa regionale ha una ben più ampia portata¹³ di quella desumibile dall'elenco, tra l'altro non esaustivo, delle attuali materie esistenti non espressamente riservate allo Stato: in virtù della nuova clausola residuale, ove in futuro nascessero nuovi oggetti o campi di intervento, questi rientrerebbero senz'altro nella potestà legislativa regionale. E proprio la Regione e gli enti locali si pongono come soggetti potenzialmente più coinvolti in modo diretto nel processo creativo atto all'individuazione di materie e funzioni nuove, in quanto enti più vicini alla comunità e, quindi, meglio rappresentativi della stessa e delle nuove esigenze che da questa possono scaturire.

Ancora una volta risulta chiara l'intenzione del Costituente di dirigersi verso il cittadino.

Alla potestà normativa regionale viene riconosciuta un'effettiva autonomia (autonomia peraltro da collocare comunque nell'ambito del principio di unità ed indivisibilità della Repubblica stabilito dall'art. 5 Cost.)¹⁴, anche in virtù del fatto che è soppresso il controllo governativo sulle leggi regionali. Unica procedura possibile per le questioni di illegittimità relative a leggi regionali è il ricorso alla Corte Costituzionale da parte del Governo; allo stesso modo, una Regione, nel caso in cui una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere questione di legittimità di fronte alla Corte Costituzionale.

E' evidente, dunque, come, anche da questo punto di vista, leggi statali e leggi regionali siano parificate come fonti primarie dell'ordinamento.

Per quanto riguarda le materie oggetto di normazione comunitaria, spetta alle Regioni, per le materie di loro competenza, l'attuazione interna di tale normazione, nel rispetto delle procedure stabilite da leggi dello Stato. Si attende ancora una normativa in materia, che sarà contenuta in una legge di ulteriore modifica della Legge La Pergola (n.86/89). Tale normativa in itinere, peraltro, con forte probabilità, disporrà essenzialmente con riferimento alla c.d. fase ascendente di elaborazione del

¹³ L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle regioni*, in *Le Regioni*, 2-3/2002.

¹⁴ cfr. C. PINELLI, *Audizione del Presidente dell'A.I.C. al Senato sulla revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Risposte dei soci dell'A.I.C.*

diritto comunitario derivato, soddisfacendo l'esigenza di conciliare la partecipazione delle istituzioni regionali alla formazione della volontà statale in sede di Consiglio dell'Unione europea con il rispetto dell'unità dell'ordinamento nazionale. La situazione che si è così individuata costituisce, insieme alla previsione delle riserve di legge, da intendersi riferita sia alle leggi statali che regionali, un ulteriore elemento a conferma del fatto che leggi statali e regionali sono fonti del diritto equiparate, soggette agli stessi limiti posti dalla Costituzione, dal diritto europeo e dal diritto internazionale. In tal senso, la distinzione va fatta esclusivamente sul piano delle competenze.

Gli enti locali dovranno pertanto tenere conto ormai di un sistema che abbia come punto di riferimento non più la sola legge statale e solo eventualmente la legge regionale, ma dovranno considerarle entrambe in relazione alle sfere di competenza rispettivamente riconosciute. D'altra parte, però, come ha fatto notare il presidente dell'unione delle province d'Italia, Lorenzo Ria, nell'Audizione del 16 gennaio 2002, prima commissione permanente, Senato della Repubblica, la legislazione statale e quella regionale, ovviamente nelle ambito delle competenze loro proprie, 'devono sempre più divenire legislazioni di principio', quindi devono essere esercitate senza alcuna forma di invasione nei confronti dell'autonomia normativa degli enti locali, in particolare della potestà regolamentare di comuni e province.

Sul piano dell'organizzazione degli enti locali, è da sottolineare la presenza di limiti all'intervento statale nei confronti dell'organizzazione degli enti locali. E' prevista esplicitamente, è vero, una riserva statale in materia di legislazione elettorale e di organi di governo, ma, al di là di tali materie, la competenza resterebbe attribuita alla Regione (cui spetterebbe individuare le attribuzioni riservate agli organi nell'ambito dell'organizzazione non statale). Una volta assodata la presenza di tale limite della potestà legislativa nazionale, è facilmente deducibile la modificabilità del Testo Unico, contenuto nel d.p.r. n.267 del 2000, da parte della legislazione regionale: infatti, considerato il carattere residuale delle materie oggetto di disciplina legislativa da parte della Regione e la non elevata presenza di disposizioni relative a materie riservate alla legislazione nazionale all'interno del Testo unico, quest'ultimo

è da ritenersi per gran parte potenzialmente oggetto di intervento da parte del legislatore regionale.

L'attuale Testo Unico del 18 agosto 2000 n.267, verrà superato attraverso l'intervento regionale sull'organizzazione degli enti locali, fatta salva la sola forma di governo che rientra nelle competenze esclusive dello Stato.

Con il processo di definizione ed organizzazione delle autonomie locali (autonomia intesa da un punto di vista normativo, ma anche organizzativo e amministrativo), i testi unici hanno in pratica perso il carattere di universalità e completezza originario, finendo per svolgere una funzione transitoria in attesa della legislazione regionale.

Relativamente alla potestà regolamentare, lo Stato ha competenza solo nelle materie di legislazione esclusiva, restando riservata alle Regioni la potestà regolamentare, oltre che nelle materie di competenza legislativa regionale nelle materie di legislazione concorrente. D'altra parte, guardando verso il 'basso', però, spetta alla potestà degli enti locali la disciplina regolamentare dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni di questi, nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, secondo le rispettive competenze, conformemente a quanto previsto dagli articoli 114, 117, sesto comma, e 118 della Costituzione (è quanto previsto anche dal d.d.l. La Loggia)¹⁵.

Trattando delle modifiche al Titolo V della Costituzione, si è fin qui fatto riferimento al decentramento delle competenze normative, in relazione al quale, il timore principale risulta essere quello della differenziazione dei sistemi normativi e della conseguente disparità di trattamento di fronte alla quale potrebbe trovarsi l'utente. In particolare, con l'attribuzione di potestà regolamentari agli enti locali, ci si potrebbe trovare di fronte a regole che cambiano da un Comune all'altro. Ma,

¹⁵ Non manca chi come G. ROLLA, *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n.3 del 2001*, in *Le Regioni*, 2-3/2002, relativamente alla potestà regolamentare delle Regioni, fa una distinzione in base alle materie, per cui esclusa tale potestà nelle materie riservate alla potestà legislativa dello Stato e riconosciuta in modo pieno nelle materie in cui le Regioni hanno sia potestà legislativa che amministrativa, sottolinea come, nelle materie che rientrano nella potestà amministrativa degli enti locali, i regolamenti regionali costituiscano un vincolo all'attività amministrativa degli enti locali solo nel caso in cui questi ultimi ritengano di non adottare un proprio regolamento per l'esercizio delle funzioni; in ogni caso, le norme contenute in un regolamento locale avrebbero la capacità di sostituirsi a quelle poste dalla Regione.

d'altro canto, si condivide l'ottica secondo cui la differenziazione dei sistemi normativi, se ben gestita, consente di calare la legge nella realtà locale.¹⁶

Il Titolo V della Costituzione prevede però, oltre che un decentramento delle competenze normative, un decentramento delle funzioni amministrative¹⁷ che risulta affrontato in modo indipendente rispetto alle previsioni relative all'attribuzione delle potestà legislative.

Come si è visto, le competenze legislative di Stato e Regioni sono state individuate con riferimento alle materie di rispettiva competenza: materie elencate per lo Stato e di carattere residuale per le Regioni. Ciò non comporta, però, che nell'ambito di queste materie l'amministrazione spetti agli stessi enti. Nella dislocazione delle funzioni amministrative, infatti, è privilegiata la dislocazione al livello locale, salvo che esigenze di carattere unitario ne richiedano la dislocazione ad un livello superiore (Regione o Stato). L'art 118, comma 1, enuncia infatti il principio della competenza generale del Comune, prevedendo che da essa possano essere scorporate, a vantaggio di tutti gli altri enti territoriali le funzioni di cui deve essere assicurato l'esercizio unitario¹⁸. Il livello territoriale degli interessi rileva, dunque, nell'ambito delle funzioni amministrative da allocare, ma non in materia di legislazione.

Siamo di fronte alla costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà¹⁹, di cui sopra, cui si aggiunge il principio di differenziazione e di adeguatezza: nella dislocazione delle funzioni a livello locale, il legislatore statale e regionale deve tener

¹⁶ E' quanto sostenuto da FRANCESCO PATRIARCA, direttore dell'agenzia regionale di ricerca dell'Umbria e responsabile del progetto decentramento sviluppato tra il 2000 e il 2001.V. IL SOLE 24 ORE, *Rapporti Pubblica Amministrazione*, 1 maggio 2002.

¹⁷ Sul decentramento delle funzioni e sul dibattito relativo alle risorse da trasferire, cfr. Senato della Repubblica, prima commissione permanente, audizione dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali, delle associazioni degli enti locali, delle associazioni professionali del 16 gennaio 2002, indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del titolo v della parte II della Costituzione.

¹⁸ Sul confronto tra elementi innovativi e riprese tradizionali, cfr. G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni* 2-3/2002.

¹⁹ Sul principio di sussidiarietà orizzontale, nella Relazione accompagnatoria del Progetto di legge costituzionale di revisione della parte seconda della Costituzione, trasmessa alla Presidenza di Camera e Senato, il relatore sulla forma di Stato sottolinea (problematicamente), con riguardo all'art. 56, un aspetto del principio inteso come ridefinizione del rapporto pubblico-privato.

conto della dimensione e della capacità di governo dei singoli enti. Eventualmente si può individuare la dimensione ottimale dell'ente locale nell'aggregazione degli enti più piccoli.

Viene in tal modo consolidata l'operazione di trasferimento di compiti e funzioni amministrative effettuata secondo la legge 59/97 e attuata una riforma che metta al riparo da tendenze legislative centralistiche.

A tal proposito, il disegno di legge La Loggia all'articolo 5 prevede che, in conformità all'articolo 118 della Costituzione, lo Stato e le regioni provvedano con proprie leggi a conferire le funzioni amministrative, tenendo conto delle esigenze di unitarietà e della competenza istituzionale dei Comuni, nonché delle attribuzioni delle autonomie funzionali, ferme ovviamente le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.

Lo Stato e le autonomie locali, inoltre, devono dare attuazione, ciascuno nel proprio ambito, al principio della sussidiarietà orizzontale (comma 1). Relativamente alla quantificazione e alla ripartizione dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative necessarie per l'esercizio delle funzioni e dei compiti previsti dagli articoli 117 e 118 della Costituzione, si provvede mediante uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, previo accordo tra Governo, regioni ed autonomie locali, da concludersi in sede di Conferenza unificata. Fino alla adozione di tali provvedimenti, continuano ad applicarsi le disposizioni emanate in applicazione della legge 15 marzo 1997, n.59, e in particolare il decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112, e le altre disposizioni vigenti in materia (comma 3).

Ad ogni modo, nel trasferimento delle funzioni vanno fatte alcune distinzioni.

Da un lato, nelle materie di legislazione esclusivamente statale, la legge dello Stato interverrà per la allocazione tra diversi livelli di governo delle funzioni amministrative; laddove non dovessero sussistere le esigenze di carattere unitario per il mantenimento a livello statale delle funzioni, la legge statale interverrà al fine di dislocare a livello locale o regionale le funzioni amministrative.

Nelle altre materie, di competenza legislativa delle Regioni, spetterà a queste ultime intervenire in relazione alla dislocazione delle funzioni amministrative.

All'interno delle disposizioni relative alle funzioni degli enti locali, troviamo la distinzione tra funzioni 'proprie' degli stessi (art.118, comma 2), sistema di funzioni derivante dall'essenza stessa dell'ente locale, funzioni 'conferite' con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze, e funzioni 'fondamentali'²⁰ (art. 117, comma 2, lett. p) determinate con legge dello Stato in relazione a materie di competenza legislativa statale e a quelle di competenza legislativa regionale, al di là delle funzioni proprie dell'ente locale²¹.

Per attuare un così complesso sistema di trasferimenti, risulta indispensabile una forte collaborazione tra tutti gli enti del governo territoriale e l'utilizzo di strumenti di concertazione e di raccordo, al fine di rendere attuabile la riforma in un contesto generale di armonia e non di conflitto.

Il trasferimento delle funzioni, coinvolgente interessi comuni a diversi livelli di governo, è solo uno degli aspetti, nell'ambito del processo in atto della riforma della Pubblica Amministrazione e del conseguente nuovo assetto del sistema delle fonti, atti a sottolineare l'esigenza dell'adozione di strumenti di natura pattizia o convenzionale, finalizzati ad assicurare un reciproco coordinamento nell'ambito delle attività svolte da diversi soggetti (è questo, in pratica, il concetto di *governance*, che fa riferimento al complesso di forme di attuazione generale e concordata della riforma costituzionale)²².

²⁰ Sui problemi interpretativi provocati dalle 'etichette' usate dal legislatore costituzionale per qualificare le funzioni amministrative e sull'equazione tra funzioni fondamentali e funzioni proprie, v. A. D'ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del titolo V*, in *Le Regioni* 2/3 2002.

²¹ A. RUGGERI, *La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione*, maggio 2002, www.associazionedeicostituzionalisti.it "Largamente indefinita è la linea distintiva tra le funzioni "fondamentali" degli enti locali, la cui determinazione è rimessa allo Stato, e le funzioni "non fondamentali" che, a seconda dei campi materiali sui quali insistono, saranno disciplinate da questo o quell'ente (ancora dallo Stato o dalla Regione) ovvero congiuntamente da entrambi (per le materie di potestà ripartita). Le funzioni non rimangono stabilite una volta per tutte ma "transitano" da un livello istituzionale all'altro, potendo ora essere avocate all'alto (in nome di quel pur vago "esercizio unitario", di cui si discorre nel I comma dell'art. 118, nonché, in generale, in applicazione del principio di sussidiarietà, ora - e preferibilmente - discendere ulteriormente al basso, lungo il verso tracciato nell'art. 5 per una crescente promozione dell'autonomia". "Il metro che solo può assicurare un ordinato sviluppo al sistema delle fonti preservandone la necessaria duttilità interna ed orientandone comunque le manifestazioni verso i fini-valori costituzionali, il vero e proprio "metacriterio" ordinatore è dato dalla ragionevolezza".

²² L. TORCHIA, *Concorrenza fra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria*, *Le Regioni* n.4/2002, agosto 2002.

In riferimento al rapporto tra Statuto degli enti locali e leggi regionali e alle previsioni da parte dell'art. 123 del Consiglio delle autonomie locali, sussiste il fondamentale problema di quegli ambiti che, sebbene siano sottoposti a determinati tipi di potestà legislativa, all'atto della disciplina, incidono sugli interessi di diversi livelli di governo, e richiedono, dunque, ponderazioni e valutazioni che devono seguire la conformazione degli interessi stessi da tutelare. Inoltre, molte delle materie sottoposte, in base all'art.117 Cost., distintamente a potestà legislativa regionale o statale risultano confinanti o addirittura sovrapposte. Ad esempio, dove finisce l'ambito 'governo del territorio', di competenza legislativa statale, e dove inizia l'ambito dell' 'urbanistica', rientrando nella potestà legislativa residuale ?

In questo quadro, caratterizzato da una forte complessità dei fenomeni di relazionalità fra i diversi livelli di governo e di normazione, il sistema delle fonti fondato sulla sequenza Costituzione-leggi costituzionali- leggi e atti con forza di legge dello Stato e delle Regioni -regolamenti e dominato dal principio di gerarchia e competenza, non risulta più adeguato al mantenimento dell'armonia e della coerenza tra gli elementi che lo compongono secondo l'attuale dinamica affermata dopo la modifica al titolo V della Costituzione. Con quella che è stata definita "la crisi del sistema delle fonti"²³ cresce l'esigenza di disporre di modalità di collegamento fra i diversi livelli territoriali e settoriali. Se, in passato, i concetti di gerarchia e competenza hanno costituito i criteri secondo cui gli elementi facenti parte del sistema andavano intesi come microsfele a sé stanti, attualmente non possono, al contrario, considerarsi dei principi rappresentativi del modo di articolarsi delle fonti, le quali presuppongono più una logica di integrazione che non di separazione. Integrazione intesa come comunicazione tra i diversi livelli istituzionali in senso verticale, e dunque, da un lato, come partecipazione dal basso al processo di normazione statale e, dall'altro, come partecipazione dello Stato o Regione alle dinamiche di produzione normativa in ambito locale, ad esempio. Ma l'integrazione va intesa anche in senso orizzontale, come modalità partecipativa alle dinamiche conseguenti a precostituite intese interregionali, ad esempio.

²³ F. PIZZETTI, *L'evoluzione del sistema italiano fra prove tecniche di governance e nuovi elementi unificanti*, *Le Regioni*, n.4/2002, agosto 2002

Sul piano concreto, la riforma del Titolo V della Costituzione è diventato terreno di scontro tra Stato, Regioni ed enti locali: necessita infatti, dopo la riforma, una ridefinizione dei rapporti tra i livelli di governo. I Consigli nazionali delle associazioni degli enti locali (Anci, Upi, Uncem e Lega autonomie) chiedono un sistema di governo che renda operative le sedi di confronto istituzionale. Occorre in tal senso che sia operativa e funzionale l'integrazione della Commissione Bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni e delle autonomie.

Sulla scia degli interventi relativi alla costituzione di un sistema integrato di partecipazione degli enti pubblici in ambito decisionale ed organizzativo, un'iniziativa è stata intrapresa nella Conferenza unificata del 30 maggio 2002 con la stipulazione dell'Accordo recante intesa interistituzionale tra Stato, Regioni ed Enti locali, ai sensi dell'art. 9, secondo comma, lett. c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281 (Intesa interistituzionale Stato-Regioni-enti territoriali). Tutti i soggetti dell'intesa in questione hanno concordato impegni reciproci volti ad un'attuazione concordata e condivisa della riforma costituzionale.

Nel testo dell'Accordo si afferma, in primo luogo, che 'tutti i soggetti che compongono la Repubblica sono tenuti a prestare il proprio contributo per sostenere e valorizzare, nell'ambito delle rispettive competenze, il processo di armonizzazione dell'ordinamento giuridico al nuovo dettato costituzionale, nel rispetto del principio di unità e indivisibilità della Repubblica, sancito dall'art. 5 della Costituzione'; che 'la separazione delle competenze comporta la valorizzazione del principio della leale collaborazione tra gli enti che compongono la Repubblica, finalizzata alla ricerca della più ampia convergenza per addivenire a soluzioni condivise in ordine alle rilevanti questioni interpretative e di attuazione della riforma costituzionale del titolo V'. E' ribadita la necessità di accelerare l'attuazione dell'art.11 della l. cost. n.3 del 2001, di rafforzare il sistema delle Conferenze e di provvedere eventualmente all'individuazione di nuovi strumenti di collaborazione e di intesa. Inoltre, si afferma che 'in relazione ai poteri legislativi lo Stato e le Regioni individuano e delimitano i rispettivi ambiti di competenza per un corretto esercizio delle funzioni legislative anche per l'individuazione di soluzioni volte a prevenire e limitare il contenzioso costituzionale' Relativamente alle modalità organizzative è stabilito che la sede

istituzionale di confronto è individuata nella Conferenza unificata. Aspetto, quest'ultimo, che sancisce anche sul piano organizzativo la pari ordinazione dei soggetti dell'art. 114 Cost., che partecipano, nessuno escluso, alla Conferenza unificata.

Fra le forme di partecipazione e concertazione a disposizione delle Regioni, così come in questa sede intese, vanno ricordate quelle relative alla formazione degli atti normativi comunitari e, inoltre, gli accordi con Stati e le intese con enti territoriali interni ad altro Stato, da realizzare nei casi e con le forme disciplinate da leggi dello Stato (art. 117 Cost.). Nel d.d.l. La Loggia all'art. 3 si prevede la partecipazione di esponenti delle Regioni e delle Province autonome alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati in sede comunitaria, in raccordo con il Ministero degli affari esteri e con modalità da concordarsi in sede di Conferenza Stato-Regioni, secondo una soluzione già prefigurata sotto la precedente legislatura (si vedano gli atti Camera nn.7171, 7504, 7546) e nel rispetto della normativa comunitaria di riferimento. L'articolo 4 del medesimo d.d.l. disciplina l'attività delle Regioni in materia internazionale e dispone che le Regioni e le Province autonome possono, anzitutto, provvedere direttamente a dare attuazione ed esecuzione agli accordi internazionali nelle materie di propria competenza legislativa. Conseguentemente, devono prefigurarsi importanti ricadute sul piano dell'organizzazione regionale, in quanto la Regione dovrà poter contare su un ufficio, la cui più precisa strutturazione dovrà essere attentamente meditata, che la ponga in condizione di gestire una propria politica estera, consentendole nel contempo di coordinare i propri obiettivi in tale campo con quelli delle altre regioni e con quelli perseguiti dal Ministero degli Affari esteri. Né sarebbe inappropriato prevedere all'interno di tale ufficio un'articolazione cui sia affidata la cura di rapporti diretti con la Commissione europea e con la Rappresentanza italiana presso l'Ue.

Va in tale contesto ancora una volta ricordato che un disegno di legge recante le modifiche alla legge 9 marzo 1989 n.86 e contenente 'Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi internazionali' (il c.d. d.d.l. di modifica della legge La

Pergola) stabilirà le modalità da seguirsi perché le Regioni esercitino il loro diritto a partecipare alla fase ascendente e discendente degli atti normativi comunitari.

2. LA 'NUOVA DIREZIONE' DEI PROCESSI DI FORMAZIONE E DI SELEZIONE DEL PERSONALE

Il tema del decentramento nella Pubblica Amministrazione, con i connessi problemi relativi al conseguente nuovo assetto normativo e amministrativo, è stato affrontato in questa sede al fine di rendere più esplicite le nuove esigenze dell'ente pubblico, in materia di competenza e professionalità possedute dal dipendente pubblico, cui il processo di riforma ha dato vita.

Lo studio delle tematiche della riforma amministrativa conduce infatti a confermare, con un supporto conoscitivo di tipo giuridico, quanto era stato detto a proposito della diversa direzione da suggerire a chi disciplina e a chi successivamente mette in pratica le modalità di svolgimento delle procedure di selezione e formazione del personale. Si intende parlare di 'direzione', con riferimento al tipo di competenza da valutare e da valorizzare, e sulla cui base costruire un modello di nuove professionalità, non a caso. Fino ad oggi, il tipo di competenza richiesto nella Pubblica Amministrazione ha riguardato sempre aspetti normativi dell'amministrazione statale; fatto, questo, che riflette da parte del legislatore e dei soggetti dell'amministrazione pubblica una visione centralistica dell'apparato statale; riflette, tra l'altro, un approccio al sistema degli enti pubblici caratterizzato da staticità e da un forte senso gerarchico, per cui lo Stato, con la sua potestà legislativa e amministrativa, contiene e subordina a sé le Regioni e gli enti locali.

In questo tipo di contesto generale, la 'formula' da utilizzare nel processo di reclutamento del personale non poteva non contenere forti componenti accentratrici che, appunto, 'dirigevano' verso l'alto (Stato) gli obiettivi, e quindi, i risultati del processo di definizione delle professionalità. Ragion per cui le risorse umane negli enti pubblici si sono trovate negli anni a possedere una formazione basata su un certo tipo di modello tecnico (normativa conosciuta, modo di intendere il sistema delle

fonti, ecc.) ma anche mentale. Quest'ultimo aspetto, in verità, preoccupa di più del primo, in conseguenza delle scontate ed enormi difficoltà che si incontrano nel tentare di rinnovare la Pubblica Amministrazione senza modificare la mentalità di chi ci lavora già da tempo. Di fatto, proprio perché, da un lato, si è richiesto un dipendente pubblico formato rigidamente sulla base di nozioni giuridico-statali quasi avulse dalla realtà in cui avrebbe lavorato, e, dall'altro, non si è valorizzata nel tempo l'educazione ad un tipo di attività realmente al servizio del cittadino, da svolgere nel rispetto dei criteri di efficacia, efficienza e trasparenza (intesa verso il cittadino, ma soprattutto tra amministrazioni pubbliche diverse e tra uffici della stessa amministrazione), la Pubblica Amministrazione si trova ora a far fatica nell'intraprendere un percorso nuovo e non privo di ostacoli. I concetti, cui si è fatto riferimento parlando della legge 59/97, di autonomia e, in cascata, di lavoro per obiettivi nell'ambito della propria autonomia e, ancora in cascata, di efficacia delle azioni volte al raggiungimento di obiettivi e, infine, di responsabilità relativa alle azioni svolte, rappresentano per il settore pubblico (a differenza del privato, per cui costituiscono pane quotidiano) elementi nuovi da metabolizzare.

Ancora maggiori difficoltà trovano le risorse umane all'interno degli enti locali, in particolare dei Comuni; risorse che si vedono improvvisamente rivestire un ruolo di primissimo piano nell'attuazione del processo di riforma che richiede da parte delle stesse: efficienza nella complessa gestione delle molteplici funzioni assunte; flessibilità; disponibilità all'ascolto delle esigenze del cittadino (in virtù del fatto che nei processi decisionali e amministrativi è, quanto più possibile, dal basso che si deve partire, anche in riferimento alle nuove funzioni o settori di cui i cittadini stessi con le loro esigenze possono farsi promotori); spirito di collaborazione e forte integrazione con le altre strutture; apertura alla comunicazione inter e intra-amministrativa. Requisiti che si riassumono nel più semplice concetto di servizio funzionale al cittadino.

Chiarito il concetto, meno facile risulta accompagnare la Pubblica Amministrazione locale sulla strada dei corretti atteggiamenti da assumere nella gestione del cambiamento, che trova le sue basi nelle esigenze della società e che

viene codificato attraverso un ancor mutevole, allo stato attuale, percorso normativo-giuridico.

E proprio il percorso normativo, in questa parte illustrato, seppur in modo sintetico, conduce, attraverso la disamina delle disposizioni sul decentramento e sulla riforma della Pubblica Amministrazione, all'individuazione di una nuova direzione nell'implementazione delle forme di governo e delle connesse attività, tra cui quelle di formazione e di selezione del personale.

La direzione indicata, come già affermato, è quella verso il cittadino e verso gli enti più vicini a questo (Regione, Province, Comuni, Comunità montane, Città metropolitane), ai quali spetta, come visto, un importante e rinnovato ruolo di governo. Regioni ed enti locali per affrontare e gestire le varie problematiche poste da un simile contesto devono disporre di un personale qualificato non secondo i vecchi criteri di valutazione delle professionalità, ma secondo le competenze richieste dall'attuale processo di decentramento. Anche nella formazione e selezione delle competenze, dunque, la direzione da indicare è quella verso il 'basso', verso gli enti pubblici locali, le relative competenze normative e i ruoli o funzioni loro spettanti.

Parlare di direzione verso questi enti non significa, però, guardare agli stessi come se fossero degli elementi separati dall'amministrazione statale e tra loro stessi. Anche un tipo di competenza eccessivamente settoriale verso il basso non apporterebbe alcun beneficio alla nostra Amministrazione. Il principio di integrazione, cui si è fatto più volte riferimento, permea, infatti, tutto il sistema di relazioni interistituzionali, ma soprattutto, e alla base di ogni ragionamento, il sistema delle fonti, così come attualmente inteso, le stesse fonti normative non risultando articolate secondo un rigido criterio di competenza o di gerarchia. I confini tra i diversi ambiti normativi si assottigliano e, conseguentemente, sempre più forte è l'esigenza di porre alla base dei processi decisionali e organizzativi degli enti pubblici validi strumenti di concertazione.

A tal punto, nel processo di selezione-formazione del personale non è possibile prescindere da un modello di competenze anch'esso integrato coerente.

Oltre ad approfondire quest'aspetto si procederà successivamente ad analizzare il tipo di conoscenze necessarie al dipendente pubblico:

1. in materia di funzioni allocate ai diversi livelli di governo;
2. relativamente al Testo Unico e alle modifiche che lo stesso subirà;
3. relativamente agli strumenti di concertazione interistituzionale, la cui conoscenza deve consentire la comprensione dei ruoli reciproci degli enti, e, quindi, l'educazione degli stessi alla concertazione e alla codecisione;
4. sui nuovi strumenti di servizio, quali sportelli unici, così come regolamentati attualmente, e sulla disciplina relativa all'informazione e alla comunicazione degli Uffici Relazioni con il Pubblico (URP);
5. relativamente al rapporto tra strumenti istituzionali ed e-government, in particolare con riferimento al ruolo assunto dallo sportello unico virtuale.

Si valuteranno inoltre due ipotesi:

- 1) la possibilità che gli attuali Centri Regionali di Competenza possano svolgere un ruolo di formazione agli enti sulla base degli strumenti normativi e giuridici del decentramento amministrativo, in modo da favorire e sostenere, unitamente e contestualmente allo sviluppo dell'e-government, il processo di riforma in atto nella P.A.;
- 2) la possibilità che alla definizione dettagliata di un modello di nuove professionalità dell'amministrazione pubblica si proceda nelle sedi di confronto integrate, quali Consigli autonomie locali o Conferenza unificata.

Considerata l'esigenza di un tipo di competenza integrata del personale e il ruolo chiave svolto da risorse selezionate e formate correttamente (in base, cioè, alle competenze effettivamente utili in P.A.) per una amministrazione funzionale,

potrebbe risultare utile, se non necessario, un confronto sul tema 'professionalità negli enti pubblici' tra soggetti di diverso livello di governo.

3. NUOVI STRUMENTI ORGANIZZATIVI DI SUPPORTO AL PROCESSO DI DECENTRAMENTO

Il primo punto su cui occorre soffermarsi per realizzare quanto, per una necessità di tipo espositivo, si è affrontato finora in via teorica, è la possibilità di dar vita, ad una struttura o un'organizzazione di tipo 'progettuale' e multi-settoriale dedicata specificamente ad un lavoro di attuazione e di agevolazione del processo di decentramento amministrativo negli enti locali.

In questo caso, a cambiare deve essere l'approccio al problema e lo stesso posizionamento degli enti nell'ambito dei processi di cambiamento in corso.

Sino ad oggi, il modello di riferimento della amministrazione regionale è stato un modello tradizionale che si è limitato alla applicazione della norma intesa come momento statico.

La norma era una sorta di realtà immutabile che veniva recepita dall'esterno con una durata tendenzialmente prolungata nel tempo e che era avvertita come un valore. La stratificazione dell'interpretazione, la formazione di un personale abituato ad applicare sempre le stesse norme e ad assumere comportamenti eguali a coloro che li avevano preceduti contribuivano a creare la certezza di una amministrazione affidabile nella sua staticità. Questo modello, che era in qualche modo giustificabile nell'ambito degli apparati statali, naturalmente restii a muoversi nel timore di una perdita delle proprie competenze, era stato esattamente mutuato dall'organizzazione amministrativa regionale, ma in tale contesto esso appariva ben poco giustificabile. L'amministrazione regionale che si struttura negli anni '70 nasce infatti con prospettive fortemente innovative e, in questo senso, avrebbe dovuto rappresentare un fenomeno che mette in movimento processi piuttosto che subirli. I dirigenti delle nuove strutture amministrative non avrebbero dovuto limitarsi a governare un cambiamento di provenienza esogena, ma, al contrario, stimolarlo e provocare essi stessi i limiti, sempre più avanzati, dei processi innovativi. Tutto questo non avviene

ed anzi, come si è detto, l'amministrazione regionale recepisce in pieno il modello statale, di cui diviene una sorta di continuazione, non tanto per le funzioni esercitate quanto piuttosto per la medesima cultura che sottende le rispettive azioni. A giustificazione di un approccio di tal genere resta un trasferimento di competenze dal centro alla periferia assai ridotto che porta gli apparati amministrativi regionale ad una sorta di arroccamento in difesa delle poche competenze riconosciute.

Un modello di questo tipo non è evidentemente neppure più pensabile nel contesto amministrativo che accompagna la riforma del titolo V e che vede un processo di forte differenziazione tra Regioni e un radicale riposizionamento dei rapporti tra Stato e Regioni. Le amministrazioni regionali che continuano attraverso la propria struttura a riprodurre i modelli precedenti sono destinate a veder fallire il processo di trasformazione che dovrebbe invece vederle quali protagoniste.

Considerata la necessità e le esigenze di adattamento delle amministrazioni al nuovo contesto normativo, ma prima ancora culturale e sociale, sembra opportuna la definizione di una struttura flessibile e ben articolata atta a indirizzare, sostenere e stimolare le innovazioni all'interno della Pubblica Amministrazione. Una sorta di 'Servizio decentramento', un dipartimento della Pubblica Amministrazione che agisca in modo trasversale ai diversi livelli di governo e che operi secondo un approccio multidisciplinare, con competenze di tipo giuridico, economico, informatico-tecnologico e competenze specialistiche eventualmente da integrare a seconda delle esigenze poste dai settori dell'amministrazione di volta in volta coinvolti nelle attività del processo di riforma.

Anche in tal caso il cambiamento deve essere non una mera operazione di restyling del precedente sistema, ma un cambiamento nell'essenza stessa dell'approccio amministrativo. In passato le strutture amministrative si qualificavano infatti come strutture di carattere verticale, basate su di un modello piramidale gerarchico della struttura amministrativa, di stampo napoleonico, che riproducevano anche a livello periferico, la sequenza di comando prevista a livello centrale. Venuta meno la stessa essenza dell'organizzazione, che si potrebbe definire per piramidi tra loro coordinate, ne deve derivare anche il venir meno di un'organizzazione

(meramente) verticale e la trasformazione verso modelli , come quelli proposti, a carattere orizzontale.

Una struttura come quella del Servizio o Dipartimento per il decentramento dovrebbe soddisfare l'esigenza della PA di disporre di una funzione di indirizzo e coordinamento in materia di decentramento, ma anche di concreto supporto tecnico-consulenziale e formativo agli enti. Più precisamente dovrebbe essere lo strumento in grado di condurre per mano le amministrazioni sulla strada del decentramento fornendo direttive dettate da una visione globale del fenomeno, osservato a livello regionale, provinciale, comunale, ma anche a livello statale. Il Dipartimento o struttura per il decentramento assicurerebbe, così, l'attuazione della riforma in un contesto generale di armonia e non di conflitto.

Come già detto, è necessario indicare una direzione nuova al sistema di conoscenze e competenze da richiedere al personale; competenze che tengano conto delle esigenze delle amministrazioni più vicine al cittadino. Resta, però, indispensabile il coordinamento delle azioni ai vari livelli, la cooperazione interistituzionale, la condivisione di esperienze e la collaborazione nell'implementazione delle iniziative in tema di decentramento (elementi, questi, che evidenziano la necessità di ricorrere ad una struttura di indirizzo e coordinamento), nella convinzione che vada sostenuto, nell'ambito delle rispettive competenze, il processo di armonizzazione dell'ordinamento giuridico al nuovo dettato costituzionale, nel rispetto comunque del principio di unità e indivisibilità della Repubblica, sancito dall'art. 5 della Costituzione.

Va rilevata a questo punto la possibilità che la Regione determini, anche attraverso l'utilizzo dello strumento legislativo, modelli organizzativi nuovi nei cui confronti gli enti siano tenuti ad adeguarsi ed a cui vadano conformate le relative organizzazioni istituzionali. Il punto appare di particolare importanza in quanto consente di creare, forse per la prima volta, un modello comune che, pur nel rispetto delle autonomie organizzative dei singoli enti, consenta quello scambio di comunicazioni e di definizione degli obiettivi comuni che è finora mancato.

Sul punto si è sviluppato in dottrina un dibattito, immediatamente dopo l'entrata in vigore del nuovo titolo V, teso a riportare nell'ambito delle competenze

esclusive dello Stato la disciplina in materia di rapporti di lavoro all'interno della Pubblica Amministrazione, sul presupposto che in questo caso si trattasse di materia attinente ai c.d. rapporti civili. Anche al di là della fondatezza di una siffatta impostazione, va qui rilevato che incontestata, e incontestabile, appare però l'annotazione della competenza regionale in materia di organizzazione degli enti proprio in funzione del reciproco condizionamento e del reciproco coordinamento delle azioni che ne derivano.

All'interno di una organizzazione di coordinamento, quale dovrebbe essere un Dipartimento per il decentramento, andrebbero inserite logicamente figure professionali diverse e complementari tra loro, in grado di gestire i diversi e molteplici aspetti del cambiamento in atto. Con una trasposizione a livello locale, lo stesso sistema di competenze potrebbe essere pensato, in piccolo, per ciascuna amministrazione, tenendo conto ovviamente delle diverse esigenze locali.

In ambito giuridico, risulta indispensabile, in primo luogo, come si è visto, la conoscenza dell'articolato sistema normativo in tema di decentramento, dalla Bassanini, legge 59/97, ad oggi. Si è potuto constatare, però, come il processo di produzione normativa sia, particolarmente in materia di decentramento, in continua evoluzione. Questo aspetto pone delle difficoltà al tentativo di stabilire a priori, anche in linea di massima, uno schema di competenze adeguate, essendo imprevedibile il percorso che seguirà in futuro il processo di decentramento all'interno dei diversi enti locali o dell'ente regione. Relativamente alla dismissione di funzioni amministrative da parte dello Stato e della Regione, ad esempio, non è prevedibile cosa in realtà accadrà e quale assetto organizzativo caratterizzerà in futuro il Comune o la Provincia. Per ovviare a tale problema andrebbe realizzato, eventualmente con la collaborazione e la direzione della struttura per il decentramento di cui sopra, un Osservatorio sugli aspetti giuridico-normativi del decentramento amministrativo. Una sorta di banca dati in evoluzione su tutti i provvedimenti relativi al tema in questione. In tal modo, si disporrebbe di uno strumento aggiornato cui attingere in qualunque momento per aggiornamenti professionali, ma anche per un adeguamento nel tempo e una riconsiderazione delle

variabili del sistema formativo e di selezione del personale. Come si è visto, l'attuale Testo Unico degli enti locali si prepara a subire profonde trasformazioni, al punto che si potrebbe giungere, con una contraddizione di termini, ad una molteplicità di Testi Unici. Tale aspetto è da tenere costantemente sotto controllo nella definizione delle necessarie conoscenze in ambito giuridico. L'evoluzione formativa dovrà, dunque, seguire l'evoluzione del processo di produzione normativa; lo strumento più adatto in tal senso pare essere proprio l'Osservatorio.

Oltre l'aspetto giuridico, andrebbe, però, conferito all'Osservatorio un aspetto statistico: andrebbero, cioè, periodicamente monitorate le attività concretamente svolte, al di là delle previsioni normative, in tema di decentramento, da parte delle diverse amministrazioni locali, in modo da consentire la valutazione 'dello stato di avanzamento dei lavori' del processo di riforma avviato dagli enti. Uno strumento del genere tornerebbe utile, oltre che al team della 'struttura o dipartimento per il decentramento' per una migliore ridefinizione nel tempo delle linee guida, attraverso cui indirizzare e coordinare le attività ai diversi livelli di governo, alla dirigenza delle amministrazioni locali che troverebbe un valido supporto alle attività decisionali e di programmazione sul tema in questione. Lo stesso fabbisogno formativo verrebbe, attraverso l'analisi di quanto è stato fatto nel rispetto delle norme vigenti e di quanto manca per completare l'iter dalle stesse indicato (in tal senso si parlerebbe di Osservatorio giuridico-statistico), rimodulato sulla base di esigenze sempre nuove, al passo con i tempi effettivi, reali delle amministrazioni.

Volendo spingersi oltre, potrebbe prevedersi la realizzazione di una 'Carta del decentramento', simile alla Carta dei Servizi, in cui individuare degli indicatori per la valutazione delle attività svolte dalle amministrazioni nell'ambito del processo di riforma. Dopotutto, tale processo ha come obiettivo quello di avvicinare le amministrazioni al cittadino; definire, nell'ambito di un processo di verifica, dei criteri di valutazione utilizzabili dal cittadino stesso potrebbe essere in tal senso un passaggio importante.

A sostegno di un tale sistema di monitoraggio e di valutazione, andrebbero, dunque, previste delle figure professionali con competenze statistiche, per la

rilevazione, elaborazione e progettazione statistica, da affiancare alle figure con competenze di tipo giuridico.

4. INDIVIDUAZIONE DEI PARAMETRI CONOSCITIVI DELLE NUOVE PROFESSIONALITÀ.

4.1 Le competenze giuridiche.

In ambito giuridico, oltre che statistico, uno degli aspetti salienti risulta a questo punto affrontato, ma restano altre azioni da intraprendere nella individuazione dei nuovi profili professionali.

Innanzitutto, osservando i bandi di concorso per le selezioni del personale da inserire in Regione, Province e Comuni, si è potuto constatare il ricorrente riferimento, tra le materie di esame, al Diritto Amministrativo che, essendo una materia a carattere generale nell'ambito dello studio della Pubblica Amministrazione, dovrebbe lasciare il posto ad un tipo di nozioni più specificamente riguardanti gli enti locali.

Sul punto bisogna intendersi per evitare di giungere a conclusioni affrettate. L'obiettivo non è quello di espungere il diritto amministrativo dalle categorie delle nozioni richieste, il che sarebbe un'evidente contraddizione di termini per chi organizza appunto uffici amministrativi. Si vuole qui solo sottolineare che l'approccio non può essere, o almeno non può solo essere, definito esclusivamente da un'ottica statale; piuttosto va richiesta la conoscenza di nozioni che consentano di acquisire un metodo di interpretazione dei fenomeni amministrativi. Metodo che quanto più lontano è dai tradizionali approcci, tanto più appare utile per strutturare le nuove forme di sapere amministrativo che si riflettono nei modelli e nelle strutture amministrative in precedenza indicate.

Il riferimento andrebbe fatto, in primo luogo, al Diritto degli Enti Locali, a cui si potrebbe aggiungere eventualmente un ulteriore riferimento ad alcune delle nozioni previste dal programma di Diritto Amministrativo, per una visione di insieme, ad esempio, sui soggetti pubblici, sugli atti amministrativi e sul

procedimento amministrativo, evitando comunque di inserire all'interno dei bandi il richiamo a nozioni relative a profili dell'azione dell'amministrazione statale, da considerare più come una sorta di controparte, nei confronti della quale vanno indicati gli strumenti con cui interfacciare, che un modello da imitare.

Sembrano invece corretti ed attuali i riferimenti, all'interno dei bandi di concorso, a 'legislazione amministrativa concernente l'attività degli enti locali, con particolare riferimento all'ordinamento degli enti locali' o 'pubblico impiego, con particolare riferimento al rapporto di lavoro e di impiego alle dipendenze degli Enti Locali' o ancora 'Redazione di atti e provvedimenti inerenti all'attività amministrativa degli organi del Comune'.

Acquistano rilievo anzitutto esperienze di carattere operativo e contatti con il mondo del lavoro e l'imprenditoria. Né va trascurata l'importanza crescente di cognizioni anche solo elementari del Diritto Internazionale e più approfondite del Diritto Comunitario.

Restano poi importanti le conoscenze in materia di Diritto Costituzionale per la parte relativa alla comprensione del sistema delle fonti del diritto, considerati soprattutto i cambiamenti dovuti alla modifica del Titolo V della Costituzione, per cui, ad esempio, leggi statali e leggi regionali risultano, come già detto, attualmente parificate come fonti primarie dell'ordinamento. E', in effetti, necessario che almeno sia chiaro a ciascun ente il ruolo che, allo stato attuale, lo stesso può assumere all'interno del complesso processo di produzione normativa, affinché, in tal senso, possa muoversi in modo consapevole, nel rispetto di quanto previsto dal dettato costituzionale.

La professionalità richiesta in questo caso deve essere una professionalità ancora una volta di stampo nuovo come nuova è la competenza residuale (esclusiva) delle Regioni. Occorre, per usare un'espressione non priva di brutale concretezza, selezionare personale che sia di supporto alla scrittura di leggi che non si limitino a disporre percentuali o proporzioni e che non si riducano ad una mera copia delle leggi delle Regioni che hanno avuto la capacità (o la sfortuna) di legiferare per prime

in determinate materie. La richiesta di nuove professionalità, che appaiono particolarmente di alto livello in tal caso, può sfociare in un modello in cui l'utilizzo dell'outsourcing può essere ampiamente utilizzato con il convenzionamento, per esempio, con le Università campane che in tal senso possono ampiamente assicurare le professionalità necessarie alla conoscenza dei fenomeni relativi alle varie realtà, indicandone i punti di crisi e le necessità di intervento.

Fermi dovrebbero restare anche i riferimenti alle nozioni di Diritto Penale in tema di delitti contro la pubblica amministrazione, delitti contro la fede pubblica e delitti contro il patrimonio.

Andrebbe invece eliminata la voce generalmente presente nell'elenco delle prove d'esame relativa a 'norme per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato', risultando qualsiasi riferimento strettamente statale di scarso rilievo nella preparazione professionale di un dipendente di un ente locale. Sul punto va rilevato che dall'esame effettuato di alcuni bandi per concorso locali (nella specie la provincia di Salerno) è data riscontrare proprio la richiesta di specifiche conoscenze per tali materie, in un contesto in cui la competenza statale è ormai limitata alla sola attività relativa al bilancio dello Stato, mentre forti sono i poteri di regolamentazione generale della Regione e la stessa potestà di autorganizzazione dell'ente, che, se si dovesse manifestare, finirà per manifestarsi con i medesimi modelli statali, alla luce di un personale che è chiamato a conoscere solo di quei modelli.

Per specifiche figure professionali normalmente sono previste (e andrebbero ovviamente tuttora tenute ferme) ulteriori materie d'esame in corrispondenza delle posizioni occupate; così, a seconda dei casi, è prevista la legislazione in materia di impatto ambientale o di appalti, e così via.

Alle materie fin qui elencate, più tradizionalmente presenti, andrebbero aggiunti degli argomenti da porre come oggetto di studio in fase di selezione, ma anche di formazione, quali:

- 1) conoscenza delle tematiche relative allo sviluppo locale;
- 2) conoscenza della realtà socio-economica della Regione Campania;
- 3) conoscenza del Programma Operativo Regionale 2000-2006 della Campania e del relativo Complemento;
- 4) programmazione economica e territoriale;
- 5) conoscenze in tema di comunicazione (legge 150/2000 in materia di informazione e comunicazione nella Pubblica Amministrazione);
- 6) conoscenza degli strumenti di concertazione interistituzionali (Conferenza Unificata, Consiglio delle Autonomie Locali, ecc.) e degli accordi interistituzionali;
- 7) elementi di diritto comunitario;
- 8) conoscenza dei fondi strutturali comunitari (FESR, FSE, FEOGA, SFOP);
- 9) nozioni fondamentali di Diritto Internazionale, soprattutto del diritto dei trattati.

Sugli ultimi punti c'è da dire che la nuova visione di una Pubblica Amministrazione senza frontiere in ambito comunitario, caratterizzata dal sempre maggior riferimento alle best practices amministrative internazionali e dalla maggiore comunicazione-trasmissione delle modalità operative interne all'ente ai paesi dell'Est entranti, pone in evidenza la necessità di allargare il sistema di competenze da richiedere a chi lavora negli enti pubblici, e di conferire ad esso una dimensione internazionale. Sulla scia del processo di apertura verso altre amministrazioni non italiane, andrebbero quindi favoriti gli scambi con funzionari in ambito internazionale.

Sul punto va sottolineato che manca totalmente qualsiasi strumento selettivo che vada alla ricerca di personale capace di interpretare in maniera evolutiva le pratiche della concertazione. Nessuno è infatti in grado di definire nell'ambito della struttura pubblica i soggetti idonei ad una partecipazione a conferenze di servizi o alla predisposizione degli atti necessari ad accordi di programma che siano qualcosa

di diverso rispetto alla semplice definizione delle rispettive posizioni ed in cui si determini in maniera effettiva la condotta delle amministrazioni in funzione di un comune obiettivo. Sono evidenti le conseguenze della mancanza di un tale personale in una amministrazione che continua a fare della mediazione degli interessi e non della loro selezione la linea guida del proprio operare.

L'attività formativa dovrebbe essere finalizzata a sviluppare le competenze del personale su tematiche concernenti l'integrazione europea e i finanziamenti comunitari. Dato che, poi, lo sviluppo del territorio presuppone anche che si utilizzino i grandi circuiti che la Comunità Europea mette a disposizione, prendendo spunto da quanto già realizzato in alcuni Comuni della Puglia, andrebbero attivati nelle amministrazioni comunali gli "Uffici-Europa", in cui troverebbe una collocazione 'l'informatore comunitario', figura professionale che assicurerebbe all'ente tutte le informazioni sulle diverse opportunità provenienti da fondi strutturali, bandi e fondi comunitari²⁴.

4.2 Necessaria riformulazione in chiave pragmatica del sistema di competenze.

Di un certo rilievo, nel quadro generale delle competenze necessarie, è anche lo studio delle singole realtà degli enti locali, in relazione alle dimensioni e alle capacità di governo degli stessi (in termini di efficacia ed efficienza delle attività dell'ente), alla modalità di svolgimento delle attività (il grado di informatizzazione o meccanizzazione delle stesse ad esempio). Per la dismissione delle funzioni amministrative, infatti, la Regione (come lo Stato) deve, come premesso, agire nel rispetto dei principi di adeguatezza e di differenziazione, oltre che di sussidiarietà. Al fine di una corretta allocazione delle funzioni, la Regione dovrebbe tener conto delle caratteristiche dei singoli enti locali, realizzando ad esempio un'acquisizione di

²⁴ su www.formapubblica.it, R. D'ERAMO, *Formazione & cambiamento*, n.8 del 10 agosto 2001

informazioni attraverso il temporaneo inserimento del proprio personale all'interno degli enti interessati dalla ridefinizione delle funzioni.

A loro volta gli enti locali coinvolti nel processo di dismissione delle funzioni andrebbero sostenuti, specie in una prima fase di adattamento alla nuova situazione, attraverso iniziative della Struttura o Dipartimento per il decentramento atte a realizzare l'incontro tra le realtà amministrative locali di vario livello per lo scambio e la condivisione di esperienze. Le difficoltà e il disagio derivanti dallo svolgimento di funzioni e compiti totalmente nuovi troverebbero una soluzione attraverso la sperimentazione di un modello di apprendimento cooperativo. Chi in precedenza, in base ad una vecchia allocazione delle funzioni, svolgeva determinati compiti può in questo modo trasmettere le conoscenze di cui dispone per sostenere quelle figure che si trovano a gestire con la propria professionalità il cambiamento della Pubblica Amministrazione.

Una sede di confronto multi-livello di questo tipo potrebbe, per il suo carattere informale e non istituzionale, essere di aiuto nella valorizzazione e semplificazione degli aspetti comunicazionali tra i vari enti e operatori degli stessi. Si tratterebbe, in definitiva, di una sorta di sistema informale di educazione alla cooperazione. Aspetto, questo, che avrebbe positive ricadute sulla comunicazione all'interno di quelle sedi istituzionali di concertazione e di raccordo (v. Conferenze o Consiglio Autonomie Locali), in cui, come già detto, si auspica avvenga un confronto in tema di allocazione di funzioni (fase organizzativa) e la realizzazione di un sistema integrato di partecipazione degli enti pubblici nella fase decisionale-legislativa.

D'altra parte, si ritiene che, una volta stabilita una certa facilità e fluidità nella comunicazione all'interno delle sedi inter-istituzionali di concertazione, quali, ad esempio, Conferenze Unificate, la fase di collaborazione organizzativo-decisionale potrebbe riguardare anche le problematiche in tema di formazione e selezione del personale. Si potrebbe, cioè, definire in modo integrato e partecipativo un piano di formazione (o un sistema di selezione) che, in tal modo, risulterebbe adeguato alle diverse e reali esigenze amministrative, ma, soprattutto, non eccessivamente settoriale, legato, cioè, a fabbisogni esclusivamente della amministrazione

provinciale o comunale, ad esempio. La Pubblica Amministrazione, fermo restando le competenze di ciascun soggetto pubblico, deve abituarsi, infatti a pensare in modo coordinato, partecipativo e concreto al servizio del cittadino.

Il nuovo approccio al lavoro nella P.A. deve essere, sì, in parte fondato su conoscenze teoriche, ma deve svilupparsi ed evolversi grazie all'ausilio delle stesse, verso soluzioni pragmatiche. A tal proposito, in tema di selezione del personale, resta da dire che andrebbe svolta una procedura che nella Pubblica Amministrazione, a differenza che nel privato, è ancora poco diffusa: l'accertamento della preparazione culturale e professionale del candidato, anche attraverso l'analisi di questioni concrete, e la verifica dell'attitudine alla corretta soluzione di questioni attinenti a materie ed attività istituzionali dell'Ente.

Qualche positiva novità è qui riscontrabile in quanto, dall'esame di alcuni bandi di selezione del personale per taluni enti locali diversi dall'amministrazione regionale, è sempre più frequente riscontrare, anche per la richiesta di personale attinente a strutture per le quali sono fondamentali le conoscenze in ambito giuridico, accanto al tradizionale tema, anche la soluzione di un caso specifico in cui il candidato deve dimostrare di saper disporre delle proprie conoscenze in maniera operativa e non esclusivamente in maniera teorica. Anche per tale profilo la modifica dell'approccio appare di importanza fondamentale, in quanto abitua il nuovo personale ad inserirsi in un sistema che dovrebbe agire per obiettivi e non in funzione dell'esclusiva regolarità formale dell'atto.

Le tanto nominate e richieste (nel settore privato) doti di leadership, lo spirito di iniziativa, flessibilità, predisposizione al lavoro di gruppo risultano più che mai oggi requisiti indispensabili al rilancio della Pubblica Amministrazione. Sono queste le caratteristiche che devono contraddistinguere le nuove figure professionali e di cui, molto probabilmente, potrà giovare la P.A. solo attraverso il reclutamento di nuove forze.

Le competenze oggi richieste per il personale sono invece quasi sempre, se non esclusivamente, di natura giuridica così che un ingegnere o un sociologo è ritenuto capace, e dunque selezionabile, per il solo fatto di saper interpretare le

singole leggi di riferimento, essendo poi quasi irrilevante se sappia costruire una scuola o un ponte o se sappia o meno svolgere l'attività di supporto dei nuclei familiari in condizioni di disagio o predisporre un piano di zona. Osservando i criteri di selezione del personale, la Pubblica Amministrazione sembra immaginare un mondo di avvocati, o pseudo tali, che, a questo punto, saranno probabilmente tra loro in eterna lotta nella reciproca rivendicazione di competenze, gli uni a scapito degli altri.

Non sarebbe da escludersi per le amministrazioni locali neppure l'ipotesi, e in taluni casi la necessità, di uno scambio con funzionari del settore privato, in cui evidentemente la richiesta di personale con conoscenza prevalentemente giuridiche è fortemente regressiva.

Il discorso sulla complementarità tra conoscenze teoriche e applicazioni pratiche vale anche naturalmente con riguardo alla formazione del personale: a maggior ragione, non possono bastare alcune, seppur valide nozioni, nel caso di coloro che sono già inseriti ed operano concretamente in un contesto amministrativo. Proprio per questo motivo, si ritiene valida l'ipotesi di una attività formativa realizzata dai Centri Regionali di Competenza che affiancherebbero, con una sorta di collaborazione in tale ambito, il Dipartimento per il decentramento. Quest'ultimo garantirebbe con il proprio contributo il coordinamento generale, di cui si è parlato sopra, e il supporto di propri professionisti, ad esempio giuristi, mentre i Centri Regionali di Competenza, utilizzando le sinergie tra le varie figure professionali di cui già dispongono e di quelle messe a disposizione dal Dipartimento, svolgerebbero, nell'ambito delle proprie attività (ossia, di supporto all'attuazione dei progetti di innovazione degli enti locali), un ruolo di formazione alle amministrazioni sulla base anche di strumenti normativi e giuridici del decentramento amministrativo. In tal modo sarebbe favorito e sostenuto, unitamente e contestualmente allo sviluppo dell'e-government, il processo di riforma e di decentramento in atto nella P.A. Anche in tal caso la fusione degli aspetti conoscitivi in ambito giuridico-economico, con le azioni da implementare in ambito e-government indirizzerebbe le realtà locali verso un approccio al lavoro adeguato alle concrete esigenze della Pubblica

Amministrazione. I due aspetti sono infatti inscindibili o, per meglio dire, rappresentano due variabili dello stesso fenomeno.

4.3 Le variabili qualitative e ‘comunicazionali’.

Fin qui si è discusso prevalentemente degli aspetti che potremmo definire meramente giuridico-formali del fenomeno ‘Decentramento’, inteso in senso ampio e dunque comprensivo dei profili che più tecnicamente vanno definiti di autonomia, cercando di fornire alcune soluzioni in effetti, allo stato attuale, ancora parziali.

Il quadro generale va completato con un’analisi del fabbisogno in termini di professionalità che consideri almeno altri due macro-aspetti della riforma amministrativa: gli aspetti qualitativi della riforma e quelli legati allo sviluppo dell’e-government.

Le leggi, infatti, rispecchiano solo una determinata visione della realtà. Costituendo il risultato di un processo “democratico” dovrebbero, in teoria, possedere un livello molto elevato di consenso, di condivisione della stessa realtà, ma non sempre è così. La realtà ci dimostra che una legge, per avere una forza cogente, deve riuscire a penetrare nelle coscienze e negli schemi mentali di ciascuno di noi e per far questo è indispensabile un processo di convincimento, di interiorizzazione della norma. Ferma restando l’oggettività dei principi normativi, la gestione di una qualunque organizzazione pubblica o privata che sia, non si può fare con le sole leggi. Necessita, a questo punto, un intervento di carattere ‘qualitativo’ che miri ad una trasformazione sul piano della concreta funzionalità, efficacia ed efficienza amministrativa. L’azione trasformatrice deve essere accompagnata da un adeguato processo di comunicazione interna volto soprattutto a persuadere, dimostrare, compiere anche atti ad alta valenza simbolica che riescano a rappresentare il progredire di un cambiamento sostanziale. Il principale ostacolo della PA è infatti “di carattere culturale e radicato nelle prassi e nei modi di lavorare

che tradizionalmente hanno caratterizzato l'immagine della Pubblica Amministrazione: burocrazia, lentezza, scarsa motivazione, inefficienza²⁵

E' necessario che, in primo luogo, il dirigente si faccia promotore e sviluppatore di innovazione, di efficienza, di una nuova immagine del servizio pubblico, di una nuova filosofia, perché c'è bisogno soprattutto di un processo di comunicazione interna ed esterna che riesca a coinvolgere e rendere partecipi le persone rispetto al cambiamento. Affinché ciò avvenga, il dirigente deve diffondere all'interno del suo *staff* informazioni sulla necessità della riforma, sui processi e soprattutto sui successi della riforma. La diffusione di informazioni sui processi della riforma aiuterebbe il dipendente pubblico a comprendere il proprio ruolo all'interno della riforma stessa e a mantenere la coerenza delle iniziative in tale materia. In definitiva occorre rendere note ai dipendenti le attese, comunicando i valori comuni a capo della riforma, i risultati prospettati e le scadenze previste e identificando i promotori del cambiamento, credibili e dotati di carisma.

Al di là della conoscenza degli strumenti normativi, sempre richiesta e necessaria, un dirigente deve essere in grado, dunque, di gestire un gruppo di lavoro. Sebbene questa competenza diventi sempre più necessaria ed emergente non è quasi mai espressamente richiesta, così come a nessun dipendente pubblico, di solito, è richiesto a livello di *background* culturale, di saper lavorare in *team*, al fine di ottenere degli obiettivi lavorativi; è innegabile, però, che queste rappresentino capacità fondamentali per l'efficacia organizzativa²⁶.

D'altra parte però le motivazioni e le competenze si possono costruire nel tempo e attraverso degli investimenti. In tal senso, occorrerebbe prevedere l'inserimento, all'interno del 'Dipartimento o Servizio per il Decentramento' e delle singole realtà locali, di un gruppo di professionisti esperti in tema di Qualità e Comunicazione. Tali figure andrebbero collocate accanto ai dirigenti, e poi ai dipendenti pubblici, nel quotidiano espletamento dei vari compiti all'interno dell'amministrazione pubblica. Non avrebbe senso, infatti, considerare queste figure

²⁵ su www.formapubblica.it, R. IBBA, *Formazione & cambiamento*, n.12 del 23 aprile 2002, *Il ruolo della soggettività nella dinamica del cambiamento istituzionale*

²⁶ v. sopra

come ‘docenti’ chiamati ad intervenire per una formazione in via teorica del personale della PA o, ancor peggio, a dettare regole astratte ed avulse dal contesto di riferimento per il miglioramento del lavoro pubblico. Tanto più che il problema di partenza sta proprio nella difficoltà di una legge a imporsi come pura regola di condotta delle amministrazioni.

Grazie ad un *training* compiuto attraverso il lavoro quotidiano verrebbe così trasferito un modo di operare secondo quei criteri indicati precedentemente in riferimento alla legge 59/97 (Bassanini): autonomia; responsabilità; lavoro per obiettivi; efficacia; efficienza.

Ovviamente parlando di qualità si fa riferimento non solo al miglioramento degli aspetti organizzativi e dei processi interni o dei servizi offerti al cittadino, ma, soprattutto e prima ancora di questi temi, alla diffusione nel personale della cultura della qualità che, sola, può svolgere un ruolo fondamentale nel coinvolgimento culturale del personale, introducendo nuove responsabilità e motivazioni.

Oltre che degli aspetti più strettamente qualitativo-culturali, va tenuto conto di un’ulteriore esigenza: l’applicazione di un adeguato sistema di ricompensa legato alle iniziative di riforma. I dipendenti dell’amministrazione andrebbero ricompensati per le loro azioni e i risultati ottenuti in coerenza con gli obiettivi della riforma e incitati alla cooperazione attraverso una valutazione dei risultati d’insieme della riforma stessa. In questo senso, la riforma del titolo V, di cui si è ampiamente detto, apre anche nuovi scenari laddove consente la predisposizione di un modello premiale legato all’organizzazione pubblica ormai di sicura competenza delle legislazioni regionali. E’ vero, a tale proposito, che la dottrina è generalmente poco propensa a riconoscere competenze regionali in materie che incidono direttamente sul trattamento stipendiale, sul presupposto che in tal caso si tratti di materia riservata allo Stato, trattandosi di rapporti relativi all’ordinamento civile, ma è altrettanto vero che una concezione eccessivamente ampia di tale concetto (e dei limiti che ne conseguono) è insostenibile, salvo a non voler costringere le competenze statali in limiti palesemente inaccettabili. Va infatti notato che il sistema premiale può tradursi anche in incentivi di carattere non finanziario, compreso il riconoscimento pubblico dei successi conseguiti e l’ampliamento del margine di manovra e delle

responsabilità di coloro che aderiscono alla visione della riforma. Stesso discorso vale per i dirigenti, che devono fungere da elementi trainanti della riforma e per i quali devono essere predisposte misure per incentivare l'innovazione.

In riferimento agli aspetti comunicazionali, invece, andrebbe data la priorità, in questa fase, alla comunicazione interna, da sviluppare secondo nuove prospettive e modelli più flessibili, essendo le relazioni intra e inter-amministrative il fulcro del complesso processo di integrazione della Pubblica Amministrazione. La tecnologia, i sistemi informativi integrati, la Rete Unitaria costituiscono enormi investimenti poco fruttuosi se non avvalorati alla base da una comunicazione ampia e di qualità.

Sono note le difficoltà incontrate a causa dell'inefficiente sistema di comunicazione, soprattutto da chi lavora nel *front office* che, essendo il punto verso cui devono confluire tutte le informazioni da fornire al cittadino, risente particolarmente degli intoppi nei vari passaggi dell'informazione all'interno del *back office*.

La comunicazione istituzionale si configura, dunque, come un fattore determinante anche per assicurare un diverso rapporto tra amministrazioni e cittadini. La diffusione degli Uffici relazioni con il pubblico, previsti dal decreto legislativo 3 febbraio 1993 n.29 e la disciplina dei sistemi di comunicazione pubblica, avvenuta con la legge 150/2000, su cui, ancora una volta, la competenza regionale è oggi di rilievo fondamentale, hanno generato forti esigenze, in particolare per gli enti locali che svolgono istituzionalmente una funzione di *front office* nei confronti dell'utenza, in merito alla realizzazione di attività formative in grado di sviluppare le competenze dei dipendenti nel settore della comunicazione, sia esterna che interna.

4.4 La componente umana e professionale richiesta dal processo di evoluzione dell'e-government.

Alla stessa comunicazione fra enti (compresa la Pubblica Amministrazione Centrale), prerequisito di ogni innovazione all'interno della PA, mira il Piano d'Azione e-government 2000-2002, che attribuisce agli enti locali il ruolo di

sportello, *front office*, per conto di tutta la Pubblica Amministrazione. L'obiettivo principale è infatti la realizzazione di un sistema informativo integrato che permetta alle singole amministrazioni di colloquiare tra di loro per lo scambio di ogni documento ed informazione utile e di proporsi verso la collettività come centro unitario erogatore di dati e prestazioni amministrative, favorendo, così, l'avvicinamento del cittadino all'Amministrazione e il decentramento di quest'ultima. E' quanto, tra l'altro, previsto nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 settembre 1995 che ha avviato la realizzazione della Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione.

Il problema è che però le indicazioni del Piano in tema di avvicinamento della PA al cittadino e, dunque, di decentramento, sembrano essere state disattese nelle modalità di realizzazione del portale e-Italia che, nella realtà dei fatti, vede un accentramento virtuale dei servizi in capo allo Stato. E' questo un modello che pare essere del tutto in contrasto con le esigenze di decentramento e di nuovo posizionamento degli enti locali all'interno di un sistema funzionante secondo il criterio della sussidiarietà. Più corretto sarebbe stato intendere tale portale non come diretto erogatore di servizi, ma come 'canale di smistamento', strumento informativo in grado di indirizzare, ad esempio, verso gli sportelli delle amministrazioni comunali competenti ad erogare i servizi secondo criteri più rappresentativi delle esigenze del cittadino che non dell'apparato burocratico.

Nell'articolato processo di sviluppo dell'e-government l'individuazione di nuove professionalità adeguate a sostenere il cambiamento è tutt'altro che semplice, soprattutto se si tiene conto degli svariati aspetti che caratterizzano tale fenomeno, per ciascuno dei quali andrebbe analizzata una tipologia di figura professionale.

Soffermiamoci per il momento sugli aspetti dell'e-government più strettamente legati al fenomeno del decentramento amministrativo. Da un lato, come già premesso, secondo il Piano d'Azione, ai Comuni viene assegnata la funzione fondamentale di sportello di accesso e di erogazione non solo dei propri servizi istituzionali, ma tendenzialmente anche di quelli di tutte le altre Pubbliche Amministrazioni, sia locali che centrali, in un'ottica di integrazione del servizio

stesso. Dall'altro lato, alle amministrazioni regionali e provinciali è affidato un compito di assistenza e coordinamento nella realizzazione di interventi di e-government da parte degli enti (amministrazioni comunali prevalentemente) di un determinato territorio che intendano agire anche secondo modalità cooperative (vedi i patti territoriali). La Regione e le Province dovrebbero gestire tale attività di coordinamento, grazie alla presenza di figure professionali che, analizzando in modo concreto le diverse procedure amministrative, le strutture organizzative, gli aspetti tecnologici ed economici degli enti, arrivino a delineare l'assetto organizzativo ottimale per la definizione di progetti comuni a più enti.

Coloro che si trovano invece ad operare nel *front office* dispongono di una quantità enorme di informazioni da gestire, e nel contempo da indirizzare in maniera adeguata al cittadino. Con riferimento alle professionalità necessarie, gli addetti allo Sportello dovranno quindi possedere vaste competenze amministrative specifiche, in relazione alle discipline procedurali unificate riguardanti le funzioni (ad esempio in materia di edilizia) riunite in un unico sportello, ma anche alla organizzazione degli uffici delle varie amministrazioni coinvolte nel processo di integrazione. Necessita un adeguato intervento formativo in tal senso, gestito possibilmente dal Dipartimento per il Decentramento per garantire il più possibile l'uniformità dei comportamenti. Appare utile, come è stato già detto a proposito delle problematiche relative alla dismissione di funzioni dalla Regione agli enti locali, anche la realizzazione di incontri tra le realtà amministrative locali di vario livello per lo scambio e la condivisione di esperienze. Si tenga presente che i Comuni, in particolare, devono trovare sostegno e collaborazione da parte delle Province e delle Regioni.

Vanno poi incentivate tutte le forme di comunicazione e di scambio, anche a distanza, tra le varie realtà di *front office* in Italia, così come già avviene per gli Uffici Relazioni con il Pubblico dei vari Comuni. Deve potersi sviluppare nel tempo una sorta di comunità di operatori del *front office* che risponda al bisogno di avere riferimenti condivisi nel processo di attuazione dell'innovazione normativa e che rappresenti un punto di riferimento virtuale, ma anche fisico, una via per superare l'isolamento organizzativo. Uno strumento del genere, dando vita a forme di socializzazione delle competenze, anziché di ingegnerizzazione dei saperi

individuali, consente di recuperare anche la dimensione ludica e piacevole dell'incontro e di generare, così, l'entusiasmo, l'energia, la vitalità di cui tanto ha bisogno la Pubblica Amministrazione in questa fase per decollare.

Occorre, a questo punto, analizzare quanto previsto, da un punto di vista normativo, per lo sportello unico per le attività produttive, al fine di individuare più dettagliatamente il tipo di professionalità indirettamente richiesto.

Il SUAP è stato istituito dal D. Lgs. 112/98 e regolamentato dal D.P.R. 20 ottobre 1998, n.447 come modificato dal D.P.R. 7 dicembre 2000, n.440. Esso costituisce lo strumento innovativo mediante cui si assicura la semplificazione e l'unificazione di singoli procedimenti in materia di impianti produttivi di beni e di servizi. Può essere considerato il centro d'impulso per lo sviluppo economico del territorio. Quest'ultimo aspetto caratterizzante l'attività dello Sportello Unico fa già riflettere sulla necessità che gli operatori dello stesso dispongano di competenze in materia di Marketing territoriale, affinché possa essere offerto, in tal modo, anche un servizio che faccia conoscere le opportunità del nostro territorio, e venga così superata una visione statica dello sportello unico, che solitamente si limita a sbrigare pratiche e snellire procedure. Guardando avanti, questo tipo di servizio andrà offerto creando sul sito Internet dello Sportello Unico di ciascun Comune, consorzio o patto, un'area dedicata al marketing territoriale. Successivamente l'imprenditore che decida di insediarsi nel comune verrà supportato dallo stesso sportello per tutte le procedure amministrative.

Da un punto di vista organizzativo-amministrativo, lo Sportello Unico è invece identificato come il responsabile dell'intero procedimento autorizzatorio. La titolarità sostanziale dei poteri di autorizzazione, dislocata dalla normazione precedente tra le varie amministrazioni pubbliche, resta immutata, mentre a modificarsi è la natura giuridica degli atti emanati da tali amministrazioni. "Questi atti diventano atti amministrativi endoprocedimentali che producono i loro effetti nei confronti dell'atto autorizzatorio finale. In definitiva, il Comune-sportello unico viene individuato come centro di imputazione dell'interesse prevalente, ove confluiscono – nell'ambito di un procedimento amministrativo complesso, ma unico

e con l'emanazione di un provvedimento finale - i molteplici interessi coinvolti, senza che ne derivi l'accorpamento in capo al Comune della titolarità dei singoli poteri autorizzatori”²⁷.

Sono dunque individuabili per il SUAP le seguenti figure:

- 1) *responsabile dell'ufficio SUAP*: il dirigente responsabile della struttura presso la quale è istituito lo Sportello Unico per le Attività Produttive;
- 2) *responsabile del procedimento*: il responsabile unico del procedimento amministrativo finalizzato al rilascio del provvedimento finale;
- 3) *referente del Suap*: in altri uffici comunali, il dipendente individuato come responsabile delle fasi procedurali di competenza di una Direzione ma ricomprese nello Sportello Unico;
- 4) *referente del Suap*: presso Amministrazioni terze, il dipendente da ciascuna individuato come responsabile dei procedimenti di loro competenza ricompresi nel Suap.

Inoltre, occorrerà individuare una figura professionale, per ciascun Comune, che si faccia carico di dialogare con tutte le altre Amministrazioni intervenienti nel procedimento unificato, al fine di realizzare l'adozione di Protocolli di Intesa, che regolino il rapporto tra gli Enti in termini di modi, tempi e caratteristiche delle relazioni. Infatti, lo Sportello Unico non eliminando alcuno dei procedimenti preesistenti, ma limitandosi ad accorparli, e introducendo un'unica disciplina procedurale a fronte di diverse (e molteplici, frammentarie, spesso sovrapposte) normative sostanziali, crea ovvi problemi di armonizzazione delle procedure. Le diverse norme spesso, ad esempio, prevedono tempi di conclusione del procedimento diversi da quanto previsto dal DPR 447. In particolare, sarebbe quanto mai opportuno, anche in questo caso, che le diverse PP.AA. dialogassero tra loro in via telematica. In generale ovviamente non ha senso parlare di e-government senza il

²⁷ http://www.provincia.fe.it/sportello_unico Sezione 1 Disciplina normativa.

supporto dell'ICT. A tal proposito, va detto che nel processo di realizzazione della Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione, risulta di estrema importanza la realizzazione di un'adeguata attività di formazione del personale sul tema delle nuove modalità di comunicazione tra le amministrazioni. Emerge così l'esigenza di mettere in grado il personale della P.A., attivo nel *back office* o nel *front office*, di lavorare in tempi brevi con le applicazioni dell'interoperabilità e, conseguentemente, di definire un vasto progetto di formazione dedicato proprio al tema della Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione e dell'utilizzo dei sistemi di interoperabilità

Su tale punto va detto, tralasciando di nominare gli indispensabili corsi informatici di base, previsti dal Piano e-government per il personale della PA, che i temi affrontati dovrebbero essere²⁸:

1. l'introduzione di concetti di base sulle reti;
2. gli obiettivi, le funzionalità e i benefici della rete unitaria;
3. la descrizione dell'architettura della rete unitaria per l'interoperabilità e la cooperazione;
4. l'analisi dei servizi di rete e di supporto all'interoperabilità (trasferimento dei files, collegamenti da terminale remoto, accesso a servizi tramite www);
5. le caratteristiche, le modalità di uso e i benefici della rete Internet;
6. l'uso della posta elettronica;
7. l'evoluzione delle normative e delle tecniche di documentazione e comunicazione delle P.A.

In riferimento all'ultimo punto elencato sopra, vanno fatte alcune importanti considerazioni.

²⁸ Sono i temi previsti per i corsi di interoperabilità dall'AIPA, v. www.formapubblica.it, R. BARRESE, *Formazione & cambiamento*, n.9 del 12 marzo 2001, *Il Corso "l'utilizzo dei sistemi di interoperabilità"*

Gli strumenti informatici hanno rivoluzionato il modo di gestire, organizzare e archiviare tutti i documenti necessari alla gestione delle attività amministrative, rendendoli più facilmente disponibili alle persone che lavorano sia all'interno che all'esterno dell'amministrazione in cui sono stati prodotti. Come è noto, un documento, una volta entrato all'interno dell'amministrazione deve essere protocollato; così potrà essere individuato in modo univoco e sarà possibile sapere dove e in quale stato di lavorazione si trovi. Successivamente intraprenderà il suo "viaggio" all'interno dell'organizzazione modificandosi nelle varie fasi di lavorazione (flusso documentale), finché giungerà nello stato logico di 'completato' e sarà memorizzato nell'archivio centralizzato e, all'occorrenza, inviato all'esterno per essere trasmesso a terzi (interoperabilità). Laddove dovesse essere certificato l'autore di un documento, risulterebbe fondamentale l'apposizione della firma digitale²⁹.

Il sistema di protocollazione automatica, previsto dal DPR 20 ottobre 1998, n.428, confluito nel DPR 28 dicembre 2000, n.445, contenente il Testo unico delle norme sulla documentazione amministrativa, è, in realtà, un'ottima occasione per l'introduzione di un sistema informativo documentale redatto con criteri scientifici. Occorrono, a tal proposito, però vaste conoscenze in materia di archivistica, scienza dell'amministrazione, informatica giuridica e tradizionale, tra di loro ben integrate.

Secondo quanto disposto dallo stesso DPR 428, il sistema di protocollo è una parte del sistema di gestione dei flussi documentali: il protocollo è, in effetti, una fase dell'intero processo di gestione documentale, in quanto identifica un determinato documento nell'ambito di un patrimonio informativo generale. Risulta di fondamentale importanza, allora, provvedere alla realizzazione di corsi di formazione ai dipendenti pubblici sulla Gestione del flusso documentale. In tal modo reperire, archiviare, manipolare documenti risulterà semplice e veloce e consentirà di risparmiare tempo per la ricerca dei documenti.

Dall'esigenza poi di coordinare, schedare ed automatizzare le attività all'interno dei singoli processi nell'ambito di una mappa di ruoli definiti per ogni

²⁹ Cfr. *La modernizzazione della Pubblica Amministrazione, una via di migrazione: il Protocollo Informatico, la Gestione Documentale, la Firma digitale* a c. del FORMEZ

attore coinvolto nel processo, nascono le applicazioni di workflow. Un sistema di workflow è in pratica lo strumento attraverso cui si realizza l'automatizzazione di un processo. Date queste esigenze relative ai processi e alla automatizzazione degli stessi, non è possibile fare a meno di includere nel percorso formativo del personale la trasmissione di conoscenze su: Reingegnerizzazione dei processi e Management Workflow System

Ai fini dello sviluppo della RUPA, sono poi specificamente individuabili le seguenti figure professionali³⁰:

Specialisti di architetture e gestione di reti, tecnici in grado di avviare il processo di migrazione delle reti della Pubblica Amministrazione verso tecnologie aperte adottate dalla Rete Unitaria anche in relazione alle problematiche di sicurezza. E' questa la figura del sistemista, ossia di chi si preoccupa di pianificare e definire un progetto di massima di rete locale interconnessa a livello geografico con altre reti e di valutare gli aspetti di sicurezza .

Specialisti di ambienti aperti e sistemi distribuiti, che conoscano le modalità di configurazione e di esercizio del software per i servizi di reti aperte. Professionisti con competenze, dunque, legate alle reti di elaboratori con particolare riferimento agli elementi software necessari ai servizi di rete in un ambiente sicuro.

Programmatori e gestori di applicazioni su web che conoscano i criteri di progettazione, di realizzazione e di esercizio di un sito web nell'ambito della rete della propria Amministrazione e che abbiano nozioni in tema di integrazione dei sistemi informativi già esistenti.

Queste appena indicate sono però figure con un alto livello di specializzazione che dovrebbero occuparsi degli aspetti infrastrutturali. In particolar modo, tali figure andrebbero inserite all'interno dell'amministrazione regionale che, secondo quanto previsto dal Piano, svolge un ruolo di primo piano nello sviluppo delle infrastrutture.

³⁰ Su www.formapubblica.it, R. BARRESE, *Formazione & Cambiamento*, n.8 del 10 agosto 2001, *Esperienze formative per la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche*

CONSIDERAZIONI FINALI SUGLI ASPETTI FORMATIVI E DI SELEZIONE DEL PERSONALE.

Si è insistito particolarmente sugli aspetti formativi, meno su quelli relativi alla fase di selezione del personale, in quanto la formazione del personale già attualmente inserito sembra l'unica via più concretamente realizzata e realizzabile da parte delle amministrazioni pubbliche campane, anche in considerazione della bassa propensione da parte di queste ultime, in particolare da parte della Regione, all'assunzione di nuovi addetti.

In conclusione, va però detto che, al di là del tipo di competenza specifica che si intende trasmettere attraverso il processo formativo, occorre chiarire che deve svilupparsi un'idea evoluta della formazione, non più intesa come evento occasionale della vita lavorativa del dipendente o evento geograficamente vincolante, ma processo globale, che accompagna tutta la vita professionale in qualsiasi luogo di lavoro, e a cui si può accedere individualmente, oppure collettivamente secondo le esigenze del momento. Le esperienze mostrano come l'uso di tecnologie di rete come Internet, che favoriscono l'apprendimento collaborativo, possano contribuire, anche attraverso *l'e-learning*, a gestire al meglio il cambiamento che sta attualmente pervadendo il settore della pubblica amministrazione, utilizzando a pieno quelle tecnologie capaci di sfruttare tutte le potenzialità dei media, in funzione di obiettivi e di contenuti didattici (il web, canali quali l'e-mail, le chatting room, i forum di discussione, etc...), che riconducono al processo di interattività proprio dell'imparare con gli altri.

MODULO B
GESTIONE MANAGERIALE E COMPETENZE DELLA RETE

**ANALISI E INDIVIDUAZIONE DELLE COMPETENZE E DEI MODELLI
GESTIONALI INNOVATIVI INDISPENSABILI AL GOVERNO
ELETTRONICO:
*I MODELLI DI CAMBIAMENTO ORGANIZZATIVO
INDOTTI NELLE P.A. DAI SISTEMI ICT***

INDICE

1.	<i>Le esigenze di cambiamento organizzativo della pubblica amministrazione</i>	pag. 63
2.	<i>Modelli di organizzazione flessibile e cambiamento nella pubblica amministrazione</i>	pag. 72
3.	<i>Nuove tecnologie e cambiamento nella pubblica amministrazione</i>	pag. 77
3.1	<i>Nuove tecnologie, e.government ed e.procurement</i>	pag. 77
3.2	<i>Stadi evolutivi dell'e-government e misure dell'ICT</i>	pag. 83
3.3	<i>Benefici e costi dell'e-procurement</i>	pag. 89
3.4	<i>Aste on line</i>	pag. 90
3.5	<i>Struttura di competenze necessarie</i>	pag. 92
3.6	<i>Classificazione degli e-marketplace</i>	pag. 93
3.7	<i>E-marketplace pubblici o privati</i>	pag. 98
3.8	<i>Evoluzione degli e-marketplace</i>	pag.100
3.9	<i>Le ragioni di una possibile crescita</i>	pag.103
3.10	<i>Classificazione delle aste</i>	pag.105
4.	<i>La pianificazione dei S.I. nella PA</i>	pag.111
5.	<i>Le azioni, gli interventi e gli strumenti per la gestione del cambiamento indotto nella Pubblica amministrazione dai sistemi di ICT</i>	pag.115
5.1	<i>Il Business Process Reengineering</i>	pag.115
5.1.1	<i>“Public Administration Reengineering”</i>	pag.117
5.1.2	<i>La griglia metodologica BPR</i>	pag.122
5.2	<i>Benchmarking</i>	pag.128
5.3	<i>SADT/IDEF0</i>	pag.131
5.4	<i>Process Chart</i>	pag.132
5.5	<i>Il modello Task Technology fit</i>	pag.134
	<i>Bibliografia</i>	pag.137

1. LE ESIGENZE DI CAMBIAMENTO ORGANIZZATIVO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

Molti degli attuali processi di cambiamento e di riforma che hanno interessato negli ultimi anni e che tuttora interessano la pubblica amministrazione in Italia sono nati sotto la spinta di esigenze e pressioni differenti, spesso esterne.

Il processo di integrazione europea, ancora oggi in una fase di intenso sviluppo, ha costituito, ad esempio, un'importante fonte di ispirazione e, allo stesso tempo, la sintesi delle istanze di cambiamento espresse dai cittadini e dai soggetti economici pubblici e privati, operanti nello spazio comunitario. La vastità e la complessità di tale processo hanno richiesto radicali modifiche nelle caratteristiche organizzative e nei rapporti istituzionali tra organi dell'Unione, Stato, Regioni e altri Enti Locali. Nell'attuale contesto economico caratterizzato da spinte all'internazionalizzazione delle attività, alla liberalizzazione dei mercati, al decentramento delle funzioni di governo, tali cambiamenti riguardano, in particolare, il ruolo, le funzioni e le logiche di intervento degli enti della Pubblica Amministrazione.

In tal senso si può leggere tra gli altri, ad esempio, la diffusione del principio di "sussidiarietà", collegato alla Carta europea delle autonomie locali e ai Trattati di Maastricht e Amsterdam, e le relative ricadute sulle legislazioni dell'Italia e degli altri Paesi membri.

Ricadute che hanno avuto un impatto in numerosi interventi legislativi finalizzati ad un maggiore "decentramento amministrativo" ma anche "politico", con le leggi 59 del 1997 e 295 del 1999, per citarne alcune, e con le riforme del titolo V della Costituzione, che hanno evidenziato un nuovo ruolo delle amministrazioni regionali e locali, centrato su una maggiore "vicinanza" ai cittadini con nuove logiche organizzative e gestionali. Analogamente un'altra direzione di innovazione legislativa – con la L.142/90 e il D.Lgs. 29/93 – con rilevanti influenze

sull'organizzazione e gestione delle amministrazioni pubbliche è stata quella relativa alla distinzione tra competenze e livelli decisionali "politici" e competenze e livelli decisionali "amministrativi e tecnici".

Entrambe le due linee di riforma hanno notevolmente impattato sull'organizzazione, sugli strumenti (tecnici, finanziari ecc.) e sulla gestione delle amministrazioni regionali e locali. Numerose sono state, infatti, le azioni intraprese, i risultati prodotti e i cambiamenti tuttora in corso: il decentramento dei poteri e le modifiche negli Statuti regionali, il decentramento dei servizi - che è quello poi più visibile per i cittadini e le imprese che operano in un territorio -, le numerose e, a volte, molto eterogenee "riorganizzazioni" delle macchine organizzative regionali e il riordino dei sistemi dei controlli spesso accompagnati dall'introduzione di nuovi sistemi informativi, il nuovo ruolo della dirigenza pubblica e così via.

Le dinamiche organizzative delle pubbliche amministrazioni, dominate dal principio della legalità e dalla conseguente preferenza data al modello organizzativo burocratico, presentano alcune caratteristiche peculiari così sintetizzabili:

1. ritardo nell'adattamento della macrostruttura all'evoluzione dell'ambiente esterno;
2. microstruttura dominata dalla centralità dell'attribuzione dei compiti e del principio di rigida specializzazione e divisione del lavoro;
3. dinamiche del personale fondate sul controllo dell'accesso e sui sistemi di diritti-doveri; scarsa enfasi sui sistemi di sviluppo del personale.

1. A livello di disegno della macrostruttura si determina un ritardo rispetto all'evoluzione dell'ambiente esterno a causa della necessità di seguire il seguente processo:

- 1.1 emergere di una esigenza nella società
- 1.2 riconoscimento dell'interesse generale di tale esigenza (confronto politico-

sociale) e decisione di promuovere l'intervento dello Stato (scelta politico-istituzionale);

1.3 attribuzione della responsabilità politica a un ministro o a un sottosegretario

1.4 definizione dei poteri giuridici di intervento e costituzione formale di una struttura deputata all'esercizio di tali poteri (da attuare con un iter formale lungo e complesso in quanto oltre all'opportunità si tratta di valutare come tali poteri e tali strutture si rapportino ai precedenti poteri e alle precedenti strutture).

Il divario temporale tra l'emergere di un'esigenza sociale e la predisposizione delle condizioni per risponderci (punto 1.4) è elevato, è cresciuto in modo esponenziale a seguito dell'accumulo di precedenti poteri delle strutture e sempre più frequentemente determina situazioni di ministri e sottosegretari la cui azione ostacolata dalla mancanza di condizioni organizzative minimali (dotazione di personale, uffici e altre strutture logistiche). Il forte ritardo nel modificare la struttura a seguito dell'evoluzione dell'ambiente e della scelta della strategia (politica) di intervento è compensato dalla forte stabilità della struttura stessa una volta formalizzata (entra in gioco il meccanismo del potere burocratico che si autoalimenta in quanto diventa autoreferenziale).

2. A livello di microstruttura si determina centralità dell'attribuzione dei compiti, delle mansioni, degli atti formali e, di conseguenza, del principio di specializzazione e divisione del lavoro che di fronte a nuove esigenze induce ad aggiungere compiti a compiti, atti ad atti più che a ricomporre e ridefinire sequenze organiche di compiti e di atti in relazione ai risultati.

Aumenta la frammentarietà dei processi di lavoro, si restringono gli ambiti di responsabilità a parti sempre più ridotte di tali processi, la legittimazione organizzativa viene collegata al potere di firma in quanto si perde la relazione compiti-risultati e si allunga la catena gerarchica.

3. A livello di dinamiche del personale si dà grande attenzione al tema del controllo dell'accesso e a quello dei sistemi di diritti-doveri mentre viene posta scarsa enfasi su quelli dello sviluppo professionale. In particolare, il sistema di accesso è stato regolato nel seguente modo:

- definizione della quantità e qualità di personale necessario tramite l'approvazione dei posti di pianta organica;
- possibilità di assumere persone nei limiti della pianta organica al fine di ridurre la discrezionalità di chi pro tempore esercita i poteri di assunzione;
- processo di assunzione di tipo formale idoneo a garantire la massima trasparenza e la più ampia possibilità di accesso (sistema del pubblico concorso con requisiti di ammissione specifici per non limitare l'opportunità di accesso).

Si tratta di un sistema caratterizzato da forti rigidità (procedure di modifica della pianta organica, procedure di indizione e svolgimento dei pubblici concorsi) che, unite a condizioni sociali quali l'elevato tasso di disoccupazione (cui si cerca di porre rimedio garantendo un ampliamento del personale delle amministrazioni pubbliche) e le tutele riconosciute al dipendente pubblico (a volte secondo modelli distorti di difesa ideologica e sindacale del dipendente), hanno determinato fenomeni del tipo:

- forte divaricazione tra esigenze legate allo svolgimento delle funzioni e pianta organica (strutturalmente sotto o sovradimensionata);
- tempi lunghi, non di rado anni, nell'espletamento delle procedure di selezione (anche a causa del grande numero di partecipanti), che favoriscono il ricorso a varie forme di precariato, cioè di persone che stagionalmente, temporaneamente, a tempo determinato svolgono funzioni senza essere state sottoposte al formale processo di selezione: ciò crea un complesso sistema di aspettative e di pressioni politico-sociali che non di rado porta ai cosiddetti provvedimenti di sanatoria o di *ope legis* cioè di assunzione in virtù del fatto di essere in servizio in un dato momento e a determinate condizioni.

Nelle amministrazioni pubbliche con unità decentrate si manifestano inoltre fenomeni di forte sperequazione nella presenza di personale nelle varie sedi in relazione al sistema, cui si è cercato di porre limiti negli anni più recenti, di dipendenti assunti in certe sedi periferiche (in cui esiste un bisogno), che poi chiedono il trasferimento in altre sedi per motivi personali che nulla hanno a che fare con le esigenze di funzionalità.

Il sistema dei diritti-doveri del dipendente delle amministrazioni centrali, ancor più di quelle locali, è stato influenzato:

- dall'esigenza di salvaguardare l'autonomia del dipendente da possibili condizionamenti-ricatti del sistema politico;
- dall'esigenza di subordinare l'azione del pubblico dipendente alla legge e non ad altri criteri;
- dall'azione di supplenza che lo Stato, nella sua fase del Welfare state, ha svolto nei confronti delle esigenze economiche e dell'occupazione della popolazione.

Ciò ha creato un complesso sistema di tutele individuali che sono diventate, col passare del tempo, privilegi individuali che ostacolano la funzionalità del sistema.

In ogni caso, il sistema delle amministrazioni centrali è oggi sottoposto a grandi pressioni che qualificano la natura dei fabbisogni organizzativi per il futuro e che sono legati:

1. alla modificazione del modello statale;
2. all'affermarsi del principio di funzionalità accanto a quello di legalità

Prima Esigenza. Ridefinizione delle competenze delle amministrazioni statali che, da un lato, sono erose dallo spostamento di poteri a livello sovranazionale (integrazione europea) e, dall'altro, devono dare spazio di reale autonomia alle regioni e agli enti locali (forme più spinte di Stato delle autonomie o di federalismo).

Nel vigente ordinamento permangono molteplici vincoli a un reale perfezionamento delle autonomie locali: alla regionalizzazione non ha fatto seguito un'armonica riforma delle amministrazioni centrali (attuata soltanto, tra l'altro con molte contraddizioni, con la legge 142/1990, tuttora in fase di applicazione), soprattutto per quanto concerne i meccanismi di coordinamento tra Stato e autonomie locali. Inoltre, gli aspetti finanziari del decentramento sono stati in larga misura trascurati: permangono, infatti, una limitata autonomia impositiva e una scarsa responsabilizzazione in merito agli impieghi delle risorse. Infine, i compiti di programmazione affidati alle regioni si sono spesso tradotti in un accentuato e sclerotizzante centralismo regionale e ciò ha comportato, tra l'altro, che le funzioni amministrative attribuite agli enti locali continuassero a essere tendenzialmente parziali e comunque residuali rispetto a quelle delle amministrazioni centrali. Nei fatti, la rimozione di tali vincoli passa attraverso una riduzione quantitativa del ruolo delle amministrazioni centrali e una qualificazione delle loro competenze in termini di definizione di principi quadro e di formulazione di obiettivi, indirizzi e criteri generali di controllo, in piena cooperazione con i poteri locali, negli interessi unitari del paese.

Seconda Esigenza. Decisa riorganizzazione complessiva del sistema dell'amministrazione centrale, finalizzata ad agevolare il coordinamento interno e quello con le amministrazioni locali, ad accelerare i processi decisionali e ad aumentarne efficacia e trasparenza. Per perseguire tali intenti si rendono necessari interventi in almeno due distinti ambiti: snellimento della macrostruttura organizzativa delle amministrazioni centrali e semplificazione delle procedure amministrative, attraverso il riordino della legislazione vigente e la semplificazione delle norme. Limitatamente al primo aspetto (l'alleggerimento organizzativo delle strutture centrali), esso comporta una limitazione nelle dimensioni dei singoli ministeri e una riduzione del numero complessivo di questi ultimi, nonché la riduzione delle attribuzioni gestionali della Presidenza del consiglio. Per quanto concerne il riordino dell'attuale legislazione (che spesso è il risultato di sedimentazioni stratificate di provvedimenti diversi e spesso incongruenti), esso deve

essenzialmente consistere in un'attività di "delegificazione" che ricomponga armonicamente e rinnovi il complesso di leggi esistenti in un determinato settore, anche attraverso l'eliminazione di pleonastiche eredità legislative del passato.

Terza Esigenza. Riduzione delle attività di gestione e concentrazione delle amministrazioni statali sulle attività di regolazione del sistema economico e sociale.

Ciò vuol dire che alcune attività dovranno ritornare al privato (privatizzazioni in senso proprio), mentre altre dovranno essere affidate a entità dotate di autonomia giuridica, organizzativa, amministrativa e soprattutto economica in grado di creare una costellazione di enti, agenzie, società pubbliche (miste a prevalente presenza pubblica o miste a prevalente presenza privata) che le amministrazioni centrali dovranno, però, coordinare e orientare verso equilibri generali, nel rispetto della loro autonomia e responsabilità.

Quarta Esigenza. Riconoscimento che nelle moderne società l'amministrazione non può più essere intesa come un sistema di poteri ma come un sistema di servizi, di regole e di politiche. Di conseguenza, si impone un progressivo smantellamento del sistema di diritti-doveri particolari e l'estensione del principio secondo cui una amministrazione ha ragione di esistere in relazione ai bisogni cui risponde, ai risultati che è in grado di produrre e all'equilibrio tra risorse e risultati che è in grado di garantire. In questa direzione si muove il modello di amministrazione nella quale il principio della funzionalità si traduce nell'applicazione dei criteri di produttività, efficienza ed economicità e, più in generale, di gestione aziendale.

Quinta Esigenza. Chiara distinzione della sfera finalistico-istituzionale da quella strumentale-aziendale, tramite l'esplicito riconoscimento della funzione della dirigenza, dotata di piena e completa autonomia sugli atti di gestione, rispetto alla funzione di indirizzo e verifica dei risultati (attribuita agli organi politici). La separazione dell'attività di governo da quella di amministrazione (enunciata alla fine del secolo scorso) si completa ora con il riconoscimento del fatto che

l'amministrazione non è un sistema di principi, criteri e attività neutrale e autodeterminata, ma un sistema di principi, criteri e attività strumentali alle esigenze della collettività nei confronti della quale sorge una duplice responsabilità: di chi attribuisce dignità di interesse generale a tali esigenze (funzione politica); di chi si occupa di organizzare la risposta a esse (funzione della dirigenza) con l'esplicito riconoscimento dell'autonomia della dirigenza.

Sesta Esigenza. La dinamica organizzativa non deve più essere guidata dal controllo dei poteri e delle risorse, ma deve essere guidata:

1. dal controllo sui risultati demandato a meccanismi esterni quali la trasparenza e l'informazione al cittadino, la dichiarazione degli standard di servizi (carta dei servizi pubblici), e la valorizzazione del potere di scelta dell'utente tramite creazione di sistemi di competizione dell'offerta di servizi;
2. dalla flessibilizzazione della struttura che deve essere messa in grado di ottenere i risultati: in questo senso vanno le norme sulla definizione della dotazione di organico in base ai carichi di lavoro (in Sostituzione del sistema della pianta organica rigida), sulla semplificazione delle procedure dei concorsi, sull'attribuzione ai dirigenti di autonomia di poteri, di organizzazione interna e di stipula di atti con l'esterno.

Settima Esigenza. Maggiore peso attribuito alla funzione di controllo interno dell'amministrazione, riconosciuta come componente essenziale della funzione dirigente, rispetto ai controlli esterni sull'amministrazione (che sono tipici di un'amministrazione non dotata di autonomia). Questi controlli vengono specificati dalla nuova normativa con riguardo alle analisi del grado di soddisfazione degli utenti (efficacia), dei rendimenti (efficienza), dei costi dei servizi (economicità), di dimensione, struttura e dinamica della spesa (compatibilità economico-finanziaria del sistema pubblico).

Ottava Esigenza. Valorizzazione del personale al posto del garantismo per il personale: valorizzazione demandata alla possibilità di introdurre nuove professionalità (collegate al principio della funzionalità e non solo a quello della legalità), di garantire l'aggiornamento e lo sviluppo delle professionalità (riconoscimento del ruolo dalla formazione), di collegare l'utilizzo del personale a funzioni, a progetti e a responsabilità (livello unico della dirigenza con l'affidamento di incarichi in base alla professionalità e alle esigenze organizzative), di riconoscere e di differenziare il merito e la professionalità anche sul piano degli incentivi economici oltre che di articolazione del generale sistema di motivazione del personale. Si tratta di fabbisogni organizzativi ormai largamente condivisi, riconosciuti anche sul piano legislativo, cui però è difficile rispondere in quanto l'elaborazione di proposte in positivo è ostacolata dalla necessità di smantellare, prima e contestualmente, l'attuale sistema fatto di diritti acquisiti, di privilegi, di interessi.

2. MODELLI DI ORGANIZZAZIONE FLESSIBILE E CAMBIAMENTO NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

In questi ultimi anni nelle sedi istituzionali si è sempre inteso introdurre convergenti processi di riforma e cambiamento della Pubblica Amministrazione mediante azioni denominate di volta in volta delegificazione, deregolazione, sburocratizzazione, sussidiarietà verticale e orizzontale, federalismo politico e amministrativo, autonomia, decentramento, nuovi modelli organizzativi per gli enti regionali e locali, poteri e ruoli della dirigenza pubblica, valutazione dei dirigenti, snellimento delle procedure, ecc.. C'è un tema che è una costante che è sempre stata al centro dei diversi dibattiti, ed è proprio il tema dell'efficienza e managerialità nella pubblica amministrazione.

Spesso quando si parla di efficienza e managerialità nella pubblica amministrazione si è focalizzata l'attenzione su entrambi i concetti con una chiave di lettura privilegiata: sul concetto di efficienza nella gestione della res pubblica e dei pubblici servizi, con particolare riferimento principalmente da parte degli economisti ai variegati concetti di efficienza, efficienza tecnica e efficienza allocativa. Sul concetto di managerialità, invece, si è fatto spesso riferimento, almeno negli interventi degli economisti aziendali, ai modelli gestionali, al rapporto tra managerialità e imprenditorialità nei pubblici servizi, all'importanza di più adeguati e coerenti modelli di valutazione della dirigenza, all'importanza di una serie di riforme nei meccanismi operativi e organizzativi, dal controllo di gestione ai modelli organizzativi più idonei, ai sistemi informativi, alla leva della formazione manageriale.

Potrebbe essere pericoloso tentare di adattare modelli e soluzioni che hanno efficacia in un ambito aziendale alla pubblica amministrazione, credendo che il sistema pubblico possa o, secondo alcuni, debba avere le stesse caratteristiche. Lo stesso concetto di efficienza è in ambito aziendale, e soprattutto organizzativo,

parzialmente superato, o comunque da solo non basta. Il concetto di efficienza è legato principalmente a una visione fordista, è il paradigma centrale dell'impresa tayloristica, coincide con la produttività, l'esasperata attenzione ai tempi e ai costi, la focalizzazione sulla sfera produttiva. Con il postfordismo la nuova parola chiave è flessibilità

Ma è un tema centrale non solo per le aziende della cosiddetta new economy – già dalla nascita flessibili con strutture piatte orientate al cambiamento veloce – ma anche per quelle tradizionali che vogliono sopravvivere in un contesto competitivo sempre più turbolento. Il contesto competitivo è sempre più dinamico ed imprevedibile e spinge le imprese a dover individuare gli strumenti più idonei per fronteggiare contingenze strategiche e/o operative che richiedono flessibilità (Volberda, 1998; de Vita, Mercurio, 2000; Costa G., 2001). In tal senso diventa centrale la capacità delle imprese di cambiare velocemente. La velocità del cambiamento (Consiglio, 1996) imposta dall'incessante innovazione richiesta dai mercati obbliga le imprese ad adottare processi di "trial and error" che richiedono una grande agilità organizzativa.

Oggi si parla molto di flessibilità del lavoro, ma è soltanto uno degli aspetti di efficientamento di sistemi produttivi e di crescita della competitività di un'azienda. Un'impresa può, infatti, soddisfare il suo fabbisogno di flessibilità non soltanto agendo sulla gestione delle risorse umane (flessibilità del lavoro) ma anche e soprattutto intervenendo su altri fronti (Boldizzoni et al., 1997): su quello strategico (flessibilità strategica), su quello organizzativo (flessibilità organizzativa), su quello produttivo (flessibilità produttiva) e su quello tecnologico (flessibilità tecnologica). Ciò determina che le aziende nel definire le esigenze di flessibilità e valutino le interdipendenze esistenti tra tali ambiti e combinando e creando un mix nei diversi ambiti strategico, organizzativo e produttivo (Consiglio, Moschera, 2001). La flessibilità di cui hanno oggi bisogno le aziende e anche, in questo caso, le pubbliche amministrazioni è la capacità di "cambiamento", di rispondere velocemente alle nuove esigenze, ad ambienti sempre più "turbolenti". Queste esigenze di flessibilità della pubblica amministrazione possono essere analizzate attraverso due differenti, ma correlate, dimensioni:

- Flessibilità come capacità di risposta “ad hoc” a specifiche e variegata esigenze;
- Flessibilità come agilità organizzativa e velocità di cambiamento per rispondere a nuove esigenze e nuovi bisogni sociali ed economici.

Se come detto le imprese oggi vivono scenari caratterizzati da una grande turbolenza, la pubblica amministrazione ha da sempre vissuto in situazioni di analoga turbolenza, ma soprattutto di elevata complessità. Pensiamo ad un ente regionale: deve governare politiche complesse e molto differenti, da quelle dello sviluppo produttivo, a quelle dell'innovazione, alla promozione del territorio, alla tutela e difesa del territorio, ai servizi alle persone, alle politiche formative, e così via. Tutti sono clienti di una pubblica amministrazione: dai cittadini che vivono sul territorio, a coloro che vi transitano per turismo o lavoro, ai giovani, alle fasce deboli, alle imprese esistenti e a quelle che vi si vogliono insediare, agli enti locali, alle associazioni, alle aziende di erogazione di pubblici servizi. Sono tutti clienti che chiedono servizi differenti, veloci, e sempre più “personalizzati”. Ma una pubblica amministrazione ha anche clienti interni, complesse strutture dedicate agli affari generali, alla pianificazione, all'avvocatura, all'organizzazione e personale, che devono fornire servizi eterogenei e personalizzati alle altre unità interne. E' soggetta, inoltre, a forti pressioni esterne: il contesto competitivo è legato alla situazione generale del paese, alle politiche dell'amministrazione centrale, alle decisioni comunitarie, al reperimento di risorse finanziarie nazionali e europee, ai cambiamenti nella legislazione nazionale e sovranazionale, e in generale al mercato. Un mercato e una concorrenza, ancora in una fase embrionale: concorrenza nei servizi pubblici con strutture private, concorrenza nelle sussidiarietà di alcuni servizi che nascono “privatisticamente” per colmare lacune della amministrazione pubblica, si pensi a titolo d'esempio, alla crescita di asili nido aziendali.

Emerge chiaramente, quindi, come la “complessità” dell'organizzazione di una pubblica amministrazione, sia sicuramente paragonabile a quella di un'azienda privata, una grande multinazionale operante su scala globale con numerosi prodotti. La complessità è la stessa se non più forte, ma l'azienda ha a disposizione numerose

leve per essere flessibile e cambiare e adattarsi rapidamente, ma soprattutto, per il primo concetto di flessibilità, per rispondere in maniera differenziata ai differenziati e molteplici bisogni dei suoi clienti. Basti pensare al solo punto di vista organizzativo. Un'azienda privata può dotarsi di strutture organizzative differenziate per i diversi prodotti/servizi, clienti o aree geografiche, con l'aumentare della dimensione può assumere una forma divisionale o addirittura ad holding, creando nuove società specializzate, può ricorrere a strutture a matrice, a gruppi di progetto, a manager integratori responsabili di linee di prodotto o aree geografiche. E allora come è possibile paragonare la realtà aziendale con quella di una pubblica amministrazione? Qualcosa si è fatto e si può comunque fare: gruppi di progetto e comitati, strutture speciali per gestire importanti progetti come il POR ad esempio, separazione dei ruoli tra livello politico e dirigenziale, maggiore autonomia dei dirigenti. Ma spesso la soluzione è stata più estrema, si sono avviati processi di privatizzazione o di societizzazione (soprattutto all'estero) di pubblici servizi, sono state create agenzie proprio per risolvere le esigenze di flessibilità e maggiore autonomia che alcuni servizi richiedono.

La seconda dimensione problematica della flessibilità è quella della velocità di risposta, di cambiamento, dell'agilità organizzativa. In azienda, deciso un cambiamento radicale o incrementale, lo si implementa velocemente, con differenti strategie e con relative resistenze. Nella pubblica amministrazione manca questa velocità sono necessarie leggi, regolamenti atti e procedimenti amministrativi complessi. Quando il cambiamento si verifica potrebbe già esserne necessario un altro. Il problema è, quindi, proprio nella velocità di risposta e nelle resistenze che spesso si incontrano. Resistenze politiche, sindacali, legate al mantenimento di ruoli e poteri, ma soprattutto resistenze "culturali".

La difficoltà di attivare processi di cambiamento nel settore pubblico oltre che dipendere dalla forza dei fattori inerziali, è legata anche alla portata ed all'entità della trasformazione che è necessario portare a compimento. A titolo esemplificativo è possibile distinguere i processi di cambiamento sulla base di due dimensioni: l'entità della trasformazione e il momento in cui è percepita la necessità del mutamento. Per quanto riguarda la prima dimensione è possibile distinguere tra cambiamento

incrementale e strategico; il primo richiede la modificazione di aspetti quali: la struttura organizzativa, le scelte di marketing mix, le politiche del personale; trasformazioni che lasciano inalterata la missione, i valori di fondo e la strategia dell'impresa.

Il cambiamento strategico al contrario richiede una revisione fondamentale della strategia, della cultura, dei valori di fondo dell'impresa, in definitiva delle regole che governano il funzionamento del sistema. Per quanto riguarda la seconda dimensione, il cambiamento può essere anticipatorio o reattivo; il primo è avviato sulla base di eventi e segnali decodificati dall'impresa, e non ancora manifestatisi, allo scopo di avvantaggiarsi sui concorrenti. Il cambiamento reattivo, è invece avviato per rispondere a fenomeni già manifestatisi sul mercato e che impongono all'azienda modificazioni a seconda della portata dell'evento.

Combinando questi due parametri è possibile costruire una matrice che identifica quattro tipologie di cambiamento: sintonizzazione, adattamento, riorientamento, ristrutturazione.

Fig. 1: Tipologia di cambiamento

Entità del cambiamento	incrementale	Sintonizzazione	Adattamento
	strategico	Riorientamento	Ristrutturazione
		anticipatorio	reattivo

Momento in cui è percepito il cambiamento

3. NUOVE TECNOLOGIE E CAMBIAMENTO NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

3.1 Nuove tecnologie, e.government ed e.procurement.

E' interessante comprendere cosa rappresenti l'introduzione di una nuova tecnologia all'interno di un'amministrazione pubblica e quali siano i principali risvolti da un punto di vista strettamente organizzativo.

Tab. 1. - Conseguenze derivanti dal crescente impiego delle nuove tecnologie all'interno delle organizzazioni locali

	%
Riorganizzazione complessiva di tutti gli uffici, dei rapporti tra loro e con il pubblico	51,3
Riorganizzazione di alcuni uffici o settori, che fanno un maggiore utilizzo di tecnologie per l'informazione e la comunicazione	17,9
Riorganizzazione trasversale di alcune procedure (protocollo, trasmissione atti, etc.) che coinvolgono tutti gli uffici	23,6
Non richiederà particolari modifiche	7,2
Totale	100,0

Fonte: indagine Assinform-RUR tra i decisori degli Enti locali, 1999.

Da un'indagine condotta da Assinform (tab. 1) risulta evidente che l'introduzione di nuove tecnologie all'interno delle organizzazioni locali, ha rappresentato nella metà dei casi considerati una riorganizzazione complessiva di tutti gli uffici. Questo dato particolarmente rilevante fa presumere almeno due considerazioni: la prima legata al fatto che un cambiamento di questa portata evidentemente rappresenta o dovrebbe rappresentare una scelta ponderata del vertice,

una scelta, frutto di una svolta strategica della pubblica amministrazione. La seconda è invece direttamente collegata al ruolo del top management che non solo deve essere consapevole della necessità del cambiamento, ma deve mettere in atto le azioni necessarie per sostenerlo soprattutto da un punto di vista culturale.

In questo senso, quindi, l'introduzione di una nuova tecnologia può essere vista come qualcosa di diverso, e forse di più complesso di un cambiamento di tipo adattivo. Sembra quantomeno auspicabile che la scelta di una nuova tecnologia rientri in un cambiamento di tipo strategico in grado di modificare la missione, la cultura, le strategie e i modelli di gestione del personale fino a ridisegnare le politiche operative.

Tab. 2 – Enti nei quali è stato predisposto un piano organico di formazione del personale all'uso delle nuove tecnologie

	%
Si: già attuato	22,4
in corso d'attuazione	40,3
da attuare	13,8
No	23,5
Totale	100,0

Fonte: indagine Assinform-RUR tra i decisori degli Enti locali, 1999

Non è casuale, quindi, che nel momento in cui si è deciso di introdurre una nuova tecnologia all'interno della Pubblica Amministrazione si sia pensato nel 75% circa dei casi a preparare il personale attraverso la predisposizione di un piano organico di formazione del personale all'uso delle nuove tecnologie. Piano che non ha solamente finalità di tipo tecnico, ma anche di tipo culturale: il dipendente deve "accettare" la tecnologia, deve avere il tempo di familiarizzare e di comprenderne l'utilità. Questa logica vede quindi nella formazione uno strumento in grado di

incidere sulla sovrastruttura dell'organizzazione. E' chiaro che questa dimensione, particolarmente complessa da gestire, richiede tempi lunghi e spesso conduce ad obiettivi differenti da quelli previsti.

Tab. 3 – Modalità con le quali possono essere effettuate la programmazione e la gestione dell'eventuale processo di riorganizzazione

	%
Possono essere effettuate con le risorse già presenti	38,2
Richiedono l'ingresso di nuove professionalità	33,5
Richiedono ricorso a consulenze esterne	28,3
Totale	100,0

Fonte: indagine Assinform-RUR tra i decisori degli Enti locali, 1999

Proprio questa complessità collegata all'introduzione di una nuova tecnologia obbliga le amministrazioni a richiedere in molti casi l'intervento di risorse esterne (60% dei casi) che siano in grado di gestire o facilitare il processo dell'implementazione.

Come già largamente accade nel settore privato, le pubbliche amministrazioni possono conseguire notevoli obiettivi di risparmio, maggiore rapidità e trasparenza delle procedure e agevolazione della concorrenza acquisendo per sé beni di consumo e servizi mediante gli strumenti del commercio elettronico. Aste telematiche permanenti e bandi di gara pubblicati in rete possono consentire sia alle amministrazioni centrali sia a quelle locali di "stare sul mercato" dei beni e dei servizi – dalle grandi forniture al materiale di largo consumo - con gli stessi vantaggi attualmente consentiti alle aziende private e ai consumatori.

Tra le sperimentazioni di e-procurement realizzate in Italia sicuramente rilevanti sono quelle sviluppate dal Ministero del Tesoro, attraverso la società Consip S.p.A. (il cui capitale è interamente detenuto dallo stesso Ministero).

A tal proposito è necessario richiamare quanto disposto dalla legge 23 dicembre 1999, n.488 (Finanziaria 2000). L'art. 26, comma 1, della Legge

Finanziaria 2000 stabilisce che “Il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, nel rispetto della vigente normativa in materia di scelta del contraente, stipula, anche avvalendosi di società di consulenza specializzate, selezionate anche in deroga alla normativa di contabilità pubblica, con procedure competitive tra primarie società nazionali ed estere, convenzioni con le quali l'impresa prescelta si impegna ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima complessiva stabilita dalla convenzione ed ai prezzi e condizioni ivi previsti, ordinativi di fornitura deliberati dalle amministrazioni dello Stato. I contratti conclusi con l'accettazione di tali ordinativi non sono sottoposti al parere di congruità economica.”

Tale norma è stata poi ribadita ed integrata con la Legge 23 dicembre 2000, n.388 (Finanziaria 2001) il cui art. 58, comma 1, affida a Consip s.p.a. il compito di stipulare le convenzioni con i fornitori scelti mediante gare pubbliche, svolgendo quindi un compito da intermediario e di centro servizi per le amministrazioni centrali e locali. Consip rappresentava quindi l'unico soggetto in grado di stipulare le convenzioni alle quali poi le singole amministrazioni (centrali e locali) sono chiamate ad aderire.

La sperimentazione delle convenzioni affidate a Consip è partita con degli obiettivi molto ambiziosi:

- Innovazione organizzativa;
- Semplificazione dei processi di acquisto (ad es. evitando la realizzazione e gestione di specifici bandi gara);
- Razionalizzazione dei processi e facilitazione nel processo di controllo delle spese.

Senza dimenticare che come elemento trasversale ai temi appena citati, è da considerare un'importante opera di diffusione e di alfabetizzazione all'utilizzo delle nuove tecnologie non solo per la realizzazione o l'utilizzo di servizi informativi, ma anche per la fruizione di servizi in grado di incidere in maniera decisa nelle procedure di funzionamento dell'amministrazione.

Sulle prime undici convenzioni stipulate è stata registrata l'adesione di circa 4000 soggetti (fra amministrazioni centrali e locali) ed i risparmi ottenuti sono stati pari a 400 miliardi di lire, con una media di circa il 30% di risparmio su ogni convenzione. In alcuni settori sono stati raggiunti risparmi molto elevati non solo nel caso della telefonia mobile (-75%) e della telefonia fissa (-67%), ma anche per quanto riguarda le dotazioni tecnologiche i risultati sono molto significativi: stampanti (-35%), fotocopiatrici (-32%). Attualmente sono in corso di definizione altre 7 procedure di gara per arrivare alla stipula di nuove convenzioni nei prossimi mesi, oltre alla gara per l'assegnazione della realizzazione della piattaforma tecnologica prevista per la gestione dell'evoluzione dell'attività di Consip S.p.a..

In particolare, Consip S.p.a. sta analizzando e progettando le possibilità di espansione della sperimentazione dell'e-procurement per le Pubbliche Amministrazioni italiane. Le previsioni mirano ad ottenere un aumento non solo quantitativo della sperimentazione (estensione delle convenzioni a nuovi settori merceologici, incremento dei soggetti coinvolti), ma anche una maggiore disponibilità di modalità operative e di modelli di acquisto. Fra queste:

- Aste on line anche per acquisti di beni e servizi per importi superiori alla soglia comunitaria dei 200.000 Euro DPS; dal punto di vista legislativo è stato approvato dal Governo in via preliminare il regolamento per le aste on line nel Consiglio dei Ministri del 10 maggio 2001. **L'attivazione delle aste on line è prevista, indicativamente, per la fine del 2001 o per i primi mesi del 2002.**
- Marketplace per determinate categorie merceologiche con la possibilità di organizzare anche veri e propri mercati locali in grado di rispondere in modo flessibile alle esigenze dei diversi buyer.

Gli sforzi per lo sviluppo di sistemi di e-procurement flessibili ed evoluti riguarderanno:

- gli enti locali (Comuni e Province)
- le Università
- la Sanità

Per questi obiettivi sono già attivi alcuni gruppi di lavoro ed in fase di progettazione interventi specifici con le categorie coinvolte, per arrivare ad una maggiore razionalizzazione dei processi di acquisto ed alla definizione di modelli operativi in grado di rispondere ad esigenze di soggetti diversi tra loro per volumi di acquisto, per specificità dei prodotti acquistati e per disposizione territoriale.

Va tenuto presente che ogni modello di acquisto (partecipazione a convenzioni, aste on line, aste invertite, partecipazione a marketplace) è in grado di soddisfare in maniera adeguata diverse esigenze di acquisto del medesimo soggetto. Ad esempio, può essere più funzionale utilizzare una gara per acquistare beni e servizi con una scarsa frequenza di acquisto e partecipare ad un marketplace per reperire beni e servizi con una elevata frequenza di acquisto.

Le nuove possibilità di acquisto vanno dunque viste come complementari fra loro e come modalità utilizzabili in base alle specifiche esigenze dell'ente acquirente.

Risulta quindi evidente che a fronte di significativi vantaggi ed opportunità, saranno ancora più necessarie la competenza (e quindi la formazione) e le capacità di analisi e di selezione dei responsabili dei processi di acquisto dei singoli enti.

Senza voler trarre, al momento, conclusioni sulla validità ed efficacia dell'introduzione di una società di e-procurement quale la Consip, si può, tuttavia affermare che il principio dell' e-procurement ha avuto ben scarsa penetrazione a livello di Enti Locali³¹.

Sembra quindi legittimo chiedersi: 1) a quali motivi sia imputabile tale scarso livello di attenzione, 2) se davvero le procedure di e-procurement siano in grado di fornire un servizio efficiente e a minori costi e 3) quali modelli possano essere utilizzati per ottenere maggiore efficienza ed efficacia.

E' necessario dunque affrontare il problema della evoluzione e della penetrazione dei servizi ICT nella Pubblica Amministrazione per analizzare il problema della motivazione delle Regioni e degli Enti Locali ad introdurre meccanismi di e-procurement nelle loro procedure standard.

³¹ Cfr. a tale proposito il volume a cura del Fornez , "E-Government: Nuovi paradigmi organizzativi nelle Regioni e negli Enti Locali", 2002, con particolare attenzione alla tabella D, pag 72.

Le diverse forme di e-procurement dipendono inoltre dalla differenza tra i meccanismi di Aste on-line e di Market Place e si forniranno le caratteristiche basi dei meccanismi di Single Auction e delle Double Auction.

3.2. Stadi evolutivi dell'e-government e misure dell'ICT.

Non esiste un'accezione comune del termine e-government, sebbene sia largamente utilizzato. Può essere concepito essenzialmente come un valido strumento per implementare il commercio elettronico, facilitando le transazioni economiche delle pubbliche amministrazioni attraverso il canale virtuale. Oppure può essere considerato un sistema tecnologico in grado di collegare database e website privati con database e website pubblici. Può rappresentare un modo per implementare un miglioramento che consente di aumentare la competitività del sistema paese e dei singoli cittadini. Certamente l'e-government può essere tutte queste cose insieme.

Tradizionalmente è stato considerato come un servizio in grado di migliorare le performance delle singole amministrazioni, piuttosto che come uno strumento al servizio dei cittadini. In questo senso è necessario un radicale cambiamento di vision, che porti l'e-government a comprendere le necessità del mondo dei cittadini e delle imprese.

Due sono i principi ispiratori di questo nuovo approccio:

- ✓ i bisogni dei clienti come elemento centrale di definizione del sistema
- ✓ la considerazione del servizio pubblico come un unico singolo processo a prescindere dal numero delle amministrazioni coinvolte.

L'elemento cruciale per il successo di un programma di e-government è il cambiamento culturale e di approccio nella relazione tra pubblica amministrazione e cittadino. L'introduzione dell'e-government richiede la consapevolezza di un nuovo

paradigma all'interno della pubblica amministrazione. Secondo Lenk & Trautler (2000) l'interazione di natura cooperativa tra i cittadini e la pubblica amministrazione rappresenta l'elemento centrale nella definizione e nell'implementazione di un programma di e-government.

Diverse sono le tipologie di servizio richieste dai clienti:

- ✓ di acquisizione di informazioni (documenti, formulari, procedure, etc)
- ✓ di comunicazione (e-mail, forum di discussione)
- ✓ di transazioni (transazioni elettroniche, pagamenti elettronici)

Gli obiettivi di un programma di e-governments possono essere di vario tipo e dipendono da esigenze particolari, da elementi culturali, dalle strutture delle amministrazioni pubbliche e dai contenuti tecnologici. La diversità dei servizi offerti richiede una focalizzazione su alcune aree definibili "core", in relazione all'impatto e al valore che hanno per i clienti finali. In generale si possono considerare le seguenti categorie:

- **Government to Business.** Transazioni ed interazioni che riguardano le tasse, gli acquisti e la concessione di licenze.
- **Government to Citizens.** L'ampia gamma di servizi al cittadino tra i quali è possibile includere l'acquisizione dei certificati, la sanità, la formazione.
- **Government to Government.** I vari servizi inter-governamentali, tra i quali pagamenti, acquisti, acquisizione di formulari.

Tradizionalmente vengono individuati dalla World Bank cinque stadi evolutivi dell'e-government

<i>Gli Stadi evolutivi dell' e-Government</i>
Emergente: Una presenza in rete del Governo è determinata attraverso un certo numero di “siti” ufficiali indipendenti. L’informazione è limitata, basilare e statica.
Rafforzato: I contenuti e l’informazione vengono aggiornati con maggiore regolarità
Interattivo: Gli utilizzatori possono scaricare moduli, contattare personale delegato, prendere appuntamenti e inoltrare richieste.
Transazionale: Gli utenti possono effettuare pagamenti per i servizi utilizzati o condurre transazioni finanziarie “online”.
Integrato (Seamless): Totale integrazione delle funzioni e dei servizi elettronici tra cittadini-ministeri-suddivisioni amministrative.

La collocazione dei singoli paesi all’interno dei suddetti stadi è, in generale, determinata da una serie di vincoli di capacità e dalla intensità della domanda che i cittadini esprimono. A tale fine la W.B. ha classificato i diversi paesi in base ad indicatori di capacità di e-government (vedi tabella seguente).

Classificazione dei paesi secondo la loro capacità di e-government.

Alta Capacità di E-gov		Media Capacità di E-gov		Minima Capacità di E-gov		Insufficiente capacità di E-gov	
2.00-3.25		1.60-1.99		1.00-1.59		Below 1.00	
USA	3.11	Poland	1.96	Armenia	1.59	Cameroon	0.99
Australia	2.60	Venezuela	1.92	Brunei	1.59	CentAfricanRep.	0.98
NewZealand	2.59	RussianFed.	1.89	SouthAfrica	1.56	Ghana	0.98
Singapore	2.58	Colombia	1.88	Paraguay	1.50	Nepal	0.94
Norway	2.55	Latvia	1.88	Cuba	1.49	Thailand	0.94
Canada	2.52	SaudiArabia	1.86	Philippines	1.44	Congo	0.94
UK	2.52	Turkey	1.83	CostaRica	1.42	Maldives	0.93
Netherlands	2.51	Qatar	1.81	Panama	1.38	SriLanka	0.92
Denmark	2.47	Lithuania	1.81	Nicaragua	1.35	Mauritania	0.91
Germany	2.46	Ukraine	1.80	Djibouti	1.35	Bangladesh	0.90
Sweden	2.45	Bahamas	1.79	DominicanRep.	1.34	Kenya	0.90
Belgium	2.39	Hungary	1.79	Trinidad&Tobago	1.34	Laos	0.88
Finland	2.33	Greece	1.77	Indonesia	1.34	Angola	0.85
France	2.33	Jordan	1.75	Jamaica	1.31	Haiti	0.84
RepubKorea	2.30	Bolivia	1.73	Iran	1.31	Mauritius	0.84
Spain	2.30	Egypt	1.73	Azerbaijan	1.30	Tanzania	0.83
Israel	2.26	Slovakia	1.71	India	1.29	Senegal	0.80
Brazil	2.24	Slovenia	1.66	Kazakhstan	1.28	Madagascar	0.79
Italy	2.21	Mongolia	1.64	Belize	1.26	Zimbabwe	0.76
Luxembourg	2.20	Oman	1.64	Barbados	1.25	BurkinaFaso	0.75
UnitArabEmir.	2.17	Ecuador	1.63	Guyana	1.22	Zambia	0.75
Mexico	2.16	Suriname	1.63	Honduras	1.20	Mozambique	0.71
Ireland	2.16	Malaysia	1.63	ElSalvador	1.19	SierraLeone	0.68
Portugal	2.15	Romania	1.63	Guatemala	1.17	Cambodia	0.67
Austria	2.14	Belarus	1.62	Gabon	1.17	Comoros	0.65
Kuwait	2.12	Peru	1.60	Turkmenistan	1.15	Guinea	0.65
Japan	2.12	Uzbekistan	1.10	Namibia	0.65		
Malta	2.11	Vietnam	1.10	Togo	0.65		
Iceland	2.10	Samoa(Western)	1.09	Gambia	0.64		
CzechRepublic	2.09	Coted'Ivoire	1.05	Malati	0.64		
Argentina	2.09	China	1.04	Mali	0.62		
Estonia	2.05	Pakistan	1.04	Ethiopia	0.57		
Bahrain	2.04	Nigeria	1.02	Chad	0.55		
Uruguay	2.03	Kyrgyzstan	1.01	Niger	0.53		
Chile	2.03	Botswana	1.01	Uganda	0.46		
Lebanon	2.00	Tajikistan	1.00				

L'indice di capacità di E-government è stato costruito aggregando una misura di infrastrutturazione dell'ICT e una misura di capitale umano. Le variabili proxy utilizzate sono riportate nella tabella seguente:

Nazione	MISURE DI INFRASTRUTTURAZIONE DEL ICT							MISURE DI CAPITALE UMANO			Indice di E-Govern.
	Misura della Presenza	Pe / 100 ab	N. Internet Providers /10000 ab	% della Pop in rete	Tel/ 100 ab	Tel Cell./100 ab	TV / 1000 ab	Indice di Cap.Umano (UNDP)	Indice di accesso a rete (Transparency Internat.al)	Pop urbana come % della pop tot	
USA	4	58.52	2928.32	62.1	69.97	36.45	847	.934	.999	77.0	3.11
Australia	4	46.46	843.52	52.5	52.41	44.63	639	.936	.999	84.7	2.60
New Zealand	4	36.02	900.87	46.1	49.57	40.25	501	.913	.999	85.7	2.59
Singapore	4	48.31	437.56	49.3	48.57	68.38	348	.876	.333	100.0	2.58
Norway	4	49.05	1009.31	54.4	72.91	70.26	579	.939	.999	75.1	2.55
Canada	4	39.02	768.68	46.5	67.65	28.46	715	.936	.999	77.0	2.52
United King	4	33.78	280.75	55.3	56.72	66.96	645	.923	.916	89.4	2.52
Netherlands	3.5	39.48	1017.49	54.4	60.67	67.12	543	.931	.999	89.3	2.51
Denmark	3.75	43.15	626.60	54.7	75.25	60.99	585	.921	.999	85.3	2.47
Germany	4	33.64	248.30	34.5	60.12	58.59	580	.921	.916	87.3	2.46
Sweden	3.75	50.67	670.79	69.9	68.20	71.37	531	.936	.999	83.3	2.45
Belgium	3.5	34.45	295.44	26.4	49.94	54.89	510	.935	.916	97.3	2.39
Finland	4	39.61	1022.53	48.3	54.69	72.64	64	.925	.999	66.7	2.33
France	4	30.48	190.89	19.7	58.02	49.41	601	.924	.916	75.4	2.33
Korea	4	19.03	84.10	46.4	46.37	56.69	346	.875	.833	81.1	2.30
Spain	4	14.29	112.19	18.4	42.12	60.93	506	.908	.916	77.4	2.30
Israel	3.5	25.36	287.52	17.1	0.47	70.18	318	.893	.833	91.1	2.26
Brazil	4	4.41	51.53	7.1	18.18	13.63	316	.750	.667	80.7	2.24
Italy	4	20.94	177.97	33.4	47.39	73.73	486	.909	.916	66.9	2.21
Luxembourg	3	45.90	271.15	22.9	75.97	87.22	619	.924	.999	91.0	2.20
Un. Arab Emirs	3.5	12.51	176.00	33.0	41.79	58.51	294	.809	.250	85.5	2.17
Mexico	4	5.06	56.55	3.5	12.47	14.23	261	.790	.750	74.2	2.16
Ireland	4	36.46	296.37	32.5	42.63	66.76	456	.916	.999	58.8	2.16
Portugal	4	10.48	62.02	21.8	43.05	66.52	542	.874	.999	62.7	2.15
Austria	3.5	27.65	588.49	40.6	47.36	78.55	516	.921	.999	64.6	2.14
Kuwait	3	12.13	17.55	8.1	24.40	24.86	491	.818	.416	97.4	2.12
Japan	3	31.52	365.66	37.2	58.58	47.30	799	.928	.916	78.6	2.12
Malta	3	18.13	169.59	11.4	52.49	29.42	518	.866	.999	90.3	2.11
Iceland	2	39.15	1419.96	60.8	67.74	66.98	356	.932	.999	92.4	2.10
CzechRep	3.5	12.20	155.52	10.7	37.79	42.42	447	.844	.916	74.7	2.09
Argentina	3.25	5.13	72.98	10.5	21.32	16.34	289	.842	.916	89.6	2.09
Estonia	3.75	13.52	284.25	25.6	36.33	38.70	48	.812	.916	68.8	2.05
Bahrain	3	13.98	0.77	10.1	24.97	30.05	419	.824	.083	91.8	2.04
Uruguay	3	9.96	162.02	12.8	27.84	13.19	242	.828	.999	91.0	2.03
Chile	3.25	8.55	49.11	12.5	22.12	22.36	232	.825	.833	85.4	2.03
Lebanon	3	4.64	23.00	9.0	19.96	19.38	352	.758	.250	89.3	2.00

Da questa analisi appare evidente come il nostro paese sia compreso nel gruppo ad alta capacità di e-government, con un indice pari a 2,21 (max 3,15 – min 0) che la colloca nelle posizioni centrali del gruppo di paesi ad alta capacità. Se si analizza meglio l'indice costruito dalla World Bank, si può notare come esso catturi sia elementi di capacità tecnologica (diffusione della rete, ecc.) ma anche elementi indicatori della domanda potenziale (gli indici di capitale umano). Sembra quindi ragionevole porsi il problema dell'analisi della diffusione dell'e-government in Italia, con particolare riguardo all'e-procurement.

In una recente analisi del Fornez (2002), viene analizzata la diffusione dell'e-government a livello locale (Regionale, Provinciale e Comunale), sia per diverse funzioni che per tipologia dei servizi.

Dall'analisi dei risultati esposti si evidenzia come nel nostro paese esista una varietà di stadi evolutivi notevolissima sia attraverso una diversa distribuzione geografica-regionale sia, all'interno della medesima Regione, attraverso le differenti funzioni e servizi offerti. In nessun caso, comunque, gli enti locali si collocano complessivamente al di là dello stadio interattivo e solo per pochissimi servizi è stato raggiunto quello transazionale.

In particolare, per quanto riguarda l'e-procurement, solo Lombardia, Emilia, Basilicata e Sardegna hanno in fase di realizzazione un sistema di e-procurement, mentre Piemonte, Liguria, Umbria e Lazio ne stanno programmando uno.

3.3 Benefici e costi dell'e-procurement

Tradizionalmente in letteratura si identificano i seguenti Benefici e Costi dell'E-procurement:

Benefici:

- a) Riduzione di costo associato a minor ammontare di lavoro burocratico, minor numero di errori e ad un processo più efficiente;
- b) Miglioramento del ciclo temporale degli acquisti;
- c) Aumento della flessibilità del processo di acquisto attraverso migliore informazione in tempo reale al momento di effettuare un ordinativo;
- d) Riduzione nel numero di fornitori che produce minore complessità manageriale, prezzi minori e riduzione del numero di addetti al processo di procurement.

Costi:

- a) Costi associati ai rischi tecnologici: possibilità di caduta del sistema, possibilità di adottare uno standard non comunemente accettato; ecc.
- b) Costi associati ai rischi nel processo di e-procurement: rischi dovuti alla sicurezza e al controllo del processo.
- c) Costi associati con la perdita di controllo sulle relazioni interpersonali.

In generale, tuttavia, è ormai comunemente accettato il fatto che un sistema correttamente strutturato di e-procurement: 1) non indebolisce il sistema di controllo degli acquisti, nè la sicurezza o la Privacy; 2) non è tecnicamente così complesso da non poter essere usato all'interno di organizzazioni con un sufficiente grado di formazione.

3.4 Aste on line

Le aste sono un meccanismo teso a simulare il mercato ogni qualvolta non esistono le condizioni perché lo stesso possa funzionare in maniera efficiente. Si pensi al caso di un mercato molto “sottile”, nel quale esistono pochi venditori di un bene localizzati in aree diverse; in questo caso, la organizzazione di un meccanismo d’asta permette di simulare il funzionamento del mercato, mettendo in competizione effettiva i diversi venditori.

La diffusione dei meccanismi d’asta è estremamente ampia³² e se ne trova traccia perfino nel primo libro delle Storie di Erodoto. Oggi i governi utilizzano meccanismi d’asta per collocare titoli di Stato, vendere valute estere, diritti minerari e altre attività come le imprese privatizzate; i contratti tipici di fornitura di beni e servizi del settore pubblico sono aggiudicati tramite un meccanismo d’asta, così come le frequenze radio, Tv e telefoniche.

Lo sviluppo tecnologico e l’esistenza di reti informatiche hanno permesso, inoltre, il diffondersi delle aste on-line, caratterizzate dalla velocità e dalla comodità della procedura di partecipazione.

Le politiche di procurement del governo sono, in genere, perseguite facendo ricorso a meccanismi d’asta. Esistono quattro tipi di aste singole (sia d’acquisto che di vendita):

A) **Asta all’inglese** – che vede la compresenza dei partecipanti, e che prevede un meccanismo di aggiudicazione nel quale l’oggetto viene aggiudicato all’individuo che offre il più alto (nell’asta di vendita – il più basso nell’asta d’acquisto) prezzo e paga il prezzo offerto. In quest’asta la storia del gioco è nota a tutti ed è informativa sulle valutazioni dei concorrenti.

B) **Asta all’Olandese** - che vede la compresenza dei partecipanti, e che prevede un meccanismo di aggiudicazione in cui si parte da un prezzo molto elevato (nell’asta di vendita) che va via via decrescendo. Al primo concorrente che “ferma” la discesa del prezzo viene aggiudicato il bene al livello di prezzo da lui accettato. In

³² Per l’importanza economica delle Aste si veda Klemperer P., “The economic Theory of Auctions”, vol. 1-2, Elgar, 2000.

quest'asta la storia del gioco non è informativa sulle valutazioni degli altri concorrenti.

C) **Asta in Busta Chiusa al Primo Prezzo** – che non vede necessariamente la presenza dei partecipanti e prevede un meccanismo di aggiudicazione in cui i soggetti scrivono il prezzo che sono disposti a pagare in una busta chiusa e l'oggetto viene aggiudicato al soggetto che ha scritto il prezzo più alto che sarà quello effettivamente pagato.

D) **Asta in Busta chiusa al Secondo Prezzo** – che presenta tutte le caratteristiche dell'asta precedente tranne che per il prezzo pagato; questo infatti non sarà il prezzo scritto nella busta dall'aggiudicatario (il più alto), ma il secondo prezzo più alto offerto (scritto nelle buste).

In modelli semplici, i quattro tipi d'asta sono omeomorfi a due a due: in particolare, l'Asta all'Inglese e l'Asta in busta chiusa al secondo prezzo presentano la stessa struttura del gioco, così come sono omeomorfe l'Asta all'Olandese e quella in Busta chiusa al primo prezzo.

Tuttavia, in situazioni reali, più complesse, i quattro tipi d'asta presentano vantaggi e svantaggi tipici per ogni tipo.

Inoltre, è possibile (e comune) disegnare dei meccanismi d'asta che, pur essendo delle varianti dei quattro prototipi, permettono un maggiore grado di efficienza e di efficacia: si pensi alle aste con prezzo d'ingresso, agli sconti sulle aste ripetute e ai metodi di aggiudicazione basati sui metodi aggregativi-compensatori.

Non è questa la sede per analizzare le caratteristiche economiche di efficienza e di ottimalità dei diversi possibili tipi d'asta; ci si limiterà, qui, a ricordare come le strutture delle moderne aste sono oggi molto complesse e necessitano di particolare competenza.

I meccanismi sopra descritti sono sostanzialmente diversi da quelli previsti nelle Doppie Aste, in cui la competizione si svolge sia dal lato dei venditori che da quello dei compratori. Caso tipico delle doppie aste è il meccanismo di borsa in cui le aste hanno la funzione piena di simulazione del mercato.

Nei meccanismi di procurement molto raramente vengono utilizzate le doppie aste, quando, invece, si può dimostrare come in molti casi sarebbe efficiente usarle. Si pensi al caso di più Comuni, o Regioni, che necessitano, con diverso grado di bisogno, di date quantità di beni o servizi che possono venire offerti da più fornitori con limiti di capacità. Un meccanismo di double auction permetterebbe alle istituzioni con maggiore disponibilità a pagare (maggiore grado di bisogno) di ottenere le prime unità di beni (o servizi) ad un prezzo più elevato (ma efficiente), mentre quelle con minore disponibilità a pagare riuscirebbero ad ottenere il bene a prezzi minori.

Nella realtà, meccanismi di double auction nel procurement sono stati adottati dagli Stati degli USA, da alcune province francesi e da Länder tedeschi.

In Italia non siamo a conoscenza di esperimenti del genere; un meccanismo che tende a emulare un sistema di double auction ed è, sia pure raramente, adottato nel nostro paese è il c.d. marketplace, in cui si simula virtualmente un supermercato e a cui possono accedere contemporaneamente diversi compratori, ma che non riesce a mettere in competizione contemporaneamente sia compratori che venditori.

Sia le Single Auction che le Double Auction che i Marketplace si prestano particolarmente ad essere strutturati on line: la non necessità di compresenza, le caratteristiche di immediatezza e velocità delle transazioni e la possibilità di consultare in ogni istante la “storia del gioco” (per esempio l’andamento delle offerte) sono tutte bene assicurate dall’utilizzo della rete.

A fronte di questi vantaggi, sorgono tuttavia problemi evidenti riguardanti la validità delle offerte, la implementabilità dei contratti, la sicurezza e la logistica. Un mercato virtuale ben strutturato deve ovviamente tener conto di tali problemi.

3.5 Struttura di competenze necessarie.

Studi recenti e analisi empiriche svolte presso gli Enti Autonomi Territoriali mostrano come, nel complesso, esista una notevole carenza di figure

professionali/competenze in grado di implementare in maniera efficiente un sistema di e-government.³³

Ciò è tanto più vero in particolare per l'attività di e-procurement e di costruzione di meccanismi di aste on line.

In estrema sintesi, oltre alle competenze base necessarie per operare on line tradizionalmente identificate in Competenze relative a:

- i) Rete: Profili Specialistici (Sistemisti ecc.);
Profili di supporto (gestori locali)
- ii) Web: Profili Specialistici (Webmaster ecc.);
Profili di supporto (ambienti redazionali)
- iii) Basi dati/applicazioni: Profili Specialistici (Analisti ecc.)
Profili di supporto (Operatori)
- iv) Office Automation: Profili Specialistici (Tutor ecc.)
Profili di supporto (Utilizzatori)

E' necessario prevedere figure professionali con competenze specifiche nell'e-procurement:

- a. Esperti in Disegno di meccanismi e di aste.
- b. Esperti in Diritto degli acquisti e delle reti
- c. Esperti in Organizzazione degli acquisti.

3.6 Classificazione degli e-marketplace

Gli e-marketplace possono essere raggruppati in due categorie principali: quelli orizzontali che cercano di abbracciare più settori merceologici e industriali operando trasversalmente lungo la catena del valore, e quelli verticali, specializzati

³³ Cfr. Per tutti Formez, op.cit.

in un particolare settore. Per comprendere bene questa distinzione è necessario fare luce sulle tipologie di prodotti acquistati dalle aziende e le modalità possibili per realizzare queste transazioni, al fine di utilizzare queste due coordinate di analisi per una dettagliata descrizione dei mercati elettronici.

Le organizzazioni pubbliche acquistano un insieme di prodotti e servizi che variano dai fogli necessari alla stampa ai sistemi informatici d'impresa, dall'energia elettrica ai macchinari della produzione.

Una prima classificazione proponibile è quella che divide gli acquisti in (Sawhney, Kaplan, 1999):

- Manufacturing input o fattori diretti della produzione di beni e servizi
- Operating input o beni e servizi indiretti della produzione di beni e servizi

Alla categoria dei manufacturing input appartengono le materie prime e tutti i componenti destinati ad essere impiegati nel processo produttivo e a diventare parte del prodotto finito.

“Questi acquisti possiamo quindi dire che sono vertical-specific presentano cioè un alto quoziente di specificità del settore pubblico a cui appartengono” (Kaplan, 1999; pag. 10).

Un'altra peculiarità di questa tipologia di beni approvvigionati è quella che richiedono, in alcuni casi, un sistema logistico specializzato per la loro consegna (Kaplan, 1999)

Gli operating input o beni e servizi indiretti della produzione, invece, non sono parte del prodotto p o servizio finale. Nella maggior parte dei casi sono chiamati MRO (maintenance, repair, and operating good) e cioè macchine per ufficio, parti di ricambio, i biglietti di una compagnia aerea, attrezzature ecc...

La caratteristica di questi prodotti è che non sono come i primi specific, piuttosto attraversano trasversalmente le esigenze di tutte le organizzazioni a prescindere dal campo in cui esse si trovano ad operare. Per fare qualche esempio può essere utile pensare ai computer che necessitano ad un rete locale, ai fogli per la stampante o ai servizi di pulizia, alle attrezzature presenti negli uffici, ecc....

Il risultato di questa caratteristica è che questi beni sono frequentemente acquistati da fornitori orizzontali cioè quelli che servono in maniera trasversale tutte le organizzazioni pubbliche.

La seconda dimensione di analisi è quella che riguarda la modalità di acquisto dei prodotti o servizi, diretti o indiretti; in effetti possiamo distinguere i sistemi di approvvigionamento in due categorie (Sawhney, Kaplan, 1999):

- Sistemi con fornitura stabile
- Sistemi con fornitura variabile

Nel caso dei sistemi con fornitura stabile, siamo di fronte a contratti di fornitura a lungo termine con fornitori molto qualificati. Poiché le negoziazioni hanno il requisito della durata si aprono vere e proprie relazioni dove la fiducia funge da collante del rapporto. In particolare si fa riferimento ad una fiducia sia di carattere “contrattuale” che basata “sulle competenze”. “La fiducia contrattuale si fonda sulla convinzione che saranno reciprocamente rispettate le condizioni e le regole di comportamento specificate da un accordo definito in fase di negoziazione, o implicito, cioè supportato da una forte adesione e dal comune riferimento al sistema di valori e norme che accomuna gli attori coinvolti.

La fiducia sulle competenze, invece si fonda sulla sicurezza che un attore ha nei confronti delle competenze e abilità di altri. Si costituisce, dunque, un reciproco riconoscimento dell’abilità nella formulazione e realizzazione di soluzioni ai vari problemi che possono presentarsi nello svolgimento delle attività ad ognuno attribuite. Tale riconoscimento rende possibile una sorta di affidamento che facilita una relazione di scambio...” (Martinez, 2000)

Nel secondo caso e cioè, sistemi con fornitura variabile, invece, l’obiettivo del compratore è conseguito con la scelta rapida del fornitore che presenta il più basso prezzo per quel determinato prodotto.

Applicando le due linee di classificazione tracciate: distinzione dei tipi di acquisti tra beni diretti della produzione e beni indiretti, e delle modalità di

approvvigionamento tra fornitura stabile e fornitura variabile, si può costruire una matrice degli e-marketplace.

Intersecando in una matrice le due dimensioni finora guardate: tipologia degli acquisti sugli assi delle ascisse e modalità di fornitura sugli assi delle ordinate si dà luogo ad una classificazione che contempla quattro modelli di e-marketplace.

Il primo modello è quello MRO e-marketplace. È un esempio di e-marketplace orizzontale che accoppia l'approvvigionamento di beni e servizi indiretti con sistemi di fornitura stabili. Il vantaggio di questi sistemi di transazione è la maggiore efficienza che è garantita nel processo di procurement elettronico, anche detto e-procurement. Questa è appunto l'area degli acquisti indiretti, che comprende gli approvvigionamenti di materiali per ufficio, ricambi, materiali elettrici, facilities, servizi professionali, training. Questo ambito è anche indicato come MRO (Maintenance, Repair and Operation). Tradizionalmente il procurement utilizzava prevalentemente, come supporti, la carta, il telefono, il fax, sostanzialmente attività manuali se non in certi casi, relazioni face to face tra personale dell'azienda e fornitori.

L'impiego di soluzioni distribuite basate sul Web per l'approvvigionamento indiretto di beni aziendali (e-procurement) si configura come una nuova frontiera applicativa: l'acquisto di merci e servizi per fini non produttivi, indiretti, accessori, amministrativi e MRO avviene su una unica struttura di base che consente di eliminare le attività manuali generalmente associate all'approvvigionamento sostituendole con processi semplificati, decentralizzati ed elettronici (Giamminola, 2000 Schlumberger, 2000).

Inoltre un MRO e-marketplace consente al personale addetto agli acquisti di concentrarsi sull'analisi delle prestazioni dei fornitori e sulle altre opportunità di fornitura (gestione strategica dei fornitori): dà la possibilità, infatti, di individuare i migliori partner nella catena della fornitura e di disporre di informazioni sulle loro offerte rendendo più ampia la contrattazione.

Il secondo modello di e-marketplace orizzontale è, invece, generato dalla intersezioni delle seguenti caratteristiche: acquisto di beni e servizi indiretti della produzione e sistema di fornitura variabile. Questa tipologia di sito è anche detto e-

marketplace delle contingenze. Per essere più chiari si può dire che questo e-marketplace esprime tutta la sua utilità in quelle situazioni in cui si deve far tempestivamente ricorso a determinati input per incrementi dei livelli di output.

Più che nel nostro continente, soprattutto negli Stati Uniti d'America questo tipo di sito Web risponde alle esigenze di acquisto della aziende di beni ad alta volatilità di prezzo o di domanda come l'elettricità ed in generale i mercati delle utilities (acqua, luce e gas).

Inoltre questo tipo di e-marketplace si attaglia anche al bisogno di reperire nel più breve tempo possibile fattori della produzione come la forza lavoro temporanea per far fronte a contingenze di diversa natura.

Passando agli e-marketplace verticali cioè quelli che garantiscono la fornitura di beni e servizi diretti della produzione bisogna distinguere gli e-marketplace Catalogo dagli e-marketplace Exchange.

Gli e-marketplace Catalogo sono siti che garantiscono la transazione di materie prime e beni destinati ad avere un diretto utilizzo nel processo produttivo.

Il funzionamento di questi e-marketplace è molto simile agli MRO e-marketplace, con la sola differenza che in questa fattispecie i prodotti oggetto della negoziazione sono specific.

Questo significa che esiste un rapporto generalmente molto prolungato tra gli utenti del sito e l'e-marketplace, infatti il modello Catalogo appartiene alla categoria del sistema di fornitura stabile. Il ricorso allo specifico e-marketplace non è affatto occasionale, piuttosto radicato nelle procedure. I prodotti negoziati sono specifici di un settore..

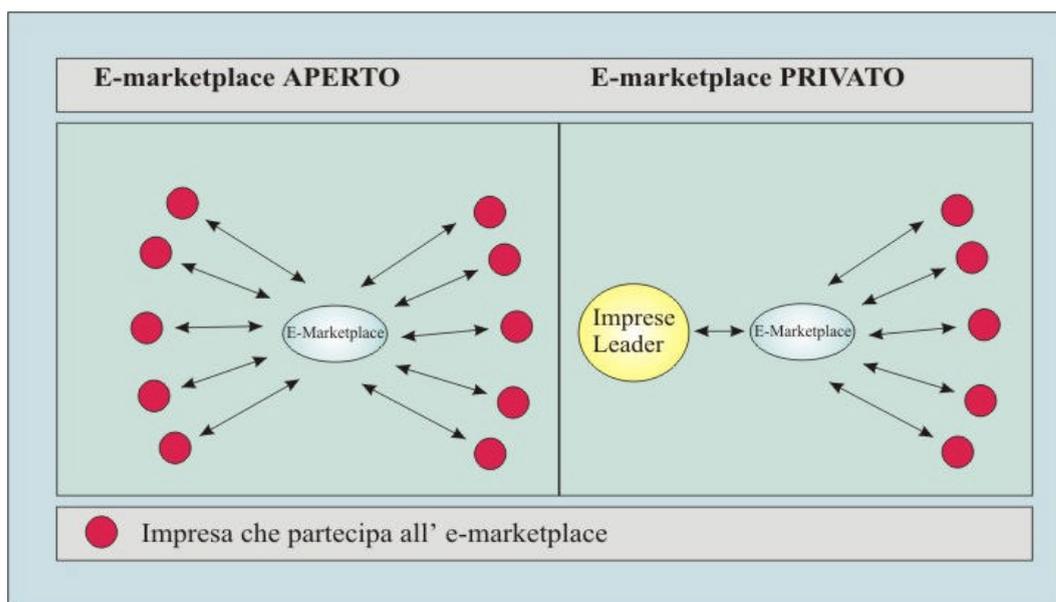
L'ultimo modello presente nella matrice è denominato Exchange e-marketplace. Esso è un sistema di transazione online che vede una grande massa di venditori ed acquirenti che partecipano contemporaneamente ad un sistema di richiesta ed offerta di un prodotto appartenente ad uno specifico settore.

La peculiarità di questa tipologia di mercato digitale verticale è il sistema di contrattazione: si è di fronte ad una "trattativa spot" prerogativa propria dei mercati finanziari e non della transazione commerciale tradizionale (Oddini, 2000)

In questa fattispecie tutti i prezzi sono trasparenti e le transazioni sono sistematicamente garantite attraverso una costante offerta di prodotti che genera nel mercato una grande liquidità³⁴. Il beneficio principale che nasce da questo modo di concepire il trading dinamico sono i tempi immediati di adempimento della transazione.

3.7 E-marketplace pubblici o privati.

È possibile per completezza di analisi sovrapporre un'ulteriore distinzione degli e-marketplace alla classificazione già fatta. Infatti si possono distinguere gli e-marketplace pubblici o aperti da quelli privati o chiusi.



E-marketplace aperto e privato

³⁴ Per liquidità si intende la capacità dell'e-marketplace di allargare il numero dei potenziali compratori e venditori attraverso meccanismi di aggregazione degli operatori sul fronte della domanda e dell'offerta. Le aste (che saranno nel seguito analizzate con maggiore dettaglio) ne costituiscono un esempio.

La creazione di mercati elettronici per la conclusione di transazioni in rete tra imprese gestiti da intermediari indipendenti, conosciuti appunto come e-marketplace per il commercio elettronico ha rappresentato una grande evoluzione rispetto a forme di gestione delle relazioni con fornitori e con il mercato centrate sulla singola impresa e basate sul sito Web proprietario.” (Di Maria, 2000; pag. 90).

Questo tipo di mercati elettronici ha la preminente funzione di creare meccanismi di aggregazione degli operatori sul fronte della domanda e dell’offerta o all’interno di uno specifico settore (e-marketplace verticali) o trasversalmente tra più settori (e-marketplace orizzontali).

Questo spazio d’incontro commerciale, gestito da un operatore con funzioni di intermediazione neutrale rispetto agli interessi dei compratori e dei venditori, è classificabile come e-marketplace pubblico o aperto.

A questo prototipo di mercato elettronico se ne affianca un altro che invece è classificabile come e-marketplace privato. “Esso nasce nella maggior parte delle volte dall’esigenza di costruire propri mercati elettronici attraverso cui riorganizzare il sistema di relazioni consolidate con i propri interlocutori (fornitori, distribuzione) con l’obiettivo di automatizzare processi di acquisto, ridurre tempi e costi nella gestione delle scorte, estendere il controllo ed il monitoraggio sulle transazioni e cioè aumentare l’efficienza complessiva della supply chain.” (Di Maria, 2000)

Questi mercati elettronici privati per il governo degli scambi poggiano su meccanismi di mercato (come le aste) che rispecchiano fedelmente quanto sviluppato negli e-marketplace indipendenti, con opportuni adattamenti sulla base delle regole e delle pratiche di organizzazione delle transazioni definite dall’organizzazione focale leader (tempi e modalità di consegna, specifiche di prodotto e standard di qualità).

Con particolare riferimento alle relazioni di fornitura, queste organizzazioni sono state capaci di costruire nel tempo propri meccanismi di selezione della controparte, di definizione e diffusione dei norme per la qualità (certificazione) e di valutazione della performance, in maniera consolidata ed accettata dal proprio sistemi di interlocutori.

Il funzionamento dei mercati elettronici privati (rispetto a quelli gestiti da operatori neutrali) si connette naturalmente con il potere di aggregazione e di

controllo dell'organizzazione focale, a differenza del ruolo che può essere riconosciuto nella stessa catena di acquisto a singoli intermediari. In sintesi, alla base della nascita degli e-marketplace privati vi è la riorganizzazione ed il riassetto della supply chain centrata sull'organizzazione focale, in vista di un'integrazione completa della catena del valore da monte a valle, in cui le tecnologie di rete sono un fattore.

3.8 Evoluzione degli e-marketplace.

Abbiamo visto come gli e-marketplace, vedono oggi in molti casi un nuovo ridisegno strategico e organizzativo. Si sta cioè progressivamente affermando la conversione da mercato elettronico pubblico, un sistema in cui le imprese della domanda e dell'offerta, spesso tra loro sconosciute si incontrano attraverso un'entità terza, ad una logica di ambienti privati dove si ottimizza proprio attraverso le funzioni dell'e-marketplace, la supply chain, ricavandone benefici funzionali e immediati ritorni sul piano economico dell'efficienza.

Questo passaggio di una buona parte di e-marketplace da ambiente pubblico, soprattutto in sistemi privati di commercio elettronico nasce da un forte rallentamento che i mercati elettronici in questi ultimi mesi hanno incontrato (Occorsio, 2001).

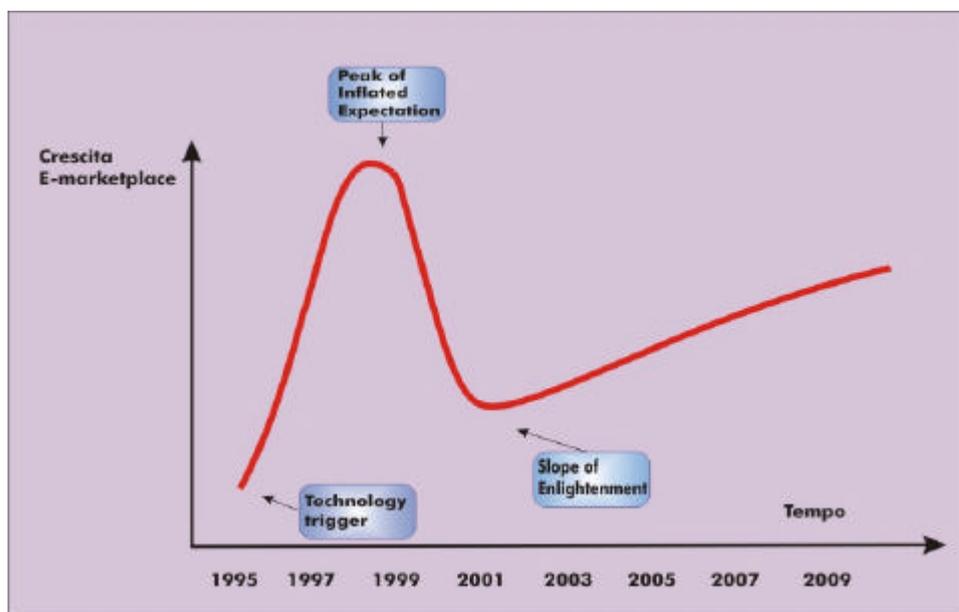
Le cose nel corso del tempo però non sono continuate allo stesso modo. Una ricerca dell'International Data Corporation di giugno 2001, società specializzata in ricerche di mercato, calcola che dei 1.100 e-marketplace business-to-business lanciati in America negli ultimi 18 mesi, solo poco più del 10% stanno ancora generando un volume di transazioni consistente, tanto da rendere la gestione dell'e-marketplace profittevole. Il fallimento di tanti mercati elettronici si può spiegare nel seguente modo.

Tante aziende, grandi e piccole, hanno compreso che scambiarsi beni e prodotti, semilavorati e servizi via Internet, può convenire, spendendo meno in logistica, risparmiando tempo e spuntando prezzi migliori o condizioni più favorevoli (Di Maria, 2001; Barrelli, 2001).

Le stesse imprese hanno, però intuito che possono fare “da sole”: le aziende che hanno utilizzato in maniera massiccia i mercati elettronici (in particolare quelli verticali per l’approvvigionamento di beni e servizi diretti della produzione) si sono avvalse degli intermediari online che hanno fatto scoprire loro Internet. Ma poi, rapidamente, hanno interiorizzato la cultura Internet e hanno deciso di fare da sole. Hanno compreso che uno dei costi che con Internet potevano tagliare era l’intermediazione.

Si è cioè scoperto che “gli exchange business-to-business ad esempio, (e-marketplace verticali) non sono in grado di migliorare sempre l’efficienza della catena dell’offerta. In sostanza succede che alcune imprese grandi venditrici o compratrici hanno preso contatto con l’interlocutore grazie all’e-marketplace e poi si sono attrezzate per gestire da sole la partnership. (Barelli, 2001).

Ma secondo gli analisti di Gartner Group “il periodo nero degli e-marketplace lo si può ormai ritenere concluso. Esso non è stato altro che la salutare ridiscesa a terra dopo quel periodo di esaltazione irragionevole quando ogni attività che fosse su Internet riusciva a raccogliere capitali con enorme facilità” (Barrelli, 2001).



Evoluzione degli e-marketplace nel tempo.

Fonte: Gartner Group

Nel rapporto della società di ricerca, si individuano diverse fasi, di slancio e declino, nella evoluzione dei mercati elettronici a livello mondiale.

Il primo step è rappresentato dal “technology trigger”, ovvero dall’inizio del fenomeno delle Dot.com. Si è nel 1995 circa ,quando in particolare negli Stati Uniti, si scopre la strategicità della rete Internet per le nuove tecniche di conoscenza della clientela e di personalizzazione nei sistemi di approccio. Si ricordi come la tecnologia elettronica permetta di adattare i messaggi elettronici alle specifiche esigenze del singolo.

La crescita degli e-marketplace subisce delle grandi accelerazioni fino alla fine del 1998. In quell’anno raggiunge quello che il Gartner Group chiama “peak of inflated expectations” ovvero un picco di crescita che si è realizzato per le enormi aspettative di crescita riposte nel settore delle Dot.com in generale e negli e-marketplace in particolare.

A partire da quel momento si assiste ad una vera e propria caduta di tanti mercati elettronici e al fallimento di molte imprese operanti esclusivamente su Internet. La perdita di fiducia di investitori ed analisti negli e-marketplace nasce dai motivi appena analizzati: le imprese hanno nel corso del tempo metabolizzato la cultura della tecnologia elettronica e capito che con Internet potevano tagliare il costo dell’intermediazione operando “privatamente” e soprattutto hanno riorganizzato in ambienti chiusi il proprio sistema di relazioni con fornitori e distributori migliorando l’efficienza complessiva della propria supply chain. Questa è la causa che ha portato a tanti fallimenti di mercati elettronici pubblici con funzione di intermediazione (Di Maria, 2001; pag. 90).

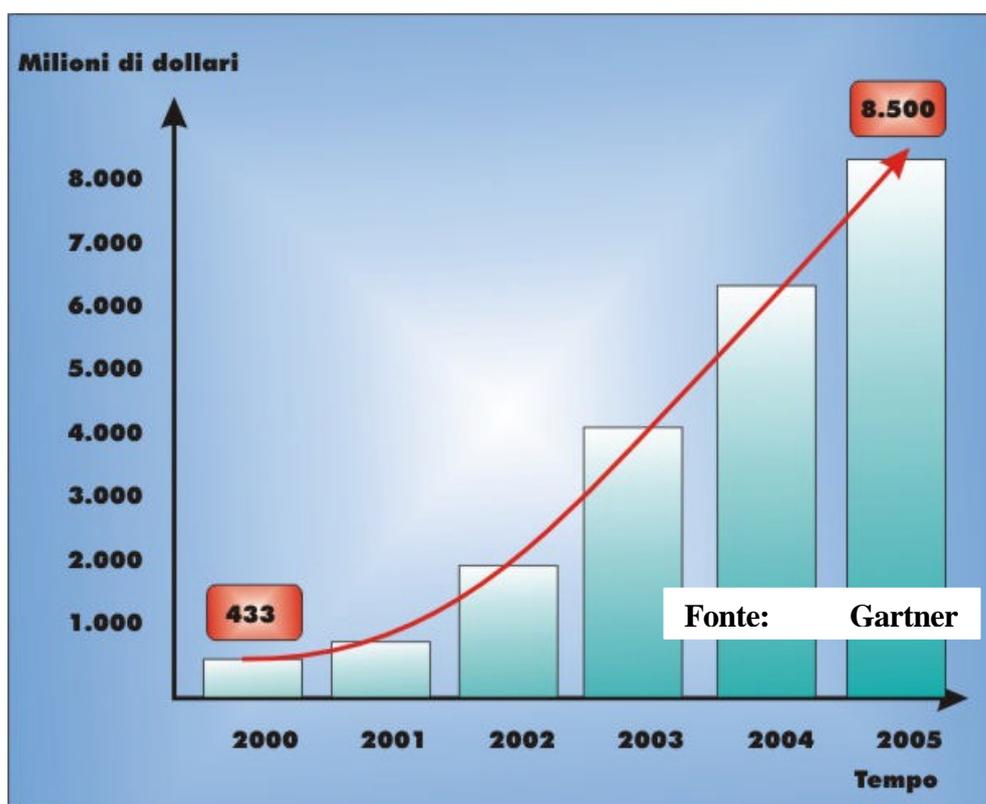
Il punto chiave di questa analisi, del Gartner Group sta oltre che nella razionalizzazione del passato anche nell’annuncio che oramai l’era dell’e-business, meglio dell’e-marketplace, è finalmente cominciata davvero e con prospettive più che buone visto che siamo alle soglie dello “slope of enlightenment” e cioè alle soglie della chiarezza (Barrelli, 2001).

3.9 Le ragioni di una possibile crescita

Secondo il rapporto in esame la crescita continuerà impetuosa fino almeno al 2005 quando il volume di affari raggiungerà gli 8.500 miliardi di dollari.

Questa può sembrare una cifra da capogiro o una previsione eccessiva, ma non lo è perché non rappresenta che il 10% di tutto il commercio business-to-business a livello mondiale a quella data. In altre parole la stima di Gartner Group è lungi dall'essere ottimistica perché prevede che da qui a quattro anni solo il 10% delle transazioni business-to-business passeranno sulla rete. (Barrelli, 2001).

L'ottimismo della società di ricerca nasce dalla convinzione che soprattutto le aziende di grandi dimensioni, in particolare quelle più aperte all'adozione della tecnologia d'avanguardia già nel 2005 dovrebbero far migrare il proprio business interamente sulla rete. L'e-business dovrebbe diventare il business tout court, coinvolgendo, naturalmente, le aziende loro fornitrici più vicine.



Volume delle transazioni negli e-marketplace al livello mondiale

Supply chain lineare e non lineare

Analogamente sul lato della domanda; così gradualmente l'onda dei mercati elettronici raggiungerà anche le aziende minori e si verrà a creare una sorta di ecosistema dove giocheranno molteplici fattori, non solo tecnologici, ma anche culturali, personali, di customer satisfaction e le relazioni con la comunità (Barrelli, 2001; pag 30).

In questo contesto per ecosistema si può intendere l'associazione equilibrata degli attori che formano la supply chain ovvero il ruolo positivo assunto da ciascuna organizzazione all'interno della catena dell'offerta anche grazie al supporto della tecnologia elettronica ed in particolare degli e-marketplace. Con l'ausilio della tecnologia e degli e-marketplace, in alcune supply chain non si è più di fronte ad una tradizionale "catena", ma ad un ambiente molto meno lineare e meccanico. (Di Maria, 2001; pag. 90).

Nel senso che questa rivoluzione ipotizzata dei rapporti presenta un modello di supply chain non lineare dove i vari protagonisti, il produttore, il terzista, il distributore, il rivenditore e il fornitore, non stanno su una catena lineare dove i contatti prevalenti sono quelli con chi sta prima o subito dopo.

Diversamente ciascun membro dell'ecosistema può avere contatti con tutti gli altri e con i clienti e i rapporti di ricevimento di ordine e consegna della merce possono sostanzialmente cambiare (Giamminola, 2000).

Il cliente in un sistema siffatto non avrà solo un punto di accesso alla supply chain (ossia il venditore) ma potrà accedere direttamente a diversi se non a tutti i membri della comunità

Proprio le organizzazioni pubbliche, di grande dimensione, che potrebbero operare in questi ecosistemi aggiornati in chiave elettronica grazie alla presenza degli e-marketplace, possono sviluppare sistemi di approvvigionamento elettronico con molte aziende, con l'esplicito obiettivo di ottenere consistenti guadagni in termini di efficienza e di enfasi sull'automazione della supply chain.

3.10 Classificazione delle aste.

Lo scopo di questo paragrafo è quello di mettere in risalto le differenze che esistono tra le diverse tipologie di asta che un gestore di e-marketplace può adottare.

La varietà dei modelli d'asta presenti negli e-marketplace, in alcuni casi, può rappresentare un ostacolo non solo per gli operatori abituati a modalità di transazione tradizionale, ma anche per tutti coloro i quali già vi operano: spesso le modalità utilizzate e le nomenclature adottate divergono da un sito all'altro e generano non poca confusione (Giamminola, 2000).

I seguenti paragrafi si prefiggono il compito di chiarire e semplificare le più note casistiche e tipologie di aste elettroniche, tenendo conto che spesso nei siti dei diversi e-marketplace è possibile trovare spiegazioni e definizioni contrastanti.

I modelli di asta che saranno analizzati sono quella Inglese anche detta English Auction, quella rovesciata anche chiamata Reverse Auction, quella Olandese o Dutch Auction e la Flesh Auction e cioè quella che ha luogo in tempo reale.

English Auction o asta Inglese

Quella Inglese è la forma di asta più comune e conosciuta. Essa si basa sul modello del prezzo ascendente: partendo da un prezzo base definito dal venditore, i buyer concorrenti giocano sul rilancio.

I criteri per vincere un'asta Inglese sono i seguenti:

- Prezzo offerto
- Quantità acquistata
- Data di immissione dell'offerta

In primo luogo è il prezzo offerto più alto che permette a un'acquirente di aggiudicarsi un'asta, indipendentemente da offerte lanciate anteriormente o relative a quantità maggiori.

Secondariamente è la quantità acquistata che determina la prevalenza di un'offerta su quelle effettuate anteriormente ma di quantità inferiore.

Da ultimo, nel caso di due offerte con stesso prezzo e quantità, è l'ordine cronologico di lancio che determina il vincitore.

Generalmente le aste inglesi sono definite anche come aperte o pubbliche (open-outcry), ma esistono varianti in cui è possibile mantenere le offerte totalmente anonime o addirittura segrete agli altri partecipanti: queste aste sono dette *Sealed Bid*." (Giamminola, 2000).

Uno dei rischi principali, a cui si sottopongono in questa tipologia di asta i venditori, prende il nome di rings.

I rings o anelli, sono gruppi di acquirenti che si mettono d'accordo per mantenere il prezzo dell'asta più basso possibile senza che nessun rilancio clamoroso possa escludere dal mercato, ovvero dal ring (da cui il nome).

A questo proposito vi sono modelli d'asta che permettono al venditore di fissare un prezzo minimo di vendita superiore al prezzo di partenza sotto il quale il venditore non si obbliga in alcun modo nei confronti di un compratore vincente, questo prezzo viene anche detto *reserve price*.

Alcuni modelli inglesi applicati fanno distinzione tra singoli articoli e stock. Il primo caso rappresenta la casistica in cui vi è un solo bene messo all'asta e pertanto è possibile avere un solo vincitore, mentre il secondo è relativo a un paniere di beni o stock, tale per cui vi possono essere più vincitori a seconda dei prezzi e dei timing di rilancio, seguendo le logiche viste nell'esempio di prima..

Sealed Bid

Generalmente, gli e-marketplace ad asta inglese, offrono la possibilità di vedere l'history, cioè la sequenza di offerte e rilanci per l'acquisto del singolo bene o stock.

Nelle sealed bid o aste segrete, a differenza dell'asta inglese classica e olandese, i partecipanti non conoscono l'ammontare delle offerte effettuate dai propri concorrenti.

Nella maggior parte dei casi, in questo modello d'asta il vincitore paga esattamente il prezzo offerta ma solo nel caso in cui il prodotto conteso sia unico (in questo caso l'asta prende il nome di *First Price*).

Quando vi sono più unità all'asta, invece, non tutti i vincitori pagano lo stesso ammontare, ma ognuno pagherà in base alla propria offerta, sino ad esaurimento delle unità, questa variante prende il nome di discriminatory.

Aste rovesciate o Reverse Auction

Esistono due modelli diversi di reverse auction o aste rovesciate: quelle di vendita e d'acquisto.

Nel modello di reverse auction di vendita è il venditore ad avere un ruolo attivo propositivo: egli fissa il prezzo base (premium price) tale per cui qualsiasi offerta al di sopra di questo vince l'asta.

La caratteristica peculiare di tale tipologia di asta è che in base ai parametri temporali decisi dal venditore, secondi, minuti, ore o giorni, il prezzo decrementa automaticamente, da cui il termine reverse (Kaplan, 1999).

Gli acquirenti che monitorano l'asta vedono il prezzo scendere e decidono il momento più favorevole d'acquisto, tenendo conto che ogni secondo in più potrebbe aggiudicare l'asta a un acquirente concorrente.

Esiste all'interno di questo modello, anche la possibilità per gli acquirenti di attivare una Proxy Bid (Kaplan, 1999), cioè di fissare il prezzo di acquisto a una data somma tale per cui se il prezzo del bene offerto scende al livello concordato in automatico il sistema emette l'offerta per conto dell'acquirente che si aggiudica l'asta.

Le reverse auction d'acquisto sono invece, aste in cui è l'acquirente ad avere un ruolo attivo, mentre il venditore agisce solo in secondo tempo. Inserendo una richiesta di offerta (da alcuni chiamata Price Quote Request o PRQ), l'acquirente dà avvio all'asta, nella quale i venditori di categoria competeranno con prezzi aggressivi e servizi aggiuntivi.

È comunque l'acquirente a definire il tempo di validità e le modalità di offerta, cioè se pubblica o privata. Questo tipo di ipotesi ricorre nella maggior parte degli e-marketplace che realizzano e-procurement: in questo modo gli acquirenti hanno accesso ad una grande offerta e disponibilità di beni e servizi e il mercato nel

suo complesso esprime prezzi di maggiore efficienza grazie alla presenza di una ampia pluralità di parti. (Giamminola, 2000; pag.86)

Il processo di compravendita nella reverse auction è quindi generalmente composto da tre passaggi (Raisch, 2001) in cui l'e-marketplace svolge un ruolo di intermediazione decisamente rilevante.

In molti casi è proprio il gestore dell'e-marketplace che seleziona quali siano i migliori acquirenti che possono partecipare alle transazioni.

In sintesi, una reverse auction comporta tre fasi. La prima presuppone che l'acquirente stenda la propria richiesta di offerta e specifichi le modalità di consegna e pagamento, il termine di scadenza dell'asta e soprattutto il prezzo di partenza (Raish, 1999).

Il secondo passaggio vede un ruolo fondamentale dell'e-marketplace che deve smistare le richieste nelle opportune aree o categorie e presso i venditori in grado di emettere una propria offerta relativa al bene o servizio richiesto.

Nell'ultima fase, invece sta all'acquirente selezionare l'offerta migliore in base ai propri clienti di selezione.

L'applicazione di questa soluzione può chiaramente determinare una eccessiva dilatazione dei tempi di acquisizione perché l'iter da seguire risulta generalmente più lungo di quello che molte imprese possono sopportare. Questo modello quindi si ritiene inopportuno per le organizzazioni che hanno acquisti c.d. time-critical o mission-critical dove il fattore tempo è il principale componente competitivo.

Aste Olandesi o Dutch Auction

Come specificato dal nome, la dutch auction nasce originariamente in Olanda, nel mercato dei fiori, dove grandi orologi indicano il tempo di chiusura per ogni asta in corso.

Nelle dutch auction o aste olandesi, il venditore mette all'asta un paniere di beni perfetti sostituti, cioè identici, e indica il prezzo minimo unitario. Ogni offerente, a sua volta, specifica il prezzo di offerta unitario e la quantità che desidera acquistare.

Il meccanismo è tale per cui al termine di chiusura i vincitori pagheranno tutti lo stesso prezzo unitario e più precisamente quello più basso offerto.

Nell'asta Olandese è generalmente possibile sottrarsi all'obbligo di acquisto se l'offerta vinta è pari a una quantità minore rispetto a quella per cui si è lanciata l'offerta. Generalmente, non è permesso l'uso della proxy bid, ampiamente utilizzata nell'asta rovesciata.

Un'offerta proxy è, come già detto, un'offerta segreta lanciata da un acquirente e che viene registrata presso il sito d'asta. Dato un susseguirsi di offerte o un incrementarsi del valore dell'unità offerta, la proxy bid viene automaticamente lanciata dal sistema e assicura al buyer la tempestività dell'intervento e l'opportunità di aggiudicarsi il bene.

Flash Auction o asta in tempo reale

Quando si fa riferimento a questo modello siamo di fronte a soluzioni dove i compratori e i venditori fanno rispettivamente domanda e offerta di uno stesso prodotto o servizio e in tempo reale le loro richieste vengono soddisfatte (Raish, 2001).

La flash auction è il modello d'asta più vicino alla realtà, in quanto avviene online e in tempo reale.

Ciò significa che per parteciparvi bisogna conoscere l'orario di apertura e interagire dal vivo con gli altri acquirenti per rilanciare.

L'unica differenza con quelli reali è che il tutto avviene sulla rete.

Generalmente una flash auction non dura più di mezz'ora: ogni acquirente lancia la propria offerta che appare direttamente sulla finestra Web e prima fra tutte se il prezzo offerto è il più alto.

Nella maggior parte dei casi, negli e-marketplace che adottano questo tipo di asta vige il principio chiamato "five-minute overtime", ovvero se al termine ufficiale della chiusura dell'asta, il sistema non registra entro cinque minuti nuove offerte allora l'asta si considera chiusa, altrimenti verrà tenuta aperta sino a che trascorra un periodo di 5 minuti di totale inattività (Kaplan, 1999).

Questo modello di asta basandosi sulla partecipazione dal vivo e la velocità di interazione, generalmente non utilizza supporti di posta elettronica per comunicare all'utente messaggi relativi alle offerte effettuate.

L'esigenza di estendere la propria capacità commerciale su vasta scala non è certo supportata dalle flash auction, le cui aste sono fissate a orari precisi all'interno dei fusi orari presso le quali si tengono.

D'altro canto questi modelli di asta permettono di realizzare la vendita a istanti ben definiti e hanno il grande pregio di offrire l'interazione in tempo reale con i clienti, che possono essere immediatamente contattati al fine di proporre altre tipologie di beni o semplicemente per azioni di marketing diretto.

Diversamente da altri tipi di asta visti, tutti i prezzi sono trasparenti e le transazioni sistematicamente garantite attraverso una costante offerta di prodotti che genera nel mercato una grande liquidità. Il beneficio principale che nasce da questo modo di concepire il trading dinamico sono i suoi tempi immediati di adempimento della transazione.

Questo modello emerge naturalmente dove il prezzo dei beni o servizi negoziati è piuttosto volatile. Un'asta in tempo reale con contrattazioni su modello di quelle finanziarie può portare grandi vantaggi sia agli acquirenti che ai venditori per quei beni che presentano un'alta volatilità. In questo sistema infatti, sarà possibile in ogni momento racchiudere nel prezzo le presenti condizioni di mercato, garantendo una maggiore efficienza. (Rasch, 2001; pag. 200)

Dei mercati che presentano un elevato livello di volatilità funzionerebbero con un alto grado di inefficienza se venisse loro applicato un sistema a prezzi fissi, che una volta potrebbe risultare congruo e delle altre esprimere un prezzo molto lontano dall'effettivo valore di mercato.

4. LA PIANIFICAZIONE DEI S.I. NELLA PA

La pianificazione dei sistemi informativi viene introdotta, per le amministrazioni centrali dello Stato, dal Decreto Legislativo 39/1993. Lo stesso decreto definisce le finalità dell'utilizzo dei sistemi informativi automatizzati, che sono il miglioramento dei servizi, la trasparenza dell'azione amministrativa, il potenziamento dei supporti conoscitivi per le decisioni pubbliche ed il contenimento dei costi dell'azione amministrativa.

Contestualmente viene istituita l'AIPA - Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione – e viene stabilito che in ogni amministrazione venga nominato un dirigente responsabile dell'insieme dei sistemi informativi dell'amministrazione stessa. Il ciclo di pianificazione e controllo previsto coinvolge le amministrazioni centrali e l'Autorità ed è finalizzato a governare ed integrare l'insieme delle iniziative delle singole amministrazioni, a favorire l'interconnessione e lo scambio di informazioni tra amministrazioni diverse e a garantire quindi l'uso efficace ed efficiente della risorsa informazione e delle tecnologie per la sua gestione. Si prevede la produzione di un piano triennale, con gli specifici obiettivi di armonizzare gli interventi, definire i benefici attesi e l'investimento previsto, fornire un quadro complessivo dei progetti e delle altre attività, costituire punto di riferimento per la verifica dei risultati.

L'introduzione di un sistema di pianificazione per i sistemi informativi deriva dall'assunzione di alcuni principi generali che sono alla base dei cambiamenti in corso nell'amministrazione pubblica in questi ultimi anni. Tra questi:

- la visione della Pubblica Amministrazione come sistema di servizi, teso all'efficacia e all'efficienza, visione che è all'origine della proposizione stessa della pianificazione e che orienta complessivamente la metodologia di pianificazione proposta;

- la visione dei sistemi informativi automatizzati come risorsa ed opportunità per il miglioramento dei servizi, che si concretizza nella specifica metodologia di pianificazione proposta e orienta le linee guida prodotte relative alle varie specifiche fasi del ciclo;
- l'adozione di un sistema di "miglioramento continuo", che porta alla proposizione delle varie fasi del ciclo di pianificazione e controllo, viste come fasi tra loro correlate ed integrate che si influenzano reciprocamente verso l'obiettivo del miglioramento dei servizi.

Il processo di pianificazione prevede l'elaborazione di piani triennali annualmente rivisti ("a scorrimento"), il che consente la rideterminazione annuale delle priorità, espresse tramite il documento di linee strategiche emanato annualmente dall'Autorità. La pianificazione, coniugando gli approcci top-down e bottom-up, si attua tramite modalità operative in cui si evidenziano il ruolo di indirizzo e di integrazione dell'Autorità e l'autonomia e responsabilità operativa delle amministrazioni. La Pubblica Amministrazione è pertanto vista principalmente come un "sistema economico", che produce servizi, attraverso una consapevole allocazione delle risorse, finalizzati all'ottenimento di risultati di efficacia sociale in attuazione della missione istituzionale e delle politiche adottate. In questa visione dell'amministrazione pubblica, ed in considerazione della necessità di allocare cospicue risorse finanziarie, tecnologiche ed umane, si impone il ricorso a meccanismi di ottimizzazione dell'uso di tali risorse, con l'obiettivo di garantire il loro corretto allineamento agli obiettivi sociali delle Pubbliche Amministrazioni e il rispetto delle necessità di contenimento della spesa pubblica. La capacità di raggiungere i risultati attesi e la qualità dei servizi forniti, l'economicità dei processi necessari alla loro erogazione e, di conseguenza, l'utilizzo mirato ed ottimale delle tecnologie dell'informazione diventano quindi elementi di una necessaria e continua autovalutazione dell'azione delle amministrazioni in base a criteri di efficacia (che esaminano i prodotti/servizi erogati ed i risultati ottenuti) e a criteri di efficienza ed economicità (che esaminano l'utilizzo delle risorse in relazione ai prodotti/servizi erogati).

In questa ottica i sistemi informativi sono visti come risorsa e opportunità per il miglioramento dei servizi, stabilendo quindi una forte connessione tra investimenti in informatica e livello di servizio offerto in rapporto alla domanda. Da ciò deriva l'attenzione centrale ai processi di servizio nel loro complesso piuttosto che alle tecnologie viste come elemento a se stante. Anche per la P.A. la scelta di adottare un ciclo di pianificazione e controllo può peraltro compiutamente esprimersi solo in un ambiente che prevede l'adozione di meccanismi di valutazione e controllo dei risultati in tutti i campi della propria attività. Ne consegue che possono determinarsi situazioni di difficoltà ove i sistemi informativi siano l'unica risorsa la cui gestione sia governata da questi principi e strumenti.

Un altro elemento fondamentale è costituito dalla necessità di visione della Pubblica Amministrazione come un sistema unitario, in cui ogni Amministrazione rappresenta un elemento autonomo ma fortemente interrelato e interconnesso agli altri, con l'obiettivo di consentire al "cliente" del sistema dei servizi (cittadino, impresa ecc.) un punto di vista unico.

Da questa visione scaturisce l'importanza dei progetti intersettoriali, coinvolgenti più Amministrazioni su aree tematiche contigue e/o di interesse comune.

Per ancorare la pianificazione dei sistemi informativi alle scelte strategiche e agli obiettivi prioritari di ogni amministrazione è necessario, nella P.A. come in ogni altro settore, che il piano di informatizzazione prenda le mosse dal piano strategico dell'amministrazione. Deve quindi essere stata elaborata, e resa disponibile, la "visione" strategica sui servizi e sull'organizzazione, da cui derivano le scelte di priorità in ordine all'automazione. Per "visione" di servizio si intende pertanto la definizione e la formalizzazione delle strategie relative a:

- tipologie e quantità dei servizi erogati in relazione alla missione istituzionale dell'amministrazione, sia come miglioramento dei servizi attuali che come nuovi servizi possibili e necessari;

- nuove modalità di erogazione dei servizi, sia come avvicinamento dell'amministrazione ai cittadini che come nuovo rapporto tra amministrazioni centrali e amministrazioni locali;
- evoluzione delle strutture organizzative, sia come rapporto accentrato/decentrato che come evoluzione della struttura delle responsabilità

Nell'ambito dell'amministrazione pubblica italiana non sempre le amministrazioni producono documenti formali che esplicitano le strategie citate. In questo caso è necessario ricorrere alle indicazioni contenute in una possibile pluralità di documenti di indirizzo o espresse direttamente dall'alta direzione.

Anche dal punto di vista dell'utilizzo delle tecnologie, è importante elaborare una "visione" complessiva, capace di guidare le scelte tecnologiche relative ai singoli aspetti e ai vari progetti. Si tratta in sostanza di definire una architettura di riferimento, che si concretizza nella elaborazione e definizione di:

- architettura tecnologica (reti, poli elaborativi, LAN e stazioni di lavoro, ambienti di esercizio e di sviluppo);
- architettura dei dati e delle applicazioni;
- modalità, tempi e strumenti di diffusione dell'informatizzazione di base e dei servizi di interoperabilità;
- modalità di gestione delle strutture informatiche.

Le linee strategiche, emanate in questi anni dall'Autorità, contengono le indicazioni di fondo, comuni all'insieme delle amministrazioni centrali, per lo sviluppo dei sistemi informativi. La cadenza annuale ha consentito di focalizzare rispetto ad ogni piano triennale le problematiche più attuali e di far quindi evolvere la visione strategica sulla base degli indirizzi governativi, delle prospettive di riforma della Pubblica Amministrazione, dei problemi e delle opportunità emergenti, dell'evolversi dell'offerta tecnologica.

5. E AZIONI, GLI INTERVENTI E GLI STRUMENTI PER LA GESTIONE DEL CAMBIAMENTO INDOTTO NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE DAI SISTEMI DI ICT.

5.1. Il Business Process Reengineering

Il Business Process Reengineering è un approccio manageriale per la gestione del cambiamento (Peppard e Rowland, 1995). Elementi qualificanti il BPR sono in particolare il fatto di basarsi sul concetto di processo e di operare per un miglioramento della gestione aziendale attraverso l'utilizzo contemporaneo di tre leve: ridisegno organizzativo; sviluppo delle risorse umane; Information technology.

Il BPR è basato sul concetto di processo orientato al cliente e da costruire sulla base delle esigenze dell'utente-fruttore dell'output. Il processo crea dunque valore per il cliente stesso, trasformando le risorse in input in un output conforme alle sue esigenze. Proprio l'orientamento all'utente dovrebbe garantire la finalizzazione di tutte le attività alla realizzazione del prodotto/servizio di effettivo interesse dell'utente. Molteplici possono essere gli obiettivi di un intervento di BPR, dalla compressione dei costi alla riduzione dei tempi di attraversamento, alla ridefinizione dei legami fra le attività al fine di migliorare la qualità dell'output (Davenport e Short, 1990).

Elemento caratterizzante l'approccio BPR è la scala del miglioramento: scopo di un intervento di BPR è conseguire un miglioramento organizzativo articolato nei quattro passi:

1. fotografare la situazione attuale in termini di modalità di funzionamento e di livelli prestazionali conseguiti;
2. individuare il posizionamento, in termini prestazionali e strategici, da porre come obiettivo del cambiamento (destinazione);
3. gestire il processo di cambiamento (la "route map"), ponendo in particolare attenzione all'adeguamento progressivo del personale al nuovo assetto

organizzativo, condizione perché si abbia quell'incremento nelle prestazioni ("capability") che permette il riposizionamento strategico dell'organizzazione;

4. monitorare il cambiamento ottenuto al fine di ottenere nuovi interventi di miglioramento.

Il BPR si pone in questo contesto come una metodologia per la gestione del processo di cambiamento, operante sul ridisegno dell'organizzazione, sulla riqualificazione e gestione delle risorse umane e sulla contestuale introduzione o potenziamento dell'Information Technology.

Quello che caratterizza l'approccio BPR è la lettura per processi del funzionamento dell'organizzazione. Essa viene utilizzata sia in sede di mappatura delle attività, sia nella definizione degli indicatori di prestazione. La situazione presente ed il posizionamento futuro vengono individuati e descritti in tale modo.

La seconda leva di intervento è la gestione delle risorse umane. Modelli di lavoro basati sul concetto di "team" e di alto livello di delega, con responsabilizzazione sugli obiettivi che spesso tendono a coincidere con i livelli prestazionali dei processi individuati, sono molto funzionali al ridisegno organizzativo caratterizzante l'approccio BPR. Per questa ragione la riqualificazione delle risorse umane e la ridefinizione del sistema degli incentivi giocano un ruolo cruciale nella gestione del cambiamento in un approccio BPR.

La terza leva è l'Information technology. L'enfasi iniziale sul ruolo giocato dall'IT è stata successivamente ridimensionata. In effetti all'IT appare riservato un ruolo "abilitante" (enabler), capace cioè di permettere capacità di elaborazioni molto elevate e tempi di trasmissione ridottissimi, ma in ultima analisi strumentale e di supporto rispetto al ridisegno organizzativo ed alla riqualificazione delle risorse umane.

5.1.1 “Public Administration Reengineering”

L'applicazione del BPR nei contesti della pubblica amministrazione statale e regionale presenta un notevole grado di complessità e delle significative peculiarità. Da ciò discende la necessità di ridefinirne ed adeguarne opportunamente gli elementi caratteristici.

Per questa ragione Saxena (1995) ha parlato di "Public Administration Reengineering", riferendosi a quell'insieme di elementi e peculiarità che nel loro complesso caratterizzano l'applicazione del BPR alle pubbliche amministrazioni maggiormente informate dall'adozione del modello burocratico.

L'approccio per processi rappresenta tendenzialmente un rovesciamento del principio della “normazione preventiva” di compiti e mansioni, che è uno dei capisaldi del modello burocratico (Borgonovi, 1996), verso una logica guidata dal cliente (interno o esterno) che prevede una maggiore flessibilità nell'attribuzione dei compiti. Governare un insieme coordinato di attività sulla base di feedback del cliente fruitore dell'output del processo e dei valori assunti da indicatori di prestazione è infatti evidentemente in forte contrasto con una logica di normazione preventiva di compiti e mansioni. Addirittura la logica del “lavoro in team” e della “responsabilità per obiettivi” è considerata particolarmente adeguata ed in molti casi preferenziale in un'ottica per processi. Questo rende da un lato più difficile l'introduzione di un approccio per processi, ma dall'altro lato tale approccio diventa potenzialmente apportatore di innovazione radicale.

Anche intendendo il BPR nell'accezione più restrittiva e puntuale indicata sopra di metodologia manageriale per l'introduzione del cambiamento e non per la gestione corrente dell'organizzazione, tale approccio risulta comunque particolarmente innovativo. Se cioè è vero che si può leggere un'organizzazione per processi anche senza gestirla per processi, il processo reingegnerizzato dovrà comunque essere governato dalla linea gerarchica tradizionale secondo modalità che tengano conto delle esigenze del cliente/cittadino e dei valori assunti dagli indicatori di prestazione del processo stesso. Trovare un adeguato “punto di composizione” fra le istanze della logica di BPR e le istanze che motivano l'adozione di modelli

organizzativi improntati ai principi del modello burocratico costituisce un elemento critico per l'efficace introduzione dell'approccio per processi.

L'approccio per processi pone un rilevante problema anche dal punto di vista dei sistemi di controllo gestionali. L'orientamento all'utenza presuppone infatti che ai livelli medi e bassi della gerarchia (funzionari ed impiegati) siano attribuite nuove responsabilità (Safena 1995). Ciò significa un forte innalzamento del livello di delega all'interno della struttura. Il problema in questo caso si pone non tanto al livello dei rapporti fra vertice politico e dirigenziale bensì nei rapporti fra quest'ultima ed i livelli funzionali inferiori.

Tutto questo è tendenzialmente in antitesi con il sistema dei controlli caratterizzanti il modello burocratico. Il problema di determinare il punto di composizione fra opposte istanze, o comunque fra le esigenze imposte dal nuovo approccio e la fisionomia caratterizzante lo stato attuale delle organizzazioni ministeriali e regionali, è dunque ancora una volta di rilevanza critica.

L'accrescimento del livello di delega ed il minor grado di determinazione a priori dei compiti dovuta all'introduzione di logiche di gestione per obiettivi, possono anche configurarsi come parzialmente in contrasto con la rilevanza formale di molte attività amministrative. Questo problema, che costituisce sicuramente uno dei punti centrali nelle analisi teoriche ed applicate sul superamento del modello burocratico, non deve però probabilmente essere enfatizzata oltre modo.

Il BPR prende avvio, almeno nella riflessione teorica riportata in letteratura, a partire dal problema di sfruttare appieno le potenzialità delle tecnologie informatiche. E' noto lo slogan di Hammer (1990): "Automatizzare non basta, bisogna rivoluzionare" (per ridisegnare ex novo le attività), intendendosi che l'Information technology (IT) offre una grandissima opportunità per ridefinire radicalmente il modo in cui vengono svolte le attività

Alcuni esempi tipici di principi di riprogettazione radicale sono i seguenti:

1. Mettere le attività in parallelo anziché in sequenza: spesso la sequenza delle attività non è dettata da un ordine "naturale", ma è imposta artificialmente, secondo modelli di organizzazione del lavoro tradizionali. La

reingegnerizzazione si chiede sempre se non sia possibile modificare la sequenza delle attività, fino ad eliminarla, mettendo le attività in parallelo. In questo modo si possono raggiungere forti miglioramenti del tempo totale “di attraversamento” del processo, perché si eliminano i tempi morti di attesa;

2. Ricomposizione di attività frammentate: spesso attività leggermente diverse sono assegnate a persone o uffici diversi, nell’idea che la specializzazione spinta delle mansioni migliori l’efficienza della singola attività, in effetti, l’efficienza globale del processo peggiora, per effetto dei tempi di coordinamento. La reingegnerizzazione dei processi tende a ricomporre attività frammentate, introducendo nuove mansioni, a cui spesso viene dato il nome di case manager, cioè “gestore del caso”, perché nella nuova mansione sono raccolte tutte le attività che servono a dare una risposta esauriente, tempestiva e personalizzata al singolo “caso”, cioè alla singola richiesta del cliente;
3. Categorizzazione e differenziazione dei flussi nei processi: spesso accade che vengano trattati allo stesso modo (con le stesse regole, gli stessi tempi, la stessa qualità) richieste o casi diversi, solo perché incanalati nello stesso processo. Questo effetto di “appiattimento” viene superato nella reingegnerizzazione che non tende, come tradizionalmente si tende a fare, a separare i processi in presenza di richieste diverse, ma a differenziare le richieste e a trattarle come versioni diverse nell’ambito dello stesso processo. L’applicazione di questo principio di reingegnerizzazione richiede in genere l’identificazione all’ingresso del tipo di richiesta, e la “tracciatura” del caso, cioè, le informazioni sul singolo caso seguono continuamente il caso lungo tutto il processo.
4. Eliminazione di attività che non danno valore: la reingegnerizzazione si pone sempre il problema del perché viene svolta un’attività se un’attività viene svolta, per esempio, per correggere variazioni insorte lungo il processo (per esempio, i controlli di qualità), la reingegnerizzazione tende a eliminare questo tipo di attività e a concentrare i controlli là dove si formano le variazioni (per esempio, all’ingresso).

Anche nella P.A. molteplici esperienze mostrano come l'automazione delle attività esistenti senza l'effettivo ridisegno dei processi ed il preventivo ed adeguato coinvolgimento delle risorse umane sono errori gestionali nei quali cadono non pochi enti pubblici. In questo senso far precedere all'introduzione delle tecnologie informatiche un esplicito studio, di reingegnerizzazione dei compiti, delle responsabilità e dei sistemi motivazionali può diventare di estrema importanza al fine di utilizzare efficacemente gli ingenti investimenti in tecnologie informatiche compiuti dalle amministrazioni pubbliche e "non sempre adeguatamente sfruttati".

La logica per processi, soprattutto se applicata su vasta scala, costituisce sicuramente un approccio rigoroso per introdurre sistemi di supporto alle decisioni, sistemi di supporto al flusso di lavoro e sistemi per l'interscambio di informazioni in modo integrato e coerente (Saxena e Amai, 1995), evitando il problema delle "isole di automazione" che caratterizza la realtà dell'IT in molte pubbliche amministrazioni. Più in dettaglio sempre Saxena e Amal (1995) hanno proposto uno schema concettuale per la valutazione del supporto che l'IT può dare alla gestione nelle p.a., a partire dalla distinzione fra le due funzioni di base: automatizzare i processi da un lato, "informare" le persone che governano i processi dall'altro. Ciò che qui interessa porre in rilievo è il fatto che nel contributo citato il presupposto affinché il supporto fornito dall'IT sia pienamente sfruttato è che l'analisi dell'organizzazione venga fatta per processi.

Il problema dell'introduzione di un approccio innovativo alla gestione nelle p.a. deve fare i conti in modo particolare con il problema delle resistenze culturali, direttamente legate alle caratteristiche del Business Process Reengineering.

Innanzitutto l'accrescimento del livello di delega. Prescindendo in questa sede da ogni analisi sui rapporti di potere interni ai sistemi burocratici, si richiama soltanto il fatto che notevoli appaiono le potenziali resistenze verso una gestione basata su un livello alto di delega da parte di livelli dirigenziali ed intermedi sostanzialmente non abituati a delegare l'esercizio dei propri compiti. Prassi comune è quella di utilizzare la gestione dell'informazione come fonte di potere e di presidio del proprio ruolo gerarchico all'interno dell'organizzazione.

Un secondo rilevante problema è connesso alla flessibilità nella definizione dei compiti richiesta da un approccio “guidato dall’utente” e nel quale il coordinamento basato su relazioni orizzontali assume notevole rilevanza a scapito di quello basato su relazioni verticali. Risulta assai probabile che se non si riesce a trovare un’adeguata integrazione della logica orizzontale nel contesto organizzativo basato su una decisa prevalenza delle linee verticali, siano i meccanismi di coordinamento orizzontale a venire svuotati, riportando di fatto l’organizzazione nello stato iniziale e facendo venire meno la gestione delle attività in ottica di processo.

Vanno da ultimo richiamate le resistenze verso l’adozione dell’Information technology, che possono compromettere l’intero intervento di BPR, come già sopra esposto.

Le rilevanti difficoltà connesse all’introduzione dell’approccio BPR nella pubblica amministrazione hanno portato alla definizione (Saxena, 1995 Talwar, 1994) di almeno tre diversi livelli di intervento:

1. miglioramento del processo: è il livello di intervento più basso. Consiste nel miglioramento di quella parte del processo che cade all’interno di una particolare unità organizzativa (tipicamente un “ufficio”). Gli obiettivi possono essere: la razionalizzazione delle attività attraverso valutazioni sul “valore aggiunto” delle attività stesse, l’eliminazione di duplicazioni, la riduzione dei tempi di attraversamento del processo, la riduzione del numero delle eccezioni e la standardizzazione di parte delle attività. Questi interventi sono quelli che impattano meno sull’efficacia ed efficienza complessiva dell’organizzazione. D’altra parte si tratta degli interventi con il maggior grado di fattibilità. In particolare il fatto di focalizzarsi su tratti di processo svolti interamente all’interno di una specifica unità organizzativa permette di aggirare una parte considerevole dei problemi sopra esposti;
2. reingegnerizzazione del processo: in questo caso il processo viene ridisegnato dall’inizio alla fine. La portata del miglioramento, ma anche i rischi e le difficoltà realizzative, sono in questo caso maggiori;

3. cambiamento organizzativo: è il grado più alto di applicazione del “public administration reengineering”. In questo caso l'obiettivo è il ridisegno di tutti i processi “core”, e l'introduzione di un vero e proprio cambiamento della gestione in ottica di processi.

5.1.2 La griglia metodologica BPR.

Il procedimento di innovazione organizzativa proposto dal BPR è definito processivo sia perché spinge l'impresa a organizzarsi secondo configurazioni processive sia perché le metodologie di innovazione si focalizzano sui processi.

Gli elementi fondamentali sono simili a quelli di qualsiasi metodologia di progettazione:

- uno schema generale di riferimento, che indica le fasi del progetto e gli argomenti della progettazione;
- le procedure di progettazione, che rappresentano la sequenza logica di attività da svolgere e sono generalmente corredate da modulistica, istruzioni, ecc;
- i modelli e le tecnologie adottabili per specifiche attività (come esempi, citiamo i diagrammi di flusso, utilizzabili come modelli durante l'attività di rilevazione dei flussi gestionali, e le tecnologie CASE, utilizzabili per la riprogettazione dei sistemi informativi).

Qui di seguito esponiamo i contenuti dello schema generale di riferimento.

Lo schema di riferimento generale è stato rappresentato da una griglia in quanto deriva dal prodotto delle fasi di progettazione e degli argomenti che il progetto considera. Tali argomenti comprendono le leve gestionali del reengineering (flussi di attività, Tecnologie Informatiche, risorse umane, strategie e indici di delle prestazioni) e le attività necessarie a dirigere ed amministrare il progetto BPR.

L' intersezione fra fasi e argomenti individua “segmenti metodologici”, ciascuno dei quali é caratterizzato da procedure, modelli e tecnologie.

Argomenti	Modelli e tecnologie applicabili	Fasi			
		Rilevazione situazione esistente	Diagnosi e confronto	Ridisegno	Attuazione
Flussi di Attività	Workflow, process flow e diagrammi di struttura.	Macroprocessi, processi, attività, fasi e performance.	Diagnosi e confronto con concorrenti o best in class	Disegno, prototipazione e simulazione	Piani di cambiamento
Organizzazione Aziendale	Organigrammi, mansionari e griglie di attività/ responsabilità	Struttura organizzativa, meccanismi operativi e stile di direzione.	Diagnosi e confronto con competitori o best in class	Struttura organizzativa (cambiamento ruoli/nuova divisione delle attività), meccanismi operativi e stile di direzione	
Informazioni e TI	Diagrammi di flusso delle informazioni.	Architettura, applicazioni, grado di copertura.	Diagnosi ed esame di opportunità del mercato e soluzioni dei concorrenti	Ridefinizione flussi informativi, basi dati, applicazioni	Prototipazione e messa in marcia nuovi sistemi
Risorse Umane	Metodologie di analisi di profili professionali	Esame disponibilità al cambiamento e inventario di professionalità e capacità esistenti.	Diagnosi e confronto con i competitori	Definizione nuovo sistema dei valori, predisposizione programmi di training e di assunzioni	Formazione, addestramento, change management.
Strategie e indici misura prestazioni	KPI o simili	Identificazione prestazioni strategiche	confronto con competitori e best in class; diagnosi	Definizione nuovi obiettivi e nuovi indici di presentazione	Introduzione nuovi sistemi di misura delle prestazioni
Gestione progetto	Project management	Gestione attività (identificare, tempificare, pianificare, coordinare, controllare ecc.) Gestione partecipanti (scelta partecipanti, formazione/scioglimento gruppi di lavoro, ecc.)			

Precisiamo subito che:

1. i segmenti metodologici hanno pesi relativi diversi;
2. ogni progetto BPR percorre un sottoinsieme più o meno ampio di tali segmenti, come sarà chiarito più avanti;
3. lo stesso modello o la stessa tecnologia possono essere usati in riferimento a segmenti metodologici diversi (per esempio, i modelli di activity flow e le tecnologie workflow possono essere usati sia nel segmento di rilevazione sia nel segmento di ridisegno dei flussi di attività);
4. i modelli/strumenti qui indicati sono sottoposti ad integrazioni ed adattamenti.

Le fasi qui proposte rappresentano i passi logici attraverso cui si svolge un progetto di BPR; esse sono:

1. **rilevazione della situazione esistente;**
2. **diagnosi dei problemi e confronto con altre imprese;**
3. **ridisegno;**
4. **attuazione.**

Osserviamo che la successione delle fasi indicata nella griglia è tipica di un approccio bottom-up (improvement). Un approccio top-down (radical reengineering) seguirà invece un percorso diverso, iniziando dalle fasi di benchmarking o di ridisegno, e limiterà la successiva fase di analisi allo stretto indispensabile per poter attuare il progetto.

Fase 1 - Rilevazione della situazione esistente

La fase di rilevazione in genere è il primo passo di un progetto BPR. Il suo grado di approfondimento dipende da:

1. l'approccio al BPR (nel caso di radical reengineering la rilevazione è superficiale mentre nel caso di improvement l'approfondimento è maggiore);
2. la complessità e la dimensione dell'organizzazione (quanto maggiori sono questi fattori tanto maggiore è l'impegno necessario alla ricostruzione e alla comprensione dei processi);
3. le particolarità dell'impresa esaminata (a parità di fattori, la ricostruzione dei processi è più impegnativa in un'organizzazione molto parcellizzata che in un'organizzazione orientata ai processi).

Si osserva inoltre che gran parte dell'impegno dedicato a questa fase è utilizzato per la ricostruzione dei processi gestionali, di cui raramente esistono schemi o descrizioni.

È importante sottolineare che le attività di rilevazione non devono limitarsi ai flussi di attività, ma devono riguardare l'intera gamma delle leve gestionali (struttura organizzativa, tecnologie ecc.), al fine di garantire una completa comprensione del funzionamento dell'impresa.

Fase 2 - Diagnosi e confronto

Alla rilevazione segue logicamente la fase di diagnosi, ossia la valutazione del processo in termini di efficienza (produttività), livello di servizio e qualità

In un contesto fortemente competitivo tale valutazione non può prescindere dal confronto con le performance di analoghi processi svolti da aziende concorrenti. Tale confronto può essere sia a livello quantitativo (parametrazione) sia a livello qualitativo e può riguardare una gamma più o meno ampia di variabili, ne illustriamo di alcuni punti salienti.

Parametrazione – Vengono elencati parametri riferiti alla variabile “attività” con l’obiettivo di misurare i livelli di efficienza e di efficacia del processo; fino ad includere un numero molto ampio di parametri di funzionamento.

Confronto quantitativo - La valutazione quantitativa delle performance di un'organizzazione diviene pienamente significativa se confrontata con analoghe valutazioni riferite ad organizzazioni simili.

Confronto qualitativo - Il passo successivo consiste nella individuazione delle cause delle diverse performance. Tale analisi richiede l'esame dell'intera configurazione dei processi, considerando tutte le diverse leve gestionali, così da individuare le aree nelle quali è necessario intervenire con un processo BPR. Per questa ragione la fase di diagnosi e confronto può essere decisiva per il ridisegno dei processi gestionali.

Fase 3 – Ridefinizione

In questa terza fase si possono distinguere due passi fondamentali:

1. la definizione della vision;
2. l'analisi del cambiamento.

La vision dà una rappresentazione sintetica degli elementi fondamentali della soluzione proposta. Essa illustra la nuova struttura del flusso di attività e gli aspetti più significativi della configurazione delle variabili gestionali. La vision deve, inoltre, essere completata indicando le prestazioni obiettivo.

I risultati dell'analisi del cambiamento possono essere sintetizzati in una griglia che, sfruttando i dati raccolti in fase di rilevazione e quelli relativi alla vision, indica, per ciascuna leva gestionale:

1. la situazione attuale (as is) che illustra le caratteristiche qualitative e quantitative del processo esistente;
2. la vision (to be), che riassume gli elementi fondamentali del nuovo processo sia qualitativamente che quantitativamente;
3. le differenze (gap) fra la situazione desiderata (nuovo processo) quella corrente (processo esistente) e le azioni da intraprendere per annullare tali differenze.

L'analisi del cambiamento può essere ulteriormente sofisticata:

1. incrociando le leve con gli stakeholder, cioè con gli enti esterni interni interessati al cambiamento, specificando in questo modo l'impatto organizzativo del progetto (Benjamin, 1993);
2. valutando i rischi, i benefici, i tempi e i costi del cambiamento.

Fase 4 - Attuazione

La fase di attuazione comprende le attività attraverso cui si mette in opera il processo riprogettato. Si tratta di attività su larga scala tipiche di tutti i progetti ad alto impatto organizzativo, che comprendono l'introduzione del nuovo assetto organizzativo (nelle sue varie componenti di flusso di attività, di tecnologia informatica, di strutture organizzative ecc.), l'abbandono del vecchio assetto (incluso il trasferimento o il riaddestramento degli addetti) e una serie di altre iniziative atte a diagnosticare, gestire e individuare l'entità del cambiamento. Queste attività possono essere molto estese e intense e spesso sono integrate da vasti cicli di seminari e lavori di gruppo finalizzati ad illustrare, promuovere ed attuare il cambiamento (change management). L'impegno richiesto è variabile (Hall, 1993), dipendendo da:

1. la profondità del cambiamento (leve gestionali interessate);
2. l'ampiezza del cambiamento (popolazione interessata);
3. la velocità del cambiamento;
4. la capacità del management di gestire questi progetti;
5. la complessità e la dimensione dell'organizzazione.

Si osserva che non esistono procedure o modelli sviluppati appositamente per questa fase, che è essenzialmente pratica.

5.2 Benchmarking.

Il Benchmarking è una metodologia introdotta nel 1981 ad opera di Robert C. Camps e nasce dall'esigenza di misurare, valutare e confrontare le performance della organizzazioni con l'obiettivo di adottare dei punti di riferimento esterni come traguardi per i propri programmi. Nell'accezione più diffusa il Benchmarking viene inteso come uno strumento per la ricerca di informazioni, all'interno della propria struttura, che consente di confrontare le prestazioni interne con quelle esterne, con l'obiettivo di giungere ad individuare la soluzione migliore. Negli ultimi anni, tale strumento, ha trovato frequente applicazione all'interno della amministrazioni pubbliche, dove è stato utilizzato per mettere in luce le prassi non ottimali attraverso l'esame di realtà aziendali o strutture pubbliche di altri Paesi o in genere di realtà amministrative locali dello stesso Paese, mostrando gli scostamenti in quei processi oggetto di confronto. Più che di specifiche misure quantificabili, il Benchmarking giunge così ad indicare le direzioni da seguire per la ricerca delle migliori prassi operative per garantire una prestazione migliore.

La filosofia di base del Benchmarking è articolata secondo i seguenti criteri:

1. Conoscere le proprie attività operative (punti di forza e di debolezza)
2. Conoscere altre unità amministrative o, più in generale, altre strutture organizzative con cui confrontarsi
3. Incorporare il meglio
4. Raggiungere le performance osservate.

Tutto il processo in esame potrebbe essere suddiviso in quattro fasi che a loro volta constano di specifiche attività, le fasi sono:

1. pianificazione: è la fase iniziale, l'obiettivo è di dare una risposta alle seguenti domande: cosa, chi e come è oggetto di studio.
2. analisi: dopo aver stabilito cosa, chi e come sarà oggetto di benchmarking, si passa alla raccolta dei dati a alla loro analisi ed elaborazione

3. integrazione: tale fase è quella che utilizza le indicazioni ricavate dal benchmarking per fissare gli obiettivi operativi e quindi i cambiamenti da adottare. Ciò rappresenta la fase più delicata perché finalizzata ad inserire le nuove prassi osservate nel proprio contesto organizzativo per assicurare che le soluzioni adottate risultino le migliori
4. azione: le indicazioni del benchmarking ed i principi operativi individuati devono essere convertite in azioni specifiche, con misurazioni e valutazioni periodiche dei risultati.

La prima fase, Pianificazione, inizia con l'individuazione dell'oggetto del benchmarking. Per ogni struttura organizzativa delle amministrazioni pubbliche occorre determinare gli output dei processi da esaminare e l'insieme delle attività che interessano la struttura organizzativa. Nella P.A. i primi candidati da sottoporre al Benchmarking, quali oggetto di confronto, sono le altre unità amministrative pubbliche, le imprese private leader del mercato, nonché Enti Pubblici esteri; di norma quando si identifica il paragone bisogna tener conto di quale tipo di benchmarking si vuole adottare.

Sono note diverse possibili tipologie:

1. interno: analisi delle operazioni interne dell'Ente
2. competitivo: confronto tra unità amministrative assimilabili per modalità di erogazione del servizio
3. funzionale: analisi di confronto tra imprese leader che possono offrire con parte della loro struttura utili prassi operative cui confrontarsi
4. per processi: a volte unità amministrative pongono in essere processi simili (es. protocollazione, rilascio documenti anagrafici,...) cui risulta possibile confrontarsi.

Identificato il paragone bisogna determinare il metodo di raccolta dati per condurre le indagini ad ottenere le informazioni utili. Può essere consigliabile una combinazione di metodi e di tecniche disponibili per condurre indagini su terzi e le informazioni nascono da tre forme di raccolta:

1. informazioni interne, mediante analisi dei servizi o attività, oggetto di indagine, ed esaminando l'organizzazione interna dell'ente.
2. studi di esperti, tenuti aggiornati e di dominio pubblico
3. ricerche ed indagini originali, mediante questionari, indagine telefonica, gruppi di discussione.

La seconda fase, Analisi, consiste nella raccolta dei dati e della loro elaborazione. Tale attività è principalmente comparativa che serve a comprendere le proprie prestazioni per valutare i punti di forza e di debolezza rispetto all'esterno. Il processo comparativo, basato sull'analisi e la comprensione delle differenze, inizia con la classificazione dei dati sia descrittivi che numerici e, individuato e fissato il benchmark, termina con la determinazione del divario attraverso il confronto con i dati delle operazioni interne. Questa fase è importante perché dalla valutazione oggettiva delle prassi attuali bisogna anticiparne le evoluzioni future e prevedere i livelli delle future prestazioni.

La terza fase, Integrazione, è la fase in cui si utilizzano le indicazioni ottenute dal benchmarking per fissare gli obiettivi operativi e quindi i cambiamenti. Ciò comporta un'attenta pianificazione per assicurare che i risultati emersi dal confronto sono incorporati in tutti i processi oggetto di indagine.

L'ultima fase è l'Azione. Le indicazioni del benchmarking, ed i principi operativi basati su esse, devono essere convertite in azioni specifiche, con valutazioni periodiche dei risultati. L'attuazione di azioni specifiche è legata alla comprensione delle nuove prassi, dei modi in cui si potranno avere dei benefici, nella scelta delle soluzioni migliori.

5.3 SADT/IDEF0

Tecnica nata per lo sviluppo e la documentazione dei sistemi informativi che oltre a fornire una rappresentazione grafica comprende una serie di indicazioni e di regole per affrontare in modo ordinato l'attività di analisi e di progetto di un sistema.

Il sistema da analizzare è rappresentato mediante modelli che sono costruiti in termini di oggetti e di attività e attraverso flussi informativi e di trasformazione che operano su di essi.

L'analisi è condotta seguendo la linea gerarchica Top-Down e sono proposti ruoli precisi e regole definite per lo svolgimento delle attività al fine di assicurare la qualità del prodotto e la gestione efficiente del processo produttivo.

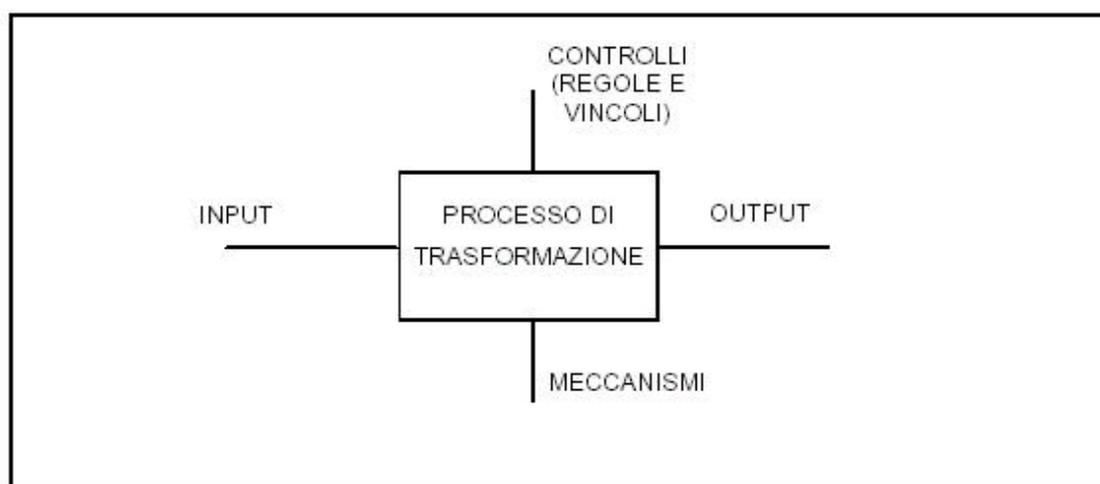
Il concetto su cui si basa tale analisi è che qualsiasi problema complesso può essere scomposto in unità più piccole per rappresentare il tutto.

Un modello è una sequenza di diagrammi, organizzata gerarchicamente, dove il livello superiore rappresenta l'intero sistema e ciascun diagramma introduce una quantità limitata di dettagli per facilitare la comprensione.

1. Per la produzione di un modello necessita:
2. La definizione e delimitazione del problema da analizzare (contesto);
3. La indicazione delle finalità per cui si procede alla produzione del modello (scopo);
4. La precisazione della prospettiva dal quale il problema è analizzato (punto di vista).

Un modello è sequenza gerarchica e strutturata di diagrammi. Ogni diagramma si sostanzia in una rappresentazione grafica costituita da blocchi (Box) connessi da frecce.

Ogni blocco rappresenta una attività (processo), ogni freccia un dato (oggetto).



I dati di input sono trasformati in dati di output, mentre i controlli rappresentano i dati che vincolano in qualche modo l'attività.

Il titolo della box descrive sinteticamente la funzione ed ogni box presente in un diagramma del modello può essere scomposta e tale scomposizione viene rappresentata da un diagramma con un livello di dettaglio immediatamente inferiore.

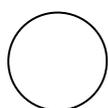
Tale scomposizione permette di introdurre nel modello un ulteriore livello di dettaglio individuando altre attività, correlate tra loro da altri dati di interfaccia, procedendo in modo gerarchico top-down. Il procedimento si arresta a livello di dettaglio sufficiente per lo scopo prefissato nella produzione del modello, cioè quando il modello risulta chiaro e completo.

5.4 Process Chart

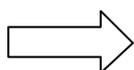
Il Process Chart è una delle tecniche utilizzate per la presentazione dei processi. Per analizzare e progettare processi è indispensabile ricorrere a strumenti che consentono una comprensione degli scopi, delle attività svolte, degli input ed output richiesti e prodotti, delle condizioni e delle risorse, umane materiali strumentali e logistiche, che li determinano.

Consiste in una rappresentazione grafica di una serie di eventi mediante l'uso di simboli standard con cui vengono indicati i punti in corrispondenza ai quali si introducono i materiali in un processo produttivo, nonché le operazioni ed i controlli che deve svolgere l'operatore. Il tutto viene esposto in forma schematica senza dettagli relativi alla movimentazione dei materiali e delle funzioni particolari dell'operatore, dando origine ad un Flow Process Chart.

Indichiamo qui di seguito i principali simboli:



Operazione: indica le parti o le attività principali di un processo



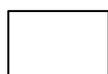
Trasporto: indica il movimento di addetti, materiali o impianti da un posto all'altro.



Attesa o Fermo: indica un fermo in una sequenza di eventi, per es. l'attesa di lavoro tra operazioni consecutive.



Immagazzinamento: indica una giacenza controllata, nella quale un materiale è messo o fatto uscire da un deposito.



Ispezione: indica un controllo di qualità e/o di quantità

5.5 Il modello Task Technology fit.

Gli elementi innovativi introdotti dai modelli di analisi denominati «Task-Technology Fit» affrontano il tema della relazione fra tecnologia e cambiamento organizzativo concentrando il focus su tre elementi principali:

- La performance raggiunta attraverso l'utilizzo del sistema/applicazione tecnologica
- Le proprietà del compito da svolgere (task).
- Le funzionalità della tecnologia impiegata.

Questa prospettiva ha il merito di inquadrare tali concetti (finora inseriti nel ruolo in qualche modo secondario di variabili esterne antecedenti a meccanismi cognitivi o affettivi) in un diverso contesto.

Uno degli obiettivi delle teorie che elaborano il concetto di T.T.F. consiste nel dimostrare che un utilizzo costante di una data applicazione è condizione necessaria ma non sufficiente al conseguimento di una più elevata performance lavorativa.

Al fine di esercitare un impatto decisivo sui livelli di prestazioni conseguiti, è necessaria un'integrazione tra la prospettiva di utilizzo finora analizzata e una nuova prospettiva denominata fit focus.

Il concetto di «Task-Technology Fit» può essere definito come «il grado in cui una data tecnologia assiste un individuo nello svolgere il suo specifico o gruppo di compiti. In sostanza, la T.T.F. esprime il grado di concordanza esistente tra le caratteristiche del compito che l'utilizzatore di una data tecnologia deve svolgere e le soluzioni offerte dall'applicazione/sistema in oggetto. Maggiore risulta essere il «fit» tra i due elementi, maggiore è la performance conseguita nella realizzazione del «task».

Nello stesso modo in cui il solo «utilization focus» non risulta sufficiente a determinare un miglioramento nelle performance lavorative dell'utilizzatore della tecnologia, anche il «Fit focus» non raggiunge lo scopo se applicato singolarmente.

L'elemento teorico estremamente innovativo introdotto dalle ricerche in ambito di «Task Technology Fit» consiste nel combinare due distinti filoni di ricerca al fine di realizzare un modello che sia in grado di spiegare in modo esaustivo le determinanti alla base del rapporto tra utilizzo di un dato dispositivo informatico e miglioramento della performance conseguita nella realizzazione di un task o gruppo di task.

Le ipotesi citate riguardano le principali componenti del costrutto e sono le seguenti: le caratteristiche dei sistemi/servizi influenzano le valutazioni degli utenti riguardo al Task-Technology Fit; le caratteristiche del compito influenzano le valutazioni degli utenti riguardo al Task-Technology Fit; il livello di competenze e di abilità individuali influenzano le valutazioni degli utenti; le interazioni tra tecnologia, task e individuo determinano le valutazioni degli utenti riguardo al Task-Technology Fit.

Le dimensioni emergenti connesse al T.T.F. sono le seguenti:

- Il livello di dettaglio (dei dati)
- L'accuratezza (dei dati)
- L'uso generale (dei dati)
- La facilità d'uso di hardware e software
- La presentazione (dei dati)
- La compatibilità (tra fonti diverse)
- Il significato (dei singoli item)
- La confusione (nell'organizzazione dei file)
- L'individuazione (dei dati necessari)
- L'accessibilità (dei dati necessari)
- L'assistenza
- L'affidabilità del sistema

Tale modello ipotizza che mediante la misurazione degli item descritti sia possibile determinare la valutazione data dagli utenti al livello esistente di Task-Technology Fit e conseguentemente al livello di successo del sistema. Pur con i limiti connessi al tipo di task in oggetto e ancor più alla tecnologia analizzata (un'evoluzione continua delle tecnologie implica una revisione degli item realizzati per misurarne le caratteristiche), il modello si rivela affidabile una volta sottoposti i suoi costrutti a diversi metodi volti a verificare della loro validità per l'analisi.

BIBLIOGRAFIA

- Amigoni F.-Beretta S., (1998), *Information technology e creazione del valore. Analisi del fenomeno SAP*, EGEA, Milano.
- Alvaro G.-Vasapollo L., (1999), *Economia e statistica aziendale*, CEDAM, Padova.
- Barelli L., (2001), *B2B: si comincia a fare sul serio*, in ZeroUno, n. 236.
- Betti A.-Ferravante G., (2001), *ASP: L'evoluzione di un mercato*, in ZeroUno n. 236.
- Bevilacqua E., (2001), *Pronto o quasi l'e-marketplace di Pagine Gialle*, in ZeroUno, n. 231.
- Boldizzoni D., Nacamulli R.C.D., Turati C., (a cura di), (1997), *Integrazione e conflitto*, Egea, Milano.
- Bracchi G.-Motta G., (1992), *Sistemi informative e imprese*, Franco Angeli, Milano.
- Bracchi G.-Motta G., (1993), *Progetto si sistemi informativi*; Etas Libri, Milano.
- Brancati A., (1997), *Civiltà nei secoli 3*, La Nuova Italia, Firenze.
- Brooks D.-Dorenport T:-Contrell S., (2001), *The Dynamics of eCommerce Networks, Working paper from the Accenture Institute for Strategic Change*, New York.
- Brown J. S. Duguid P., (2000), *The social life of information*, Harvard Business School Press, Cambridge, Mass.
- Brown S. B. (1998), *Internet technology in support of the concept of "communities-of-practice": the case of Xerox*, Accounting Management And Information Technologies, n. 8.
- Camussone P.F.-Biffi A. (a cura di), (1998), *I nuovi lavoratori*, Edipi, Milano.
- Caravita G., (2000), *Cercansi venditori per l'e-marketplace italiano*, in Internet & Networking de il Sole 24 ore, 24/05/2000.
- Carignani A.-Mandelli A., (1999), *Fare business in rete*, McGraw-Hill, Milano.
- Cattaneo A., (2000), *La grande sfida dell'e-commerce business-to-business*, in Scienza & Business, n. 10.
- Cavalieri E.-R.Ferrarsi Franceschi, (2000), *Economia aziendale. Attività aziendale e processi produttivi*, Giappichelli, Torino.
- Cercola R., (1995), *Marketing*, Collana Tutor, Etas Libri, Milano.

- Christopher E.-Kovacs E., (2000), *Il mercato e le prospettive dell'ASP*, in ZeroUno, n. 236
- Conдини A., (1994), *Sviluppo di nuovi prodotti*, Etas, Milano.
- Consiglio S., (1996), *La sfida del cambiamento nelle aziende di pubblici servizi*, Sinergie, n° 40 Giugno.
- Consiglio S. e Moschera L., (2001), *Le società di fornitura di lavoro temporaneo in Italia. Organizzazione e performance*, Franco Angeli.
- Costa G., (a cura di), (2001), *Flessibilità & Performance. L'organizzazione aziendale tra old e new economy*, ISEDI, Torino.
- Costa G.-Rullani E. (a cura di) (1999), *Il maestro e la rete: formazione continua e reti multimediali*, Etas, Milano.
- Costa G.-Nacamulli R. C. D., (1996), *Manuale di organizzazione aziendale*, Volume V, UTET, Torino.
- De Leo F., (1999), *La virtual community e il business virtuale*, e.business, n.62.
- Dell'Orefice A.-Giura V., (1987), *Lezioni di storia economica*, II edizione, ESI, Napoli.
- De Sola Pool I., (1990), *Technologies without Boundaries. On Telecommunications in a Global Age*, Harvard University Press, Cambridge
- De Vita P., Mercurio R., 2000, *Flessibilità: parola d'ordine o categoria scientifica?*, Cuoia, n°2.
- Di Maria E. (2001), *I marketplace diventano privati*, in ZeroUno, n. 230.
- Drucker P.F., (1996), *Il grande cambiamento*, Sperling & Kupfer, Milano.
- Fulk J.-G. Desanctis, (1995), " *Electronic communication and changing organizational forms*", Organization science vol.6 n. 4.
- Giamminola G., (2000), *E-marketplace*, ISEDI, Torino.
- Grandori A. (1995), *L'organizzazione delle attività economiche*, Il Mulino, Bologna.
- Jones S.G. (1995), *Understanding community in the information age*", in JONES S.G. (ed.), *Cybersociety. Computer-mediated Communication and Community*, Sage, Thousand Oaks.
- Keen P.G.W.-Mougay W.-Torregrossa T., (1998), *The business Internet and Intranets*, Harvard Business School Press, Boston.
- Klemperer P., *The economic Theory of Auctions*, vol. 1-2, Elgar, 2000.
- Korper S.-Ellis J, (2001), *Commercio elettronico. Il progetto, le tecnologie, il marketing, la distribusine: una mappa operativa*, Apogeo, Milano.

-
- Kotler Ph., (1993), *Marketing Management. Analisi, pianificazione, attuazione e controllo*, Isedi, Milano.
 - Lambin J.J., (1997), *Marketing Strategico*, McGraw-Hill, Milano.
 - Lenk, K. & R. Traunmuller (2000) *A Framework for Electronic Government, Database and Expert Systems Applications*, 11th International Workshop on 2000.
 - Lynn T.. (2000), *Valuing the new industry model: B2B Internet exchanges*, Eletronic market Center, Philadelphia.
 - Malone T.W.-Laubacher R.J., (1998), *The logic of Eletronic Markets*, Harvard Business Review, n.67, **Martinez, 2000**,
 - Mandelli A., (1998), *Il commercio elettronico in Internet. Dimensioni e natura del fenomeno*, in *Economia & Management*, n.2.
 - Mercurio R.-Testa F., (1999), *Organizzazione. Assetto e relazioni nel sistema di business*, Giappichelli, Torino.
 - Mertens P.-Bodendorf-Picot A., (1999), *Informatica aziendale*, McGraw-Hill, Milano.
 - Miceli S. (2000), *Imprese, reti e comunità virtuali*. Etas, Milano.
 - Mottura P.-G. Forestieri, (2000), *Il sistema finanziario. Economia e regolamentazione*, Il Mulino, Bologna.
 - Norris M.-West S., (2001), *eBusiness Essentials, Technology and network requirements for the Eletronic Marketplace*, Wiley & Sons, New York.
 - OECD – Organization for Economic Co-operation and Development, (1997), *Eletronic Commerce. Opportunities and challenger for Government*, Parigi, pag.20.
 - Oldani F. (1999), *Le moderne società e le “esigenze digitali”*, in *e.business*, n.10.
 - Occorsio E., (2001), *Ma per i marketplace non ci sono più guadagni*, in *Affari & Finanza de la Repubblica*, 25/06/2001.
 - Ottimo E.-Vona R., (2001), *I sistemi logistici integrati*, Egea, Milano
 - Pellegrini L., (2000), *E-Com, i tre segreti del successo*, in *il Sole 24 ore*, 4/10/2000.
 - Prandelli E., (2000), *Il futuro del B2B è nei Marketplace, Intervista a Mohanbir Sawheney*, in *Economia & Management*, n. 5.
 - Raish Warren D., (2001), *The eMarketpalce, Strategies for Success in B2B eCommerce*, McGraw-Hill, New York.
 - Rullani E.-Romano L., (a cura di) (1998), *Il postfordismo. Idee per il capitalismo prossimo venturo*, Etas, Milano.

- Sawhney M-Kaplan S., (2000), *E-Hubs: The B2B Marketplace*, Harvard Business Review, Boston, May-June.
- Schlumberger J., (2000), *E-procurement*, in Harvard Business Review, may-june, Boston.
- Sciarelli S., (1999), *Economia e gestione dell'impresa*, Cedam, Padova.
- Sciarelli S.-R. Vona (2000), *L'impresa commerciale. Economia e gestione*, McGraw-Hill, Milano.
- Scott W. G.- Martulla M.- Stecco M. (a cura di), (1999), *Il commercio elettronico. Verso nuovi rapporti tra imprese e mercati*, ISEDI, Milano.
- Shapiro G. -H.R. Varian (2000), *Information rules: a strategic guide to Network Economy*, Harvard Business School Press, Boston.
- Sicca L., (1998), *La gestione strategica dell'impresa. Concetti e strumenti*, CEDAM, Padova.
- Sorbero M., (1999), *La gestione dell'innovazione. Strategia, organizzazione e tecniche operative*, Carrocci, Milano.
- Trepper C., (2000), *Strategie e-Commerce*, Mondadori Informatica, Milano.
- Valdani E., (1995), *Marketing strategioc*, Etas Libri, Milano.
- Valdani E.-Adams P., (1998), *Marketing Globale*, EGEA, Milano.
- Varian H.R., (1997), *Microeconomia*, CaFoscarina, Venezia.
- Volberda H. W., (1998), *Building the Flexible Firm*, Oxford Univ. Press., New York.
- Zandoni A., (1997), *Verso la società dell'informazione*, in e.business, n.63.
- Whelan J., (2000), *E-mail work, La posta elettronica in azienda*, Tecniche nuove, Milano.

MODULO C
DAL LINGUAGGIO BUROCRATICO ALLA COMUNICAZIONE
INTERATTIVA

**ANALISI DELLA TRASFORMAZIONE DEL LINGUAGGIO
BUROCRATICO IN RAPPORTO AI PROCESSI DI
INFORMATIZZAZIONE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
LOCALI:
*LA LINGUA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE REGIONALE:
ASPETTI PROBLEMATICI E PERCORSI FORMATIVI***

INDICE

1. <i>Semplificare e modernizzare la lingua: un'esigenza istituzionale, storica e sociale</i>	pag.143
2. <i>La ricerca</i>	pag.150
3. <i>Il lessico</i>	pag.153
4. <i>Sintassi e testualità</i>	pag.166
5. <i>La necessità di una formazione linguistica</i>	pag.186
5.1. <i>Caratteri generali</i>	pag.186
5.2. <i>Analisi dell'offerta formativa concernente la lingua</i>	pag.187
5.3. <i>La proposta di un percorso di formazione linguistica per dipendenti e futuri dipendenti della PA.</i>	pag.206
6. <i>Riferimenti bibliografici</i>	pag.209

1. **SEMPLIFICARE E MODERNIZZARE LA LINGUA: UN'ESIGENZA ISTITUZIONALE, STORICA E SOCIALE.**

La semplificazione del linguaggio della Pubblica Amministrazione (PA) in Italia è un'esigenza avvertita da tempo. Nel libro intitolato *La riforma dell'amministrazione pubblica – questioni urgenti?*, per esempio, Giovanni Abignate nel 1916 menzionava la “perpetua promessa della semplificazione”. Successivamente, nel 1945, un carteggio di ufficio della questura di Napoli riporta alcuni criteri di scrittura da utilizzare nella stesura dei documenti. Questo carteggio è accompagnato da una circolare del questore Broccoli che, con singolare acutezza e modernità, fornisce ai dipendenti importanti indicazioni sulla stesura dei documenti, ponendo l'accento su alcuni problemi sostanziali connessi alla formalizzazione linguistica e alla strutturazione concettuale di tali documenti.

In un convegno del 1983, con riferimento al linguaggio della pubblica amministrazione, l'ex-ministro della Funzione Pubblica Sabino Cassese, citava con ironia il volume di Abignate, affermando che la questione della semplificazione della lingua della PA dopo settant'anni continuava ad essere urgente. Nonostante infatti sporadiche sollecitazioni, quali quelle menzionate sopra, il problema di *se e come* garantire semplicità e trasparenza ai testi di rilievo pubblico si è posto concretamente solo in tempi piuttosto recenti.

Negli ultimi decenni, per la pubblica amministrazione, l'esigenza di dotarsi di una lingua di comunicazione chiara ed efficiente, sia nella comunicazione interna sia in quella rivolta ai cittadini è diventata sempre più sentita e diffusa. Nonostante i ritardi, alcune tappe importanti sono state segnate. Limitandoci alle più significative, tra gli inizi degli anni '80 e i primi anni '90 segnaliamo³⁵:

³⁵ Si veda Piemontese (1998: 270-271).

il rapporto della commissione Barrettoni - Arlieri del 1981 in cui si parla di lingua oscura e complessa;

la relazione al Parlamento di Bettino Craxi del 7 Settembre 1984 che invoca una buona redazione tecnica delle leggi;

la *Circolare* della Presidenza del Consiglio dei ministri, datata 24 febbraio 1986³⁶ e indirizzata a tutti i ministeri, sull'esigenza unanimemente riconosciuta di avviare un processo di miglioramento qualitativo della produzione legislativa attraverso un affinamento ed una omogeneizzazione della tecnica di formulazione dei testi normativi;

le *Regole e raccomandazioni* del Senato della Repubblica per la formulazione tecnica dei testi legislativi, pubblicate nel febbraio 1986;

le due *Circolari*, conseguenti a quella della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Presidente del Senato Amintore Fanfani e della Presidente della Camera Nilde Iotti, entrambe datate 28 febbraio 1986. Esse accompagnano il testo delle citate *Regole e raccomandazioni* del Senato della Repubblica;

la sentenza n. 364 del 23-24 marzo 1988 della Corte Costituzionale (relatore Dell'Andro): "Cause di non punibilità Inescusabilità- ignoranza inevitabile" che riconosce al cittadino il diritto di ignorare la legge quando questa sia formulata in modo oscuro o contraddittorio;

la legge n. 241/1990 intitolata "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi";

A partire dagli anni '90, con una ulteriore accelerata in tempi recentissimi, lo stato ha finalmente attribuito un posto di rilievo ai problemi connessi alla lingua della PA. Nell'ambito di questo rinnovato interesse si colloca, nel dicembre 1993, la pubblicazione del *Codice di stile delle comunicazioni scritte a uso delle pubbliche amministrazioni*, fortemente voluto dall'allora ministro della Funzione Pubblica Sabino Cassese e edito dal Dipartimento della Funzione Pubblica. Nel 1997, tale codice è stato perfezionato dal *Manuale di Stile*, di cui è in corso una nuova e aggiornata edizione.

³⁶ G.U. 29 Maggio 1986, n. 123, Suppl. ord.

La pubblicazione del *Manuale di Stile* rappresenta uno dei momenti più caratterizzanti del “Progetto Chiaro”³⁷. Quest’ultimo è esplicitamente finalizzato a semplificare il linguaggio amministrativo e costituisce per sistematicità e coerenza una delle iniziative di maggiore rilevanza degli ultimi anni. Sulla base del *Manuale di Stile* e collegandosi ad alcune ricerche svoltesi in ambito accademico³⁸, “Chiaro” fornisce consigli pratici e indicazioni di massima per redigere testi burocratici in modo semplice e chiaro e rende disponibili in rete esempi di testi amministrativi riscritti in forma semplificata. Il progetto prevede, infine, una consulenza per tutti gli enti che vogliono semplificare e modernizzare la lingua usata nelle proprie comunicazioni.

Recentemente, nel maggio 2002, i consigli e le tecniche contenuti nel *Manuale di Stile* hanno assunto un carattere maggiormente formale ed ufficiale con la “Direttiva sulla semplificazione del linguaggio nei testi amministrativi”.

Sul piano normativo, un forte segnale di attenzione da parte delle istituzioni ai problemi della comunicazione all’interno della PA è costituito dalla legge 150, approvata il 7 giugno del 2000. Quest’ultima disciplina le attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni. Le “attività di informazione e di comunicazione” includono:

- a) l’informazione ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso stampa, audiovisivi e strumenti telematici;
- b) la comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti, attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa;
- c) la comunicazione interna realizzata nell’ambito di ciascun ente.

La legge 150 e il relativo decreto di attuazione rappresentano un’assoluta novità normativa nel campo di nostro interesse; nel disciplinare il complesso delle attività di informazione e comunicazione nella PA, essi prevedono, infatti, la

³⁷ Obiettivi ed attività del “Progetto Chiaro” sono disponibili *online* alla URL <http://www.funzione.pubblica.it/chiaro>.

³⁸ Un importante punto di riferimento è stato costituito dalle ricerche di un gruppo di linguisti dell’Università di Roma “La Sapienza” coordinati da Tullio De Mauro.

presenza obbligatoria di personale dotato di una specifica qualifica (laurea specialistica e/o corsi di perfezionamento) per svolgere le centrali funzioni di portavoce (art. 7), addetti agli uffici di relazione con il pubblico (URP) (art. 8) e addetto stampa (art. 9).

La legge 150 si collega al “Progetto Chiaro” poiché cerca di garantire la trasparenza e l’efficacia comunicativa all’interno della PA, tuttavia si distingue da esso in due caratteristiche fondamentali. In primo luogo essa, contrariamente alle disposizioni del “Progetto Chiaro”, è un intervento normativo. In secondo luogo, cerca di affrontare il problema della comunicazione in modo profondo: piuttosto che fornire consigli di stile o di “buona scrittura” rivolti a dipendenti che, senza un’adeguata preparazione, si trovano a svolgere mansioni connesse alla comunicazione, la legge 150 afferma la necessità di disporre di figure professionali formate, o meglio da formare, *ad hoc*. Pur non riguardando esclusivamente la lingua, dunque, la legge 150 fa emergere l’urgente necessità di formare figure professionali esperte di comunicazione e di lingua.

Merita, infine, di essere menzionata in questo contesto una sentenza pronunciata dalla Corte Costituzionale nel 1995³⁹ che ha affermato il diritto dei cittadini a ignorare norme di legge, oggettivamente intricate e incomprensibili. L’idea sottostante a questa sentenza è che la comunicazione sociale deve essere chiara per “dovere” etico-politico nei confronti dei cittadini e per espletare le proprie funzioni: informare, rendere conto e regolare i comportamenti.

La necessità di una comunicazione chiara ed efficiente è stata avvertita infine anche per aziende che erogano servizi alla totalità dei cittadini. La legge istitutiva dell’autorità per l’energia, il gas e l’acqua ha, infatti, chiesto alle società che forniscono questi servizi la trasparenza linguistica nelle norme e negli atti che regolano i loro rapporti con i clienti. L’Enel, per esempio nel 1997, ha incaricato un

³⁹ Si tratta della sentenza della Corte Costituzionale n. 61 del 24.2.1995.

gruppo di linguisti coordinati da Tullio De Mauro e supportati dall'Eurisko, di riformulare la bolletta e i contratti in direzione di una maggiore comprensibilità e leggibilità⁴⁰.

Nonostante le iniziative passate in rassegna, il cammino verso la modernizzazione della lingua della PA è ancora lungo. Lo dimostra il confronto con le esperienze degli altri paesi europei e d'oltreoceano, per i quali esiste una lunga tradizione di attenzione a problemi linguistici e comunicativi⁴¹. In tempi recenti, per esempio, negli USA quasi quaranta stati hanno adottato norme finalizzate ad imporre l'uso di una lingua accessibile e chiara in tutte le comunicazioni rivolte alla totalità dei cittadini oppure ad una vasta utenza. Norme analoghe sono state adottate in diversi paesi europei. In Svezia, ad esempio, per legge, i diversi uffici della pubblica amministrazione preposti alla redazione di testi destinati ai dipendenti e di testi rivolti al pubblico sono stati dotati di un esperto di comunicazione e linguaggio con lo specifico compito di assicurare una comunicazione chiara ed efficiente. L'attenzione rivolta da parte dei governi europei e d'oltreoceano al problema della lingua della PA si è concretizzata, inoltre, nella ricca produzione di testi e manuali di stile a uso delle amministrazioni pubbliche⁴².

La specificità del percorso italiano in questo ambito è intimamente legata alla peculiarità della storia italiana. Una vicenda politico-istituzionale all'insegna della costante distanza tra "dirigenti" e "diretti", una storia linguistica caratterizzata da una netta separazione tra lingua scritta e lingua parlata e infine una tradizione scolastica fortemente orientata sullo scritto sono infatti tra le cause che hanno determinato una

⁴⁰ La riscrittura della bolletta Enel si inserisce nell'ambito di una serie di ricerche sulla teoria della leggibilità e comprensibilità dei testi. Tali ricerche hanno consentito di arrivare alla definizione e all'applicazione di alcuni criteri oggettivi nella redazione di testi rivolti ad ampie fasce di popolazione, tra cui quelli dell'amministrazione pubblica. Sulla teoria della leggibilità e comprensibilità si vedano, tra gli altri, De Mauro, Piemontesi & Vedovelli (1986).

⁴¹ In generale, iniziative di questo genere possono considerarsi interventi di pianificazione linguistica. In primo luogo infatti orientano o finiscono per orientare l'identità linguistica della comunità, in secondo luogo sono promosse dallo stato, ovvero da un soggetto sociale che, per posizione socio-economica-politica, per prestigio culturale e per ruolo istituzionale, è investito di tale compito.

⁴² Cfr. Piemontese (1998) e De Mauro (2001).

storica separatezza tra la lingua delle istituzioni e quella comunemente parlata e scritta dalla maggioranza dei cittadini. Riprendendo una famosa metafora pasoliniana, Tullio De Mauro ha osservato: “La distanza linguistica tra chi è o crede di essere nel palazzo e chi sta nella piazza ha percorso tutta la storia effettuale dell’Italia unita e di buona parte dell’Italia repubblicana”.⁴³

Dall’incontro-scontro tra la norma tradizionale e la lingua parlata e scritta unitaria, ormai comunemente diffusa nella società, derivano “una generalizzata insicurezza linguistica e le persistenze ideologizzanti di alcuni gruppi su varietà linguistiche di difficile accesso per la collettività pur se legate a contesti di vitale importanza sociale”⁴⁴. Da una parte, infatti, i gruppi sociali collocati in luoghi centrali della struttura sociale e statale tendono a difendere la propria identità, ancorandosi a usi linguistici che non tengono conto della limitata capacità di accesso da parte ampie fasce della popolazione. Dall’altra parte, una sorta di insicurezza circa la norma linguistica, sembra attraversare tutti i ceti e gruppi sociali. Tale insicurezza si manifesta, non solo nei comportamenti linguistici di coloro che hanno bassa o nulla scolarità⁴⁵, ma anche nei comportamenti comunicativi di chi non è abituato alle esigenze di chiarezza, di precisione e di espressività della comunicazione in italiano diretta al grande pubblico e si rifugia nell’uso quasi gergale del proprio ambito professionale. La comunicazione fallisce proprio per la scelta ideologica di far adattare il destinatario, che non è uno specialista, alle caratteristiche della comunicazione del settore specialistico dell’emittente⁴⁶.

Le problematiche evidenziate vengono, in un certo senso, amplificate dall’*e-government*. Una lingua di comunicazione chiara, semplice ed efficiente e una rigorosa strutturazione concettuale dei contenuti ci paiono un presupposto

⁴³ De Mauro (2001: 6).

⁴⁴ Vedovelli (2001: 57).

⁴⁵ Secondo l’ultima rilevazione ISTAT, si tratta di oltre il 40% della popolazione.

⁴⁶ Si veda Vedovelli (2001: 57-58).

fondamentale per usufruire dei vantaggi dell'*e-government*⁴⁷. Se infatti l'*e-government* permette al cittadino e alle aziende di accedere direttamente dalle proprie case o dai propri uffici ad un'ampia serie di servizi e informazioni, l'assenza di trasparenza linguistica rischia di limitare l'autonomia dell'utente, che è costretto a ricorrere agli uffici, o a un fitto scambio di *e-mail* con essi, per verificare la propria comprensione. Tale assenza inoltre rischia di essere scoraggiante per l'utente e di creare, pertanto, una sorta di diffidenza nei confronti dei servizi *on line*.

La chiarezza comunicativa ci pare inoltre un presupposto per permettere l'eguale accesso dei cittadini ai benefici prodotti dall'*e-government*. L'autorità centrale si è accorta del pericolo di escludere fasce di cittadini dal nuovo sistema di comunicazione della PA. Con un decreto del 12 luglio 2002, il governo ha infatti istituito un "Comitato tecnico per l'uso consapevole di *internet*" "con il compito di definire una strategia unitaria d'intervento finalizzata a creare le condizioni necessarie per garantire a tutti gli utenti la capacità e la effettiva possibilità di usufruire delle comunicazioni elettroniche in maniera piena e consapevole, con particolare riguardo ad alcune categorie di utenti rispetto alle quali si palesi la necessità di una maggiore tutela".

Quanto affermato ci sembra valere sia per lo Stato centrale sia per le Regioni e gli Enti locali. È infatti importante menzionare che, considerato l'ormai avviato processo di decentramento amministrativo, le Regioni e gli Enti locali assumono un ruolo di primo piano nell'implementazione dell'*e-government*. Ad esempio, il Ministro per l'innovazione e le tecnologie Lucio Stanca ha recentemente affermato l'impossibilità di conseguire gli obiettivi connessi all'*e-government* senza la "partecipazione e il pieno coinvolgimento di Regioni, Comuni e Province".

⁴⁷ Tali vantaggi sono stati sottolineati da diversi esponenti del mondo politico e della comunità scientifica, tra gli altri, si vedano Marasso (2001) e Tasso & Omero (2001).

2. LA RICERCA

Il presente lavoro è diviso in due parti. La prima concerne l'analisi linguistica di testi burocratici della Regione Campania, la seconda si concentra su alcune problematiche connesse alla formazione.

Per quanto concerne la prima parte, osserviamo che lo studio della lingua burocratica può limitarsi ad una analisi puramente descrittiva oppure può associare alla descrizione il tentativo di individuare “difetti” e suggerire rimedi e soluzioni per una comunicazione migliore⁴⁸. Questa ricerca si colloca in questa seconda ottica e, di conseguenza, prevede la realizzazione di tre obiettivi: l'analisi linguistica e testuale dei documenti della pubblica amministrazione della Regione Campania, l'individuazione di aree “problematiche” della lingua burocratica regionale e l'elaborazione di proposte correttive in grado di favorire la chiarezza e l'efficacia comunicativa dei testi burocratici regionali.

L'attenzione rivolta nella seconda parte del lavoro alla formazione si fonda sulla consapevolezza che, per garantire una comunicazione chiara, semplice ed efficace, adeguata ad uno stato moderno, non siano sufficienti manuali che prescrivano agli estensori regole generiche da apprendere e applicare meccanicamente. Una corretta ed efficiente dinamica comunicativa dipende infatti da tecniche inscindibili da capacità e “sensibilità” metalinguistiche che si possono acquisire solo attraverso un adeguato programma di formazione.

⁴⁸ Bruni (2001: 6).

Al fine di procedere alla analisi dei fenomeni morfosintattici e lessicali, che caratterizzano i testi prodotti dalla pubblica amministrazione regionale, è stato selezionato un campione di documenti di vario tipo:

- bandi;
- delibere;
- decreti dirigenziali;
- ordini di servizio;
- circolazione e corrispondenza con altri enti;
- risposte al pubblico.

Il campione selezionato è composto da materiali provenienti da vari Assessorati della Regione Campania: Sanità, Risorse Umane, Istruzione e Formazione, Commercio Turismo e Spettacolo, Industria e Artigianato, Università e Ricerca Scientifica. I testi sono stati raggruppati in due tipologie principali, a seconda del tipo di destinatario:

- 1 testi di comunicazione interna, rivolti ad uffici della Regione o ad altre strutture amministrative dello stato;
- 2 testi di comunicazione esterna, indirizzati al pubblico⁴⁹.

⁴⁹ De Mauro (2001a: 18-19). a questo proposito parla di testi di servizio: “Un testo di servizio è un testo informativo con una forte componente pragmatica. Esso si differenzia da altri testi informativi (narrativi, argomentativi scientifici, cronachistici, ecc.) in quanto non si limita a trasmettere solo un contenuto referenziale, cioè notizie su una certa situazione. Come ogni testo informativo, ha sì l’obiettivo di coinvolgere il destinatario nell’acquisire la conoscenza di un contenuto referenziale, ma ciò non a fini che possono essere e restare di pura natura *locutoria* e conoscitiva. Il testo di servizio mira a trasferire conoscenze al destinatario perché questi le utilizzi in tempi definiti per regolare il suo comportamento pratico.” In ciò un testo di servizio è simile a un testo di istruzioni o di norme, testi che hanno una natura locutoria, ma usano il parlare per realizzare fini pratici ulteriori. Questo tipo di testi sono detti *perlocutori*. “Rispetto a testi del genere il testo di servizio accentua ancor più la sua componente pragmatica e perlocutoria. Un testo di servizio mira non solo a regolare un comportamento che possa aver luogo, ma mira a sollecitare che il destinatario attui tale comportamento, cioè faccia una certa cosa, e la faccia in luoghi e tempi brevi, determinati e desiderati, o convenuti o comunque fissati. Include un suggerimento, un invito, un ordine: è *suasivo* o *iussivo*.” In definitiva, “un testo di servizio i. dà informazioni sul contenuto (è *locutorio*), ii. include prescrizioni di comportamento (è *perlocutorio*), iii. mira a sollecitare la realizzazione rapida di tale comportamento. (è *suasivo* o *iussivo*). Il testo di servizio è anche un testo *allocutivo*”. In altre parole, “si tratta di testi che alla natura locutoria e alla componente perlocutoria suasiva o iussiva uniscono

L'analisi dei documenti si è concentrata sui fenomeni lessicali e sintattico-testuali. Questi ultimi sono stati investigati in una prospettiva "intrafrastica" e "transfrastica". Lo studio concernente la dimensione intrafrastica consiste nell'esame dei fenomeni strettamente linguistici che caratterizzano gli enunciati della lingua burocratica, lo studio della dimensione transfrastica riguarda invece le caratteristiche complessive del testo.

una dichiarazione con cui il testo stesso, nel suo intrinseco, impegna il suo autore, l'emittente, a compiere certi atti, o in ogni caso o come contropartita dei comportamenti richiesti o ottenuti dal destinatario".

3. IL LESSICO

La presente sezione è dedicata al lessico e affronta due problematiche fondamentali. In primo luogo si indicano quali sono i principali problemi lessicali incontrati nella lettura di un testo burocratico da diverse tipologie di utenti. In secondo luogo, si tenta di suggerire alcune tecniche correttive delle problematiche precedentemente descritte, individuando quali classi di parole devono essere più convenientemente usate in relazione ai diversi tipi di documenti e di destinatari.

Per comprendere le problematiche connesse al lessico utilizzato nei documenti della Pubblica Amministrazione, è utile fare una breve premessa riguardante il grado e il tipo di conoscenza lessicale presumibilmente posseduto dagli italiani. Tale premessa ha una doppia utilità: essa si pone innanzitutto, come un indispensabile *background* per l'analisi successiva. Inoltre, come sottolineato da Vedovelli (2001), "un servizio pubblico pagato dal pubblico per fornire un servizio al pubblico deve avere un'idea di come quel pubblico è fatto linguisticamente".

Un dizionario della lingua italiana "familiare" e non specialistico come lo Zingarelli registra circa 120.000 lemmi. Sulla base di alcuni recenti studi, è stato calcolato⁵⁰ che un laureato intende il significato di circa 60-80.000 di essi; ciò significa che il 40-50% delle voci lessicali incluse in un dizionario semplice sono sconosciute a parlanti colti ed esperti. Se si prendono in considerazione dizionari più ampi, tale percentuale crolla drammaticamente: ad esempio, persone laureate capiscono il significato solo del 25% circa dei 160.000 lemmi inclusi nel *Vocabolario della lingua italiana* edito dall'Istituto dell'Enciclopedia Italiana. Se poi si esaminano dizionari specialistici quali il *Grande dizionario italiano dell'uso*, pubblicato da Utet e Paravia, si osserva un ulteriore abbassamento delle percentuali

⁵⁰ Si veda De Mauro (2001: 21-24).

di comprensione. Le percentuali appena riportate cercano di fotografare il sapere lessicale della parte presumibilmente più colta della popolazione e possono essere utili anche per avere un'idea del ristretto sapere lessicale delle fasce meno colte e scolari della popolazione.

Come è facile intuire, il sapere lessicale di un individuo non è legato in modo deterministico al livello di scolarizzazione, ma è condizionato dall'insieme di interessi, esperienze e attività di tale individuo. Tra di essi, particolare importanza riveste l'attività professionale. Gli specialisti parlano, infatti, dell'esistenza di lingue speciali, linguaggi settoriali o professionali⁵¹, a seconda dei casi; tali linguaggi posseggono tecnicismi lessicali veri e propri e i cosiddetti tecnicismi semantici, ovvero parole tratte dalla lingua comune ma usate in un'accezione diversa⁵². Ad esempio, un tipografo italofono, qualunque sia il suo livello d'istruzione, conosce parole come *menabò* e sa che *pesce* o *gambero*, non definiscono solo un animale, ma anche un errore tipografico. Tali conoscenze possono spesso non essere condivise da persone dotate di un ben più alto livello di scolarizzazione. Allo stesso modo, un qualsiasi dipendente della pubblica amministrazione regionale non avrà difficoltà a comprendere, all'interno di un documento burocratico, l'esatto significato di parole come *circolare*, *delibera*, *bando*, *direttiva*, *regolamento*, *statuto*. Difficoltà molto maggiori possono essere incontrate nell'intendere le stesse parole da un cittadino comune, anche se dotato di un alto livello di scolarizzazione. Stesso discorso vale per le sigle e le abbreviazioni. Un dipendente amministrativo di qualsivoglia livello intende immediatamente che con U.R.P. ci si riferisce all'Ufficio delle Relazioni con il Pubblico, o che nella scrittura *L. 447/97*, *L.* designa *legge*; queste inferenze, banali per gli addetti ai lavori, possono rappresentare invece per un cittadino comune un vero e proprio ostacolo alla comprensione.

Si osserva che, anche all'interno di un macro-settore apparentemente unitario come la pubblica amministrazione, il sapere lessicale è diversamente distribuito. Vocaboli,

⁵¹ La bibliografia sui linguaggi settoriali è molto vasta. Per un'introduzione a tale tema si confronti Sobrero (1993).

⁵² Sulla distinzione tra "tecnicismi lessicali" e "tecnicismi semantici", si confronti Bruni (1996: 115-118).

sigle o abbreviazioni trasparenti in alcuni settori possono non essere altrettanto trasparenti in altri: ad esempio, la sigla P.R.A. (Pubblico Registro Automobilistico), di uso assolutamente comune nell'ambito di settori quali trasporti e mobilità, è presumibilmente assai meno nota nell'agricoltura. Un ulteriore e fondamentale problema relativo alla comunicazione interna è costituito dalle stratificazioni interne agli specifici settori. Un funzionario di alto livello ha, con ogni probabilità, un sapere lessicale profondamente diverso da quello di un dipendente di basso livello. Di conseguenza, le loro possibilità di interpretare correttamente il tessuto lessicale di un testo sono probabilmente asimmetriche. Su tale interessante argomento, che senz'altro meriterebbe uno studio a parte, gli specialisti hanno riflettuto poco. Non sappiamo, infatti, né in che misura né in quali campi semantici si manifesti tale presumibile sproporzione.

Da quanto detto finora, consegue che la qualità e la funzionalità delle scelte lessicali non sono da considerarsi valori assoluti, ma piuttosto valori legati alle caratteristiche dei destinatari cui ciascun testo è rivolto.

Nei documenti di comunicazione interna della Regione Campania esaminati abbiamo riscontrato due tipi di tecnicismi. Il primo tipo è costituito da tecnicismi tipici del settore su cui verte il documento, ad esempio lessemi tratti dal linguaggio economico-finanziario in un documento che affronta questioni relative al bilancio o alle tasse. Il redattore del documento può utilizzare questo tipo di tecnicismi senza temere incomprensioni, se è certo che i colleghi destinatari del contenuto del documento condividano con lui la conoscenza dei termini in questione ed il loro esatto significato. Ciò può avvenire, ad esempio, quando la comunicazione è indirizzata a colleghi di livello superiore o paritario all'estensore del documento e operanti all'interno del suo stesso settore. In tale specifico caso, l'uso di tecnicismi non costituisce un ostacolo per la chiarezza del testo e può anzi rappresentare un ausilio per garantire precisione e immediata comprensibilità. Nel complesso, sembra dunque che l'impiego di questa classe di termini tecnici crei, in questo tipo di comunicazione interna, disfunzioni di minore rilievo rispetto a quelle create a parità di condizioni comunicativa dalla struttura testuale e informativa del documento e dalla configurazione sintattica delle sue frasi. L'estensore del documento dovrà

osservare una maggiore prudenza nell'usare tecnicismi se il destinatario è invece estraneo al settore cui essi si riferiscono. Dove possibile il redattore dovrebbe evitare l'uso di termini tecnici; nel caso questi ultimi siano strettamente necessari e insostituibili, il redattore dovrebbe spiegarli alla loro prima occorrenza; se essi infine sono particolarmente numerosi, la soluzione migliore è quella di accludere al documento un glossario, in cui si trovino definiti in modo semplice i termini tecnici occorrenti nel testo. Uguale prudenza deve essere usata quando ci si rivolge a colleghi di livello socio-culturale più basso. Nella situazione comunicativa appena discussa, il redattore del documento di comunicazione interna dovrebbe comportarsi in modo non difforme dal redattore di un testo di comunicazione esterna, rivolto alla totalità dei cittadini⁵³.

Accanto a questi tecnicismi, abbiamo rilevato la presenza di tecnicismi non connessi con l'argomento del documento, ma tratti da altri linguaggi speciali, in particolare quello giuridico, spesso non strettamente funzionali alla comunicazione. L'uso di tali tecnicismi è parte centrale del tanto vituperato stile burocratico e deve essere senz'altro evitato. Anche quando risultano comprensibili, essi appesantiscono inutilmente il testo, rendendolo meno chiaro, non immediatamente comprensibile e più lontano dalla lingua comune.

Per esemplificare i due tipi di tecnicismi appena descritti, esamineremo un documento di comunicazione interna, la circolare del 9.12.2000 relativa al "Passaggio definitivo delle pubbliche amministrazioni all'Euro" inviato dalla *Giunta Regionale della Campania - Area Generale di Coordinamento Bilancio, Ragioneria e Tributi* ai "Sigg. Coordinatori". In questo testo si legge:

- Durante questo periodo pur essendo assicurati a cittadini ed imprese la possibilità di usare l'euro nei rapporti documentali e valutari con soggetti pubblici, le Amministrazioni mantengono le proprie contabilità ed evidenze contabili in lire....

⁵³ Si veda su questo argomento quanto detto in seguito.

- La regola dell'arrotondamento al secondo decimale è inderogabile, salvo l'unica eccezione prevista per i calcoli intermedi, per i quali è consentito l'uso di più cifre decimali. La possibilità di impiegare più cifre decimali nasce dall'esigenza di evitare le distorsioni provocate dall'arrotondamento limitato al centesimo di euro nella conversione di importi in lire molto contenuti, considerando il basso valore nominale della lira.
- Le sanzioni pecuniarie espresse in lire, in quanto irrogate prima del 31 dicembre 2001, ma non ancora estinte devono essere ridenominate in euro secondo le regole generali di conversione e arrotondamento. Dovranno essere pagate in euro, salvo che, nel solo periodo di doppia circolazione, l'obbligato non scelga di estinguerle in contanti attraverso il pagamento dell'importo in lire.

Il documento citato tratta un argomento di carattere economico-finanziario. In modo atteso, troviamo espressioni lessicali e lessemi tipici del linguaggio settoriale dell'economia. Essi sono: *rapporti documentali e valutari, evidenze contabili, arrotondamento al secondo decimale, basso valore nominale della lira, doppia circolazione, importo*. Considerato che il documento in esame è destinato a personale specializzato di alto livello (i coordinatori), questi tecnicismi ci appaiono ammissibili.

Accanto a tecnicismi di carattere economico-finanziario, nel testo, si osserva la presenza di voci lessicali e locuzioni tratte dal linguaggio giuridico quali *irrogare una sanzione pecuniaria, l'obbligato, estinguere* (le sanzioni pecuniarie). Tali espressioni sono sconosciute alla lingua comune. *Irrogare* è un latinismo, una voce dotta, tipica del linguaggio giuridico assolutamente desueta⁵⁴. Essa potrebbe essere sostituita dal più comune *infliggere*, se non dal normale *fare*. *Sanzioni pecuniarie* è del tutto equivalente al comunissimo *multe*. *Obbligato* potrebbe essere sostituito dal

⁵⁴ Si veda Cortelazzo & Zolli (1983: 629).

semplice *multato*, ed il verbo *estinguere* dal più comune *pagare*. Le locuzioni menzionate appaiono dunque un inutile appesantimento del testo e contribuiscono a renderlo poco chiaro e non immediatamente comprensibile. Un discorso analogo a quello dei tecnicismi vale per le sigle e le abbreviazioni.

In conclusione, nell'utilizzare tecnicismi lessicali e semantici il redattore di un documento di comunicazione interna deve ispirarsi ad un criterio di convenienza e necessità che può essere così riassunto: usare tecnicismi lessicali e semantici, abbreviazioni e sigle solo quando necessario e quando essi rappresentano un ausilio per l'immediata comprensione del testo. È in ogni caso consigliabile evitare l'accumulo di sigle e abbreviazioni; in grande quantità, anche se, singolarmente, esse sono facilmente decifrabili, queste rendono il testo faticoso e poco comprensibile. Il criterio di convenienza e necessità implica che il redattore di testi di comunicazione interna, nell'utilizzare tecnicismi lessicali e semantici, si ponga costantemente il problema del suo destinatario e in particolare (a) a quale ufficio o settore appartenga e (b) quale sia il suo livello nella scala dei dipendenti della burocrazia regionale. Come abbiamo detto sopra, termini specialistici devono essere usati con grande accortezza nel momento in cui ci si rivolge a destinatari che non siano specializzati in un determinato settore e/o che appartengono a livelli più bassi rispetto al redattore stesso.

Un consiglio generale spesso ripetuto dalla bibliografia specialistica è quello di non ritenere che un testo infarcito di tecnicismi, parole, rare o difficili sia da considerare più colto, più ufficiale di un testo piano in cui prevalgano parole di uso comune⁵⁵.

Nei rapporti con il cittadino, la larga presenza di tecnicismi lessicali e semantici, abbreviazioni e sigle può rappresentare una vera e propria barriera per la comprensione.

Se richiamiamo quanto detto sopra a proposito del sapere lessicale degli italiani, risulta molto difficile che un cittadino dotato di un medio o basso grado di

⁵⁵ Si confronti ad esempio De Mauro (2001: 21-24).

scolarità sia in grado di comprendere parole tecniche. Ad esempio, in un avviso dell'assessorato regionale per l'agricoltura e le foreste si legge:

Il provvedimento si è reso necessario per consentire, anche alle aziende agricole campane interessate, di accedere al contributo, nella forma di credito d'imposta, così come previsto dal decreto legge 8 luglio 2002, n. 138 (G.U.n. 158 del 8 luglio 2002). Tale norma, all'art.11, prevede infatti che "le imprese sono ammesse al contributo ... qualora abbiano presentato domanda su investimenti ammissibili di agevolazione ai sensi del Reg. (CE) n.1257/99 a valere sui bandi emanati dalle regioni e dalle province autonome di Trento e Bolzano e purché la domanda sia stata istruita favorevolmente dall'Ente incaricato".

I titolari di istanze istruite con esito favorevole, ma non finanziabili per eventuale carenza di risorse, potranno richiedere, nei modi previsti dal suddetto decreto legge, il credito d'imposta in discussione, ovvero saranno ammessi ai benefici secondo l'ordine di graduatoria, sulla base delle disponibilità economiche che si rinverranno.

I destinatari del documento citato sono cittadini comuni, titolari di piccole e medie imprese agricole. Abbiamo molti dubbi sul fatto che tutti i potenziali destinatari siano in grado di comprendere l'esatto significato dell'espressione tecnica *credito di imposta*. Tale espressione andrebbe dunque ulteriormente spiegata. Accanto a questo tecnicismo finanziario, strettamente inerente all'argomento dell'avviso, si trova l'espressione giuridico-burocratica *istruire una domanda con esito favorevole*; tale espressione appare complessa, oscura e sostituibile con la frase relativa *che presentano i requisiti richiesti*. Un simile valore paiono avere il lessema *istanza*, sinonimo del semplice *domanda* e l'espressione *a far data* al posto del comune *da*, occorrente nel medesimo avviso in un brano diverso da quello riportato. Anche le abbreviazioni *G.U.*, *Reg. (C.E.)* e *art.*, probabilmente ovvie per un

dipendente della pubblica amministrazione, non sono tali per il cittadino comune; quest'ultimo sarebbe aiutato dalla citazione della forma estesa.

Vorremmo infine richiamare l'attenzione sull'espressione *istruite con esito favorevole*, indicata in neretto nella prima riga del secondo capoverso. Tale espressione è mutuata con una lieve e trascurabile variazione dall'articolo legislativo citato nel capoverso precedente. Il redattore del testo ha dunque riportato in un bando una locuzione della legge, trascurando la grande differenza esistente tra le due tipologie testuali. Le leggi hanno infatti una "rigidezza"⁵⁶ e una "formularità", che costituiscono parte del loro valore giuridico e, contemporaneamente, tendono ad allontanarle dalla lingua comune. I testi rivolti al pubblico non legano la loro legalità alla loro formularità, di conseguenza non c'è alcuna necessità di "portare", in tale tipo di testo, frammenti della complessa e tecnica lingua giuridica⁵⁷. Si rileva inoltre che paradossalmente, in questo caso, nel testo di legge citato troviamo la forma più comune *domanda*, laddove nel bando si legge il più complesso termine *istanza*.

Come abbiamo osservato a proposito dei documenti di comunicazione interna, anche in documenti rivolti al pubblico abbiamo riscontrato la presenza di parole e locuzioni desuete, ridondanti e tipicamente burocratiche. Come rilevato in precedenza, tali espressioni possono creare delle disfunzioni comunicative, appesantendo e complicando inutilmente il testo. In un bando della Regione, pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania n° 15 del 11 marzo 2002, e riguardante "l'individuazione dell'*Advisor*, cui affidare l'incarico di consulenza ed assistenza per la costituzione di una Società di capitali per la gestione di beni culturali", si legge ad esempio:

⁵⁶ Si veda Sabatini (2000).

⁵⁷ Si confronti quanto scritto da Raso (1999: 237): "La struttura di un testo giuridico e legislativo conosce degli usi formulari che sono in molti casi costitutivi del loro valore legale. La formularità di certi testi ha insomma la capacità di trasformare una situazione. In essi *dire e fare* sono in strettissimo rapporto; modificare la formula può interferire nella capacità performativa di un testo. Ciò non è vero invece per l'enorme massa di comunicazioni, direttive, informazioni che si producono ai vari livelli della burocrazia".

Le offerte, redatte in lingua italiana, dovranno pervenire a pena di esclusione, entro e non oltre il giorno 30 aprile 2002, in plico chiuso recante la dicitura “Gara per l’assistenza tecnica alla costituzione di una società di capitali per la gestione dei beni culturali” alla Regione Campania, Assessorato ai Beni Culturali, Centro Direzionale Isola A/6, 80143 Napoli; in caso di spedizione farà fede il timbro postale.

Oppure

delibera di approvare, per quanto innanzi, i nuovi schemi integrali del bando di gara che, allegati alla presente, ne formano parte integrante e sostanziale e sostituiscono integralmente quelli già approvati con deliberazione n. 7143 del 21.12.2001.

Nel breve testo riportato osserviamo la presenza di parole in grado di diminuire considerevolmente la chiarezza, la leggibilità e la comprensibilità di un testo burocratico rivolto al pubblico. Troviamo, infatti, lessemi come *plico*, *dicitura* e *recante*, che pur non essendo propriamente tecnicismi sono classificabili come voci rare, il cui uso è confinato quasi esclusivamente alla lingua burocratica. Tali parole sono spesso sostituibili in modo piuttosto semplice con parole di uso comune. Nel caso specifico, *plico* e *dicitura* potrebbe essere sostituito dai più comuni *busta chiusa* e *scritta*. Anche il raro verbo *recare*, in più usato nella forma, poco familiare all’uso medio, del participio presente ci sembra da sostituire, ma tale sostituzione non pare realizzabile tramite un unico lessema ed è pertanto attuabile solo con la riscrittura del periodo. Oltre a queste voci lessicali si trovano locuzioni tipicamente burocratiche come il desueto *innanzi* per il più semplice *d’ora in poi*, il pleonastico *entro e non oltre* per il più semplice *entro*, *farà fede*, invece di espressioni come *garantirà*. Le voci citate possono risultare poco o difficilmente comprensibili nel loro specifico significato a persone con un medio o basso livello di scolarità. Esse inoltre, come sottolineato in precedenza, rendono nel loro complesso il testo pesante, scarsamente chiaro e leggibile, anche per persone dotate di un alto livello di scolarità. Ugualmente

ridondante è la coppia sinonimica di aggettivi *integrante e sostanziale*. L'uso del solo aggettivo *integrante* ci pare non sottrarre nulla al significato dell'espressione.

Ulteriori esempi delle disfunzioni comunicative menzionate ci vengono dall'esame del lessico del "Bando per la presentazione di progetti da realizzare con il contributo del Fondo Sociale Europeo per il periodo 2001 / 2003". Questo bando è parte della misura 6.1. del POR della Regione Campania.

L'articolo 3 del bando è dedicato alle definizioni. In esso si trovano correttamente spiegati i seguenti lessemi ed espressioni lessicali: *Priorità trasversali, Pari Opportunità, Società dell'Informazione, Sviluppo Locale, Priorità di progetto, Integrazione tra soggetti, Approccio personalizzato, Integrazione degli interventi rispetto alle Misure collegate, Percorsi integrati, Destinatari finali, Imprese, Media impresa, Piccola impresa, Occupati, Disoccupati, Soggetti proponenti / Beneficiari finali*.

Non si trovano peraltro definite altre espressioni assolutamente non comprensibili e centrali per il documento. Un primo e ampio gruppo è costituito da termini ed espressioni inglesi di carattere tecnico designanti concetti essenziali ai fini della comprensione del documento. Essi sono *information & communication technology, voucher, best practice* e *on the job*. Sottolineiamo che la scarsa trasparenza di questi termini ed espressioni è legata non solo e non tanto al fatto che si tratta di forestierismi, quanto al fatto che essi rappresentano termini tecnici del linguaggio settoriale economico-aziendale di varie lingue, compreso l'italiano; tale linguaggio settoriale non può considerarsi patrimonio della totalità dei cittadini. È interessante mettere in rilievo inoltre che le espressioni lessicali appena citate sono presenti in tutto il documento e in sezioni-chiave. Ad esempio, *information & communication technology* e *on the job*, attestate con grande frequenza in tutto il documento, si trovano, tra l'altro, nel fondamentale articolo 5 che descrive i "progetti e le attività finanziabili". Ciò vuol dire che non comprendere queste espressioni equivale a non comprendere le attività per cui si può fare richiesta di finanziamento.

Quando si descrivono le “modalità e termini per la presentazione dei progetti”, in una parte dunque con forte valore perlocutorio⁵⁸, si legge:

I progetti dovranno essere presentati sull'apposito formulario (Allegato A) compilato in ogni sua parte e consegnato in n. 2 copie cartacee unitamente al supporto informatico di identico contenuto e alla domanda in bollo entro e non oltre le ore 12.00 dell'1 ottobre 2001.

Nella sezione che spiega le “modalità di erogazione del finanziamento”, dotata di un contenuto referenziale e perlocutorio si legge:

Il finanziamento verrà erogato attraverso le seguenti modalità

- 50% quale anticipazione entro 30 giorni dalla comunicazione di avvenuto avvio delle attività e, nel caso di soggetti privati, a seguito di presentazione di apposita polizza fideiussoria bancaria o assicurativa a favore della Regione Campania di importo pari all'anticipo stesso;
- la quota restante a saldo ad avvenuta conclusione delle attività e dopo l'approvazione del rendiconto finale che dovrà pervenire alla Regione entro 13 mesi dalla data di approvazione della richiesta e dovrà riportare in allegato copia conforme dei relativi giustificativi di spesa nonché relazione sull'attività svolta e sui risultati conseguiti. Il rendiconto delle spese e la relazione ad esso allegata dovranno essere certificati da qualificato professionista (revisore dei conti o commercialista iscritto all'albo). La verifica del rendiconto finale verrà effettuata entro tre mesi dalla data di presentazione dello stesso.

⁵⁸ Un testo ha valore “perlocutorio” o “performativo” quando, attraverso il dire, produce o intende produrre degli effetti sugli interlocutori. Ad esempio, un divieto obbliga ad un determinato comportamento. Si veda Beccaria (1996: 102).

In aggiunta alla già citata forma tipicamente burocratica *entro e non oltre*, nel primo brano spicca la presenza del lessema *supporto informatico*. Siamo certi che tutti conoscano il significato di questo termine, per altro facilmente sostituibile con i più comuni *floppy disk* (o *dischetto*) e *CD rom*?

Nel secondo dei brani riportati, rileviamo la presenza delle espressioni burocratiche *avvenuto avvio*, *avvenuta conclusione* e *copia conforme* agevolmente sostituibili, senza perdita di significato, con i più semplici *avvio*, *conclusione* e *copia*. Valore simile sembra avere la pleonastica dizione *n. 2 copie per 2 copie*.

Vorremmo attirare l'attenzione sul tipo di disfunzioni comunicative potenzialmente causate dal lessico nelle due diverse tipologie testuali citate. Come specificato sopra, il primo documento riportato è un avviso e veicola pertanto solo un contenuto referenziale: esso infatti informa il cittadino su uno stato di cose che lo riguarda, ma non gli richiede, per perseguire scopi di suo interesse, di svolgere delle azioni secondo le modalità indicate dal documento. Questo succede sempre invece con il bando di gara, una tipologia testuale di grande importanza nella comunicazione esterna. Come è noto, questo tipo di documento associa al contenuto informativo, un contenuto perlocutorio e iussivo poiché sollecita e impone che il cittadino, per partecipare alla gara contenuta nel bando, attui determinate azioni e secondo le specifiche modalità espresse nel testo. Se nel caso dell'avviso la comprensibilità consente al cittadino di godere del fondamentale diritto democratico ad avere determinate informazioni, la mancata comprensione di un bando può causare al cittadino un vero e proprio danno morale e materiale e, nel caso di ricorsi, costi notevoli in termini di tempo e danaro allo stato. Scrivere un avviso non comprensibile significa privare il cittadino del proprio diritto ad essere informato e scrivere un bando utilizzando lessemi non comprensibili a tutti significa non porre tutti i cittadini sullo stesso piano per sfruttare una possibilità offerta dallo stato o dalle regioni.

Nonostante abbiamo cercato di fornire indicazioni che possano essere utili ai dipendenti della pubblica amministrazione nel momento in cui essi devono redigere un testo, non riteniamo possibile fornire tecniche riproducibili, in grado di fornire meccanicamente delle soluzioni ai problemi posti. Talvolta ad esempio per chi scrive

non è semplice capire quali termini sono di uso comune e quali no, quali termini sono concreti e quali no; chi scrive è infatti portato ad attribuire la propria competenza linguistica ad altri, e a non percepire la difficoltà contenuta da parole a lui familiari. Riteniamo dunque che solo un'adeguata e specifica formazione possa fare maturare nei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, incaricati di redigere documenti, una sensibilità tale da consentire loro di giudicare quali espressioni lessicali siano più adatte nei diversi tipi di documenti e nel rapporto con diversi tipi di destinatari.

4. SINTASSI E TESTUALITÀ

In questa sezione del lavoro, si è proceduto all'analisi della configurazione sintattica e testuale di alcuni documenti⁵⁹ della Regione Campania, da un punto di vista macro- e micro-strutturale.

La prospettiva micro-strutturale comprende l'esame di diversi aspetti connessi all'organizzazione sintattica della frase, tra cui la struttura argomentale, l'espressione del soggetto, l'ordine delle parole e la distribuzione dell'informazione all'interno della frase.

La prospettiva macro-strutturale include l'osservazione di procedimenti complessivi di pianificazione e organizzazione testuale. Nella corretta elaborazione di un testo, le strategie testuali e la gestione dell'informazione sono infatti un aspetto centrale e fondante. Il fallimento comunicativo di un testo dipende spesso da carenze nella progettazione e nella gestione dell'informazione, oltre che da veri e propri "errori" di lingua.

Un aspetto del tessuto testuale a cui si prestatò particolare attenzione è la "coesione" testuale, cioè il sistema di collegamento fra gli elementi interni ad un testo. Esempi di tali meccanismi sono i procedimenti tesi alla ripetizione di materiale linguistico (ricorrenza totale e parziale, parallelismo, parafrasi), quelli volti a sostituire un segno con un altro (pronomi, pro-forme, deissi, relazioni di co-referenza, ellissi) ed i mezzi che segnalano in modo esplicito le relazioni all'interno del mondo testuale o tra avvenimenti e situazioni esterne ad esso (congiunzione, disgiunzione, subordinazione, ma anche il tempo, l'aspetto, il modo)⁶⁰.

⁵⁹ Cfr. §2.

⁶⁰ Sulla coesione testuale e sui meccanismi di coesione si vedano, tra gli altri, Dressler & De Beaugrande (1994: 63-102).

Parallelamente alla coesione sul piano sintattico, sul piano semantico abbiamo preso in considerazione la “coerenza”, ovvero la proprietà che permette ad un testo di produrre *sensò*. Un testo è infatti coerente, qualora ci sia al suo interno continuità e compatibilità di senso⁶¹.

Coerentemente con gli scopi di questo lavoro⁶², abbiamo tentato di semplificare brani testuali, ritenuti per vari motivi non efficaci o non funzionali alla comunicazione. L’operazione di semplificazione e di riscrittura di un testo è un’operazione complessa. Essa investe diversi aspetti, in primo luogo la leggibilità che concerne le scelte lessicali e sintattiche dell’autore, oltre che aspetti grafici e tipografici, e, in secondo luogo, la comprensibilità che riguarda l’organizzazione logico-concettuale del testo, ovvero il modo in cui il contenuto è organizzato in unità informative, coerenti e gerarchicamente ordinate. Si può parlare infatti di chiarezza, semplicità e precisione di un testo solo se questo, oltre che essere leggibile, è anche comprensibile, cioè ben costruito dal punto di vista logico-concettuale⁶³.

Per misurare la leggibilità, sono stati elaborati strumenti che si basano su criteri quantitativi, le *formule* o *indici* di leggibilità; questi ultimi, sulla base della lunghezza delle frasi e della fruibilità delle singole parole, misurano la complessità sintattica e lessicale di un testo. Tali indici ci dicono, però, ben poco sulla effettiva comprensibilità del testo in questione. Se infatti un testo a bassa leggibilità è quasi sempre anche a bassa comprensibilità, non necessariamente un testo ad alta o media leggibilità garantisce un’alta o media comprensibilità. La comprensibilità dipende soprattutto da fatti di natura testuale, cioè dal grado di esplicitezza delle informazioni date, dalla loro giusta connessione, dalla correttezza ed efficacia con cui sono richiamati gli elementi presenti⁶⁴.

A questo proposito, vale la pena osservare che se, in linea di massima, parole di uso comune e frasi brevi sono più leggibili di parole di uso raro e frasi troppo lunghe, è però altrettanto vero che una distribuzione ottimale delle informazioni in un testo

⁶¹ Sulla coerenza si confrontino, tra gli altri, Dressler & De Beaugrande (1994: 103-129).

⁶² Cfr. §2.

⁶³ Si confronti Piemontese (2000).

⁶⁴ Cfr. Cortelazzo (2001).

nasce dall'equilibrio tra la maggiore esplicitzza possibile e l'esclusione di informazioni, essenziali per l'emittente, ma superflue per il destinatario. In altre parole, per garantire una corretta dinamica comunicativa, è essenziale il giusto equilibrio tra esigenze opposte, ovvero, da una parte la sinteticità, dall'altra la necessità di dare tutte le informazioni necessarie ai destinatari, spesso dotati di pre-conoscenze differenziate, perché siano in grado di capire agevolmente il testo. Come vedremo, affermare semplicemente che una frase per essere leggibile non deve contenere più di 25 o 30 parole significa banalizzare o trascurare una serie di aspetti molto più complessi connessi alla distribuzione dell'informazione all'interno della frase ovvero al rapporto tra unità informative e unità frastiche, all'ordine delle parole e delle unità informative ecc.

Questo aspetto può essere brevemente esemplificato attraverso l'analisi del titolo del seguente bando:

SELEZIONE DI 9 GIOVANI LAUREATI E 20 GIOVANI DIPLOMATI PER LA PARTECIPAZIONE AD ATTIVITA' FORMATIVE ED IL CONFERIMENTO DI INCARICHI DI COLLABORAZIONE COORDINATA E CONTINUATIVA PER LA REALIZZAZIONE DI PROGETTI OBIETTIVO A SOSTEGNO DEL SISTEMA INFORMATICO DELLA REGIONE CAMPANIA.

Il bando appena citato presenta problemi di natura diversa, che tutto sommato possono essere ricondotti alla mancanza di equilibrio tra sinteticità e informatività.

Innanzitutto, per una questione di eccessiva sinteticità, non è chiaro se gli incarichi di collaborazione siano in alternativa o seguano l'attività formativa; allo stesso tempo però i nomi *partecipazione* e *conferimento* costituiscono un eccesso di informazione, in quanto veicolano un contenuto deducibile dal contesto. Infine i rapporti sintattico-semantiche tra il sostantivo *obiettivo* e il resto della sequenza sono ambigui. A tutto ciò si aggiunge la sequenza poco trasparente di due sintagmi preposizionali incassati,

l'uno dipendente dall'altro, la cui testa è in entrambi i casi la preposizione *per*⁶⁵: *per la partecipazione ad attività formative ed il conferimento di incarichi di collaborazione coordinata e continuativa per la realizzazione di progetti.*

Per ovviare a tali disfunzioni, il titolo in discussione potrebbe essere parafrasato come segue: La Regione Campania seleziona 9 giovani laureati e 20 giovani diplomati per attività formative e successivi incarichi di collaborazione coordinata e continuativa finalizzati alla realizzazione di progetti a sostegno del sistema informatico regionale.

I vantaggi di questa nuova formulazione sono molteplici sia in termini di sinteticità che di informatività. Il nuovo testo presenta, infatti, un incremento della informatività e, allo stesso tempo, l'eliminazione di informazioni superflue.

Un altro esempio di eccesso informativo che produce un guasto nella comunicazione è l'*incipit* del seguente bando:

Regione Campania
Università degli Studi di
Napoli Federico II

FONDO SOCIALE EUROPEO
BANDO PER L'AMMISSIONE A CORSI BASE DI TECNOLOGIA
DELL'INFORMAZIONE E DELLA COMUNICAZIONE

La Regione Campania, ai fini dell'attivazione degli interventi formativi previsti nella Misura 6.4 del P.O.R. Campania 2000-2006 approvato con Decisione U.E. C2000 n.2347. Adottata l'8.8.2000, "Promozione dello sviluppo della società dell'informazione attraverso il Rafforzamento del potenziale umano, lo sviluppo dell'imprenditorialità ed il miglioramento della competitività delle imprese.

⁶⁵ In modo sommario, possiamo definire "sintagmi" le unità sintattiche che compongono la frase. Un "sintagma preposizionale" è un sintagma introdotto da una preposizione.

Promozione dell'internazionalizzazione", sulla base della delibera di Giunta Regionale n. 4421 del 18/08/00, ha stipulato con le Università della Campania, in data 27/03/01, Convenzione per la realizzazione di "Corsi base di Tecnologia dell'Informazione e della Comunicazione" miranti a soddisfare la domanda crescente di figure professionali specializzate nell'implementazione e gestione, nel sistema economico e sociale, delle Alte Tecnologie ed, in particolare, delle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione.

Il numero dei corsi da erogare dalle Università è il seguente:

- Università degli Studi di Napoli Federico II 25
- Università degli Studi di Salerno 20
- Seconda Università degli Studi di Napoli 15
- Università degli Studi di Napoli Parthenope (già Istituto Navale) 12
- Istituto Universitario Suor Orsola Benincasa 6
- Istituto Universitario Orientale 6
- Università degli Studi del Sannio 10

L'elenco e le specifiche dei corsi banditi dagli Atenei di cui sopra sono disponibili sul sito della Regione Campania www.regione.campania.it.

Considerata la destinazione di questo testo, nell'*incipit* l'eccessiva quantità di informazioni (Misura 6.4 del P.O.R. Campania 2000-2006, Decisione U.E. C2000 n. 2347, Adottata l'8.8.2000, delibera di Giunta Regionale n. 4421 del 18/08/00 ecc.) non essenziali per il destinatario e per gli obiettivi comunicativi, insieme all'assenza di informazioni essenziali e alla mancanza di un rigoroso ordine logico nella presentazione dei contenuti rendono l'intestazione di difficile lettura e soprattutto poco funzionale. Le informazioni più rilevanti, relative ai beneficiari dei corsi, alle finalità e alle modalità di partecipazione, ricorrono, infatti, a partire solo dalla seconda pagina del bando.

Un aspetto determinante a questo proposito è la più volte rilevata distorsione del rapporto destinatario-emittente che caratterizza la comunicazione della PA. Come nota Fioritto, infatti nell'amministrazione "a volte traspare in maniera evidente che i

documenti sono scritti per superare i controlli interni o esterni e non per i cittadini cui sono destinati”⁶⁶.

Volendo inoltre soffermarci su aspetti micro-strutturali, si osservi che il “materiale” informativo sopra menzionato si frappone tra il soggetto La Regione Campania e il verbo ha stipulato, indebolendo la coesione interna alla sequenza. Si noti inoltre l’assenza dell’articolo prima del nome Convenzione con valore di oggetto diretto e l’affastellamento di dati in un’unica unità frastica, che risulta pertanto oscura e confusa. Ai fini di una maggiore comprensibilità è preferibile infatti che il rapporto tra unità frastiche e unità informative sia tendenzialmente equilibrato, ovvero che una frase non contenga troppe informazioni.

Riportiamo qui di seguito un esempio di riformulazione del brano sopra discusso. Un minimo intervento di redistribuzione dell’informazione sembra garantire una maggiore leggibilità e comprensibilità

In data 27/03/01, la Regione Campania ha stipulato con le Università della Campania una Convenzione per la realizzazione di “Corsi base di Tecnologia dell’Informazione e della Comunicazione”, miranti a soddisfare la domanda crescente di figure professionali specializzate nell’implementazione e gestione delle Alte Tecnologie ed, in particolare, delle Tecnologie dell’Informazione e della Comunicazione, nel sistema economico e sociale.

Il fine è l’attivazione degli interventi formativi previsti nella Misura 6.4 del P.O.R. Campania 2000-2006 approvato con Decisione U.E. C2000 n. 2347 Adottata l’8.8.2000, “Promozione dello sviluppo della società dell’informazione attraverso il Rafforzamento del potenziale umano, lo sviluppo dell’imprenditorialità ed il miglioramento della competitività delle imprese. Promozione dell’internazionalizzazione”, sulla base della delibera di Giunta Regionale n. 4421 del 18/08/00.

⁶⁶ Cfr. Fioritto (1997: 13).

Esempi di riscrittura come quello appena presentato dimostrano che *per parlare e scrivere chiaro* non basta solo usare parole comuni e frasi brevi: “... parlare e scrivere chiaro non consiste solo nell’uso di parole comuni e di frasi brevi, perché si tratta anche di progettare bene un testo. Una lettera chiara è una lettera che è stata pensata: quante cose dire, cosa dire prima e cosa dopo, che relazione stabilire tra le diverse informazioni”⁶⁷. Insieme all’equilibrio tra una maggiore esplicitezza e l’esclusione delle informazioni superflue, un altro aspetto altrettanto importante ai fini di una comunicazione chiara e efficace è dunque l’ordine con cui si dispongono le informazioni in un testo.

A questo proposito sembra opportuno chiamare in causa un altro diffuso pregiudizio a proposito della lingua della PA, ovvero che “.. il parlar e scrivere chiaro non conservi la precisione che viene raggiunta dalla tradizione giuridica classica”⁶⁸. Così come abbiamo osservato per il lessico, anche per quanto riguarda gli aspetti morfosintattici esiste, infatti, un forte legame tra la lingua della burocrazia e quella dei testi giuridici e legislativi. Tale legame si estende anche all’organizzazione testuale. Esso è dovuto al fatto che la normativa burocratica ha proprio nei testi giuridico-legislativi la fonte primaria dei propri atti. Senza entrare nel merito dell’adeguatezza linguistica dei testi giuridici e legislativi⁶⁹, è possibile osservare che, mentre questi ultimi hanno come destinatario un pubblico di specialisti, i testi prodotti dalla burocrazia hanno invece come destinatario un pubblico vastissimo. Ciò non vale solo per i testi destinati al pubblico, ma anche per quelli destinati a uso interno. Basti pensare alla vastità delle proporzioni di una moderna burocrazia e al vario grado di scolarità di chi ne fa parte⁷⁰. A questa considerazione se ne aggiunge un’altra, ovvero che la struttura di un testo giuridico o legislativo conosce degli usi formulari che sono in molti casi costitutivi del suo valore legale. In questi testi,

⁶⁷ Kimble (2002: 3).

⁶⁸ Kimble (2002: 3).

⁶⁹ **Sulle caratteristiche di questo tipo di testi, si veda Sabatini (2000).**

⁷⁰ A differenza di quanto abbiamo fatto per il lessico, i discorsi che seguono non distingueranno tra comunicazione interna ed esterna. La ragione di ciò è che al livello della struttura sintattica e testuale questa distinzione non appare rilevante.

modificare la formula può interferire sulla capacità performativa⁷¹ del testo. Ciò non è vero invece per l'enorme massa di comunicazioni, direttive, informazioni che si producono ai vari livelli di una burocrazia. In questo caso ciò che conta è l'efficacia comunicativa.

La discendenza dei documenti burocratici dai testi legislativi è evidente innanzitutto nella altissima frequenza nei primi della struttura testuale tipica dei secondi, che prevede l'ordine SOGGETTO-MOTIVAZIONE-VERBO PERFORMATIVO-DISPOSIZIONE. A caratterizzare questi testi è inoltre la formulazione giuridica tipica della frase unica: «Premesso che ritenuto che.... considerato che ...Dispone di...».

A titolo esemplificativo vediamo la struttura del seguente decreto dirigenziale:

BOLLETTINO UFFICIALE DELLA REGIONE CAMPANIA - N. 6 DEL 25 GENNAIO 2002. DECRETO DIRIGENZIALE N. 19 del 17 gennaio 2002
AREA GENERALE DI COORDINAMENTO ASSISTENZA SANITARIA –
SETTORE PREVENZIONE ASSISTENZA SANITARIA IGIENE SANITARIA -
Pubblicazione graduatoria regionale provvisoria dei Medici aspiranti ad incarichi di Medicina Generale redatta ai sensi dell'art. 2 del D.P.R. 22 luglio 1996 n. 484 relativa alle domande inviate entro il 31/1/98.

IL DIRIGENTE

Ai sensi e per gli effetti della deliberazione di G.R. n. 3466 del 3/6/2001;

VISTO:

- il decreto di delega del Coordinatore A.G.C. 20 n. 9/SAN del 22/6/2000;

VISTO:

- l'art. 2 del D.P.R. 484/96 che prevede la compilazione di una graduatoria unica regionale da utilizzare per gli incarichi di medicina generale;

CONSIDERATO:

⁷¹ Per il significato di “performativo”, sinonimo di “perlocutorio”, cfr. nota 24.

- che il Settore competente ha compilato la graduatoria provvisoria sulla base delle domande presentate entro il 31/1/98 dei medici aspiranti;
- che il Comitato ex. art. 12 del D.P.R. 270/2000 nella seduta del 15/1/2002 ha espresso il proprio parere in ordine alla graduatoria e che la stessa consta di n. 95 fogli numerati progressivamente e n. 4273 nominativi;
- che il citato art. 2 prevede la pubblicazione provvisoria della graduatoria stabilendo il termine di 30 gg per l'eventuale istanza di riesame della posizione da parte dei medici interessati;
- che per quanto sopra, occorre pubblicare la graduatoria di che trattasi sul BURC della regione Campania (numero speciale);

RITENUTO:

- che per facilitare la consultazione da parte dei sanitari la graduatoria verrà pubblicata in ordine alfabetico
- che i punteggi attribuiti ai sanitari scaturiscono da autocertificazioni come previsto dall'art. 4 della legge 4/1/68 n. 15 come modificato ed integrato dall'art. 2 del D.P.R. n. 403 del 20/10/98 recante il regolamento di attuazione degli art. 1, 2 e 3 della legge 15/5/97 n. 127.

Il Dirigente del Settore Assistenza Sanitaria, Igiene Sanitaria e Prevenzione, alla stregua dell'istruttoria compiuta dal servizio Medicina di Base e Fiscale, nonché della espressa dichiarazione di regolarità della stessa resa dal Dirigente del Servizio

DECRETA

Per le considerazioni esposte in premessa e che qui si intendono Integralmente riportate:

- di approvare la graduatoria provvisoria regionale dei medici aspiranti ad incarichi di Medicina Generale redatta ai sensi dell'art. 2 D.P.R. 484/96, predisposta dal Settore competente previo parere del Comitato ex art. 12 D.P.R. 270/2000 espresso in data 15/1/2002 sulla base delle domande pervenute entro il 31/1/98.

- di effettuare la pubblicazione sul B.U.R.C. n. speciale per eventuali richieste di riesame così come previsto dagli accordi;
- di inoltrare il presente decreto al Settore Stampa, Documentazione e Informazione per la pubblicazione sul B.U.R.C. ed al Settore Assistenza Sanitaria per i provvedimenti di competenza.

17 gennaio 2002

Il Dirigente del Settore

Assistenza Sanitaria - Igiene Sanitaria e Prevenzione

Dott. Roberto Pepe

In questo caso il *soggetto* corrisponde a IL DIRIGENTE, la *motivazione* equivale a VISTO che..., CONSIDERATO che..., RITENUTO che..., e la *disposizione* a DECRETA.

La struttura SOGGETTO-MOTIVAZIONE-VERBO PERFORMATIVO-DISPOSIZIONE caratterizza diverse tipologie testuali, con gradi performativi diversi, ovvero delibere, direttive, ma anche circolari e avvisi. Il confronto con la seguente delibera evidenzia per esempio come la struttura in esame venga meccanicamente “importata” dai testi giuridico-legislativi ad altre tipologie testuali all’interno della PA. Nella delibera riportata qui di seguito, a differenza di quanto accade nel decreto sopra, non è per esempio chiaro il soggetto del verbo propone. La ripetizione meccanica di un modello di cui si è ormai perso il “senso” si riflette anche nell’uso improprio della punteggiatura, che per esempio spezza segmenti testuali che nel modello costituiscono una frase:

DELIBERAZIONE DI GIUNTA REGIONALE N.6848 DEL 14/12/2001 L.R.

1/2000 – Commercio su aree pubbliche. Pubblicazione dei posteggi disponibili nei mercati periodici o stagionali dei Comuni della Regione ed approvazione del modello di Bando per la concessione decennale dei posteggi – con allegati

PREMESSO:

- che, ai sensi dell'art. 28 del Titolo X del D.Lgs 31.3.98 n. 114 “ Riforma della disciplina relativa al settore del commercio a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 97, n. 59. “, alla Regione è stata conferita la delega ad emanare le norme relative alle modalità di esercizio del Commercio su aree pubbliche.

CONSIDERATO:

- che, ai sensi dell'art. 27 del Capo III della L.R. 1/2000, “ Criteri di attuazione del Titolo X del D.Lvo 114/98,” è fatto obbligo la pubblicazione sul BURC dell'elenco dei posteggi disponibili nei mercati periodici o stagionali dei Comuni della Regione, nonché il modello del Bando a cui i Comuni devono uniformarsi al fine del rilascio dell'autorizzazione amministrativa per l'esercizio del commercio su aree pubbliche di cui all'art. 28, comma 1, lettera A) del D.Lgs. 114/98;

PRESO ATTO:

- che, i Comuni interessati hanno provveduto a trasmettere i relativi elenchi dei posteggi resisi disponibili nei propri mercati periodici o stagionali;

RITENUTO:

- che pertanto, si deve provvedere in merito;

VISTO:

- l'articolo 17, comma 32, della legge n. 127/97;

PROPONE

e la Giunta in conformità a voto unanime

DELIBERA

Per le premesse espresse in narrativa, che qui si intendono integralmente riportate:

- di approvare l'allegato elenco dei posteggi disponibili nei mercati periodici o stagionali dei Comuni della Regione, nei termini indicati dalle comunicazioni effettuate dagli stessi. (Allegato B - Composto da n . 101 pagine) ;
- di approvare l'allegato modello di Bando, a cui i Comuni interessati devono attenersi, per la concessione decennale dei posteggi disponibili nei propri mercati periodici o stagionali e del conseguente rilascio dell'autorizzazione amministrativa per l'esercizio del commercio su aree pubbliche, di tipo A). (Allegato A) ;
- di disporre che i Comuni interessati devono procedere alla pubblicazione sul BURC del proprio bando secondo l'allegato A ;
- di trasmettere copia del presente provvedimento, unitamente agli allegati, al B.U.R.C. per la pubblicazione;
- di trasmettere copia del presente provvedimento al Settore Sviluppo e Promozione delle Attività Commerciali per il seguito di propria specifica competenza;
- di non inviare copia del presente provvedimento alla C.C.A.R.C., in quanto non ricorrono i presupposti di cui all'articolo 17, comma 32 della legge 127/97.

Il Segretario
Di Giacomo

Il Presidente
Bassolino

Talvolta, l'influenza delle formule sopra citate è ravvisabile anche in documenti in cui apparentemente la struttura testuale non è quella canonica dei testi giuridici. Si veda per esempio la circolare seguente rivolta a tutte *le strutture del settore turistico*, in cui possiamo osservare l'occorrenza delle due formule, Si premette che e Ciò premesso, che introducono due sequenze piuttosto lunghe e precedono la sequenza di informazioni più rilevanti.

A tutte le Organizzazioni di categoria

del comparto turistico

L O R O S E D I

Oggetto: Circolare esplicativa in ordine al Regolamento del Presidente della Giunta Regionale n. 2689 del 31 dicembre 2001 per interventi a favore delle aziende turistiche per il prolungamento della stagione collegati alla situazione di crisi causata dagli eventi americani dell'11 settembre 2001.

Sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania n. 1 del 7 gennaio 2002 è stato pubblicato il Regolamento del Presidente della Giunta Regionale n.2689 del 31 dicembre 2001 per interventi a favore delle aziende turistiche per il prolungamento della stagione collegati alla situazione di crisi causata dagli eventi americani dell'11 settembre 2001.

Si premette che gli interventi previsti dal regolamento sono di due ordini diversi:

- il primo, collegato alla situazione di pesante crisi intervenuta nel settore turistico a seguito degli eventi dell'11 settembre, è incentrato sul periodo settembre-dicembre 2001, e sarà oggetto di disciplina nella presente circolare;
- il secondo, previsto dall'art. 2 e dall'art. 4 ultimo comma del regolamento, riguarda un regime ordinario di sostegno alle aziende turistiche per il prolungamento della stagione, a valere per i prossimi anni, sui cui contenuti per il momento si soprassiede, dal momento che è in fase di predisposizione un apposito regolamento disciplinante le attività stagionali, con le relative incentivazioni al prolungamento della stagione.

Ciò premesso, allo scopo di consentire l'accesso ai contributi da parte degli aventi diritto, ed anche in applicazione del disposto di cui all'art. 12 della legge n.241/90 che stabilisce che l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere rimane subordinata alla predeterminazione e alla pubblicazione da parte

dell'Amministrazione precedente dei criteri e delle modalità cui gli interessati devono attenersi, si espongono, qui di seguito, le relative procedure esplicative.

- Destinatari dei benefici sono gli esercenti pubblici e privati di strutture ricettive (alberghi, motels, villaggi albergo, residenze turistico alberghiere, campeggi, villaggi turistici) e di interesse turistico (stabilimenti termali, stabilimenti balneari, agenzie di viaggio).
- La forma di finanziamento prevista consiste nella concessione di contributi in conto capitale a titolo di rimborso degli oneri previdenziali sostenuti per ciascun dipendente nel periodo dal 1° settembre 2001 al 31 dicembre 2001.

Si precisa che il periodo considerato ai fini del rimborso può anche essere limitato ad uno o più mesi, sempre però con decorrenza 1° settembre 2001.

- Le istanze di finanziamento, redatte in carta semplice e spedite esclusivamente a mezzo raccomandata A.R., dovranno essere presentate a partire dal 16 gennaio 2002 ed essere indirizzate alla Regione Campania – A.G.C. Settore Terziario - Settore Industria Alberghiera, via S.Lucia, 81 – 80132 Napoli entro il termine tassativo del 31 gennaio 2002.

All'istanza dovranno essere allegati, a pena di decadenza, in originale o copia autentica, i seguenti documenti:

1. copia mod. DM/10 relativi ai mesi per i quali si chiede il contributo, certificato dal consulente del lavoro;
 2. prospetto, con imponibile contributivo, relativo ai mesi per i quali si chiede il contributo, con evidenziato il costo contributivo a carico dell'azienda e vistato dal consulente del lavoro aziendale;
 3. licenza di esercizio, o autorizzazione amministrativa o concessione demaniale;
 4. certificato dell'Ufficio del Registro delle Imprese;
 5. dichiarazione del Comune di conformità della struttura alle norme urbanistiche, ovvero autocertificazione.
- L'importo massimo del contributo assegnabile ad ogni impresa è di complessivi 100.000 EUR su un periodo di tre anni. A tal riguardo si precisa che, ai sensi del

Regolamento CE n. 69/2001 del 12 gennaio 2001, concorrono al raggiungimento di detto limite massimo anche eventuali altri finanziamenti ricevuti a qualsiasi titolo in regime *de minimis*.

- L'elenco degli ammessi sarà approvato con apposito provvedimento della Giunta Regionale e sarà finanziato compatibilmente alle disponibilità di bilancio. Nel caso in cui i fondi non siano sufficienti a finanziare tutte le iniziative, si provvederà ad erogare un contributo in misura proporzionale.

Eventuali richieste di ulteriori chiarimenti vanno presentate alla Regione Campania - Settore Interventi nel Settore Alberghiero e nelle altre Attività di Supporto Turistico.

Gli Organismi in indirizzo sono invitati a portare la presente a conoscenza di tutti gli operatori turistici interessati.

L'Assessore al Turismo

Luigi Nicolais

Si noti che le sequenze introdotte da Si premette che e Ciò premesso⁷², non solo allontanano l'informazione più saliente, ma sono informativamente superflue se non fuorvianti. Nel primo caso, la premessa riguarderebbe la tipologia degli interventi regionali, dunque, più che una premessa premessato che introduce un'informazione piuttosto centrale. Una riformulazione del tipo Gli interventi previsti dal regolamento sono di due ordini diversi renderebbe in maniera più chiara la relazione tra le sequenze che seguono la frase in questione e l'oggetto della circolare. La seconda occorrenza di premettere, Ciò premesso appesantisce inoltre ulteriormente il brano, di per sé già poco agile per la presenza delle due lunghe sequenze introdotte dalle locuzioni allo scopo di e in applicazione del⁷³. Anche in questo caso, la sequenza informativamente più rilevante rispetto alle finalità del documento, ovvero si

⁷² Si osservi che premettere è fra i lessemi più frequenti nei testi giuridico-amministrativi.

⁷³ Si segnala in particolare la notevole lunghezza della seconda sequenza.

espongono, qui di seguito, le relative procedure esplicative, è preceduta da un lungo segmento con valore circostanziale⁷⁴, che potrebbe essere utilmente posposto. A questo proposito notiamo che, a differenza dei testi giuridici in cui il verbo principale che introduce il cuore del documento è messo in evidenza dalla posizione centrale nel rigo, qui il verbo, si espongono, occorre alla fine di una lunga sequenza senza alcuna evidenziazione grafica⁷⁵.

Si osservi inoltre la piattezza della forma grafica attraverso cui è espressa la serie di procedure esplicative che rappresentano il cuore del documento. Vengono infatti messe sullo stesso piano informazioni di ordine diverso riguardanti *la forma del finanziamento, i destinatari, l'elenco dei documenti da allegare alla domanda, gli importi del contributo, la pubblicazione degli ammessi al contributo*.

Passando infine dal livello macro-testuale al livello micro-testuale, tale circolare presenta ulteriori motivi di interesse. Basti osservare l'*oggetto* del documento riportato qui di seguito, in cui si assiste nuovamente all'accumulo di informazioni relative al tipo di testo, all'ambito in cui si colloca il provvedimento, alla seduta della giunta, ovvero elementi che non offrono alcun contributo alla comunicazione e che potrebbero pertanto essere posposti.

Circolare esplicativa in ordine al Regolamento del Presidente della Giunta Regionale n. 2689 del 31 dicembre 2001 per interventi a favore delle aziende turistiche per il prolungamento della stagione collegati alla situazione di crisi causata dagli eventi americani dell'11 settembre 2001.

Si noti nella medesima intestazione la sequenza poco chiara di due sintagmi preposizionali⁷⁶ incassati per interventi a favore delle aziende turistiche e per il

⁷⁴ Con segmento con valore "circostanziale", ci riferiamo ad un segmento che indica le circostanze in cui si sviluppa un processo verbale (il tempo, il luogo ecc.). Il significato di tale segmento è spesso accessorio, rispetto a quello espresso dal processo verbale. Si veda Beccaria (1996: 99).

⁷⁵ In questo senso si è parlato in termini di degrado dell'etimo legislativo nel linguaggio burocratico. Cfr. Raso (1999: 239).

⁷⁶ Per una definizione di sintagmi preposizionali, cfr. nota 31.

prolungamento della stagione introdotti in entrambi i casi da *per*. A questo proposito sottolineiamo che mentre un rapporto tendenzialmente equilibrato tra unità frastiche e unità informative favorisce la comprensibilità di un testo, l'accumulo di informazioni in un'unica frase, e soprattutto una struttura a grappolo in cui un segmento dipende da un altro rende la lettura certamente meno agevole. Inoltre il participio collegati è piuttosto lontano dal nome interventi cui si riferisce, con conseguente diminuzione del grado di coesione del testo. La locuzione in ordine al regolamento potrebbe essere sostituita da un più comune *secondo* o *in base*. Lo stesso potrebbe dirsi della locuzione di categoria in A tutte le Organizzazioni di categoria del comparto turistico che potrebbe essere agevolmente sostituita da *A tutte le Organizzazioni del comparto turistico*.

Una dilazione dell'informazione, a causa di una struttura testuale che da una posizione prioritaria alla motivazione dell'atto e posiziona l'informazione principale alla fine del testo, è piuttosto comune anche negli avvisi. Essa costringe il destinatario ad una lettura piuttosto lunga e faticosa prima di giungere a ciò che realmente gli interessa. Un esempio lo vediamo nel documento seguente che, nonostante la sua brevità e alcuni aspetti positivi, presenta comunque qualche disfunzione:

Assistenza tecnica gratuita ai frantoiani

Analogamente alle trascorse annualità, e come previsto dal Progetto esecutivo approvato dal MiPAF nell'ambito del Programma Nazionale per il Miglioramento della Qualità dell'Olio di Oliva definito dal Reg. Ce n. 2407/01, è stato attivato un servizio di sportello per tutti i frantoiani che faranno richiesta di assistenza tecnica.

Il servizio, che è completamente gratuito, sarà a cura del Dipartimento di Scienze degli Alimenti dell'Università di Napoli – Facoltà di Agraria, via Università Portici; tel. 081 7752370, 081 7752817; fax 081 7753734; e-mail: sportello.olio@libero.it

Tra gli aspetti positivi, si osservi la brevità e il titolo evidenziato che permette di cogliere immediatamente l'oggetto dell'avviso. Ciò nonostante, a precedere l'informazione principale è stato attivato un servizio di sportello per tutti i frantoiani che faranno richiesta di assistenza tecnica, si registra la presenza di una lunga sequenza, informativamente meno rilevante, Analogamente alle trascorse annualità, e come previsto dal Progetto esecutivo approvato dal MiPAF nell'ambito del Programma Nazionale per il Miglioramento della Qualità dell'Olio di Oliva definito dal Reg. Ce n. 2407/01.

Un aspetto invece piuttosto saliente, ovvero la *gratuità del servizio*, occorre nell'ambito di una relativa, posizione che non favorisce la messa in evidenza di tale informazione. Una distribuzione dell'informazione rispettosa della rilevanza informativa prevederebbe un ordine diverso:

1. È stato attivato un servizio di sportello gratuito per tutti i frantoiani che faranno richiesta.
2. Tale servizio è completamente gratuito.
3. Esso sarà a cura del Dipartimento di Scienze degli Alimenti dell'Università di Napoli - Facoltà di Agraria, via Università Portici; tel. 081 7752370, 081 7752817; fax 081 7753734.

In questa prospettiva, solo dopo le unità informative sopra menzionate, seguirebbero le informazioni relative al fatto che *l'iniziativa ripete quella delle precedenti annualità e il Programma nell'ambito del quale essa si colloca.*

Un uso degradato e irrazionale della punteggiatura, insieme a rapporti sintattico-semanticamente ambigui, si nota nel seguente avviso emesso dall'assessorato per l'agricoltura e le foreste.

L'Assessore Regionale per l'agricoltura e le foreste

AVVISA

che La Giunta Regionale, con deliberazione n. 3926 del 27.08.02 ha disposto che, a far data dal 1 settembre 2002, sia nuovamente consentita la presentazione delle istanze di finanziamento per l'accesso ai benefici recati dalle Misure P.O.R. 4.8 e 4.9. Termina così la fase di sospensiva in vigore stabilita dalla Giunta Regionale con deliberazione n. 2266 del 7.06.2002.

Il provvedimento si è reso necessario per consentire, anche alle aziende agricole campane interessate, di accedere al contributo, nella forma di credito d'imposta, così come previsto dal decreto legge 8 luglio 2002, n. 138 (G.U. n. 158 del 8 luglio 2002). Tale norma, all'art. 11, prevede infatti che "le imprese sono ammesse al contributo ... qualora abbiano presentato domanda su investimenti ammissibili di agevolazione ai sensi del Reg. (CE) n.1257/99 a valere sui bandi emanati dalle regioni e dalle province autonome di Trento e Bolzano e purché la domanda sia stata istruita favorevolmente dall'Ente incaricato".

I titolari di istanze istruite con esito favorevole, ma non finanziabili per eventuale carenza di risorse, potranno richiedere, nei modi previsti dal suddetto decreto legge, il credito d'imposta in discussione, ovvero saranno ammessi ai benefici secondo l'ordine di graduatoria, sulla base delle disponibilità economiche che si rinverranno.

Sul piano macro-strutturale segnaliamo che il documento presenta una struttura piuttosto trasparente del tipo Soggetto (L'Assessore Regionale per l'agricoltura e le foreste) / Verbo (avvisa che)/ Oggetto (la Giunta Regionale ...ha disposto ...). Si consideri a questo proposito che Soggetto-Verbo-Oggetto è l'ordine più comune in italiano sia parlato che scritto e pertanto più fruibile.

Ciò nonostante il brano è caratterizzato da una serie di aspetti, riguardanti in particolare la punteggiatura, che lo fanno risultare sintatticamente oscuro. Si osservi ad esempio l'occorrenza di una virgola che separa il soggetto dal verbo La Giunta

Regionale, con deliberazione n. 3926 del 27.08.02 ha disposto che..., e di un'altra virgola che stacca impropriamente il sintagma preposizionale, nella forma di credito d'imposta, dal sintagma da cui dipende, di accedere al contributo.

Infine, nel brano Tale norma, all'art. 11, prevede infatti che "le imprese sono ammesse al contributo ... qualora abbiano presentato domanda su investimenti ammissibili di agevolazione ai sensi del Reg. (CE) n.1257/99 a valere sui bandi emanati dalle regioni ...", segnaliamo l'ambiguità di relazioni sintattiche tra la clausola a valere sui bandi emanati dalle regioni e il resto della sequenza. Tale ambiguità strutturale si riflette sul piano semantico, conferendo alla sezione testuale in questione una semantica tutto sommato poco coerente e dunque un significato ambiguo. Tale aspetto potrebbe dipendere dal fatto che si tratta di un brano in citazione, evidentemente tagliato impropriamente. Anche da un punto di vista microstrutturale dunque l'affinità della lingua della PA con il linguaggio giuridico amministrativo prevede una sorta di degradazione di quest'ultimo.

In definitiva l'analisi qui condotta ha evidenziato alcune importanti disfunzioni comunicative importanti disfunzioni comunicative, riscontrate in documenti della Regione Campania. Tra di esse ricordiamo: mancanza di equilibrio tra esigenze di esplicitzza, sinteticità e informatività, scarsa considerazione del destinatario, distribuzione delle informazioni poco rispettosa della rilevanza informativa, strutture sintattiche inutilmente involute e oscure. Nel corso dell'analisi sono stati suggeriti alcuni espedienti e correttivi per ovviare a tali disfunzioni. Tuttavia, ancor più che per il lessico, per la pianificazione della struttura sintattica e testuale, sembra impossibile fornire tecniche correttive meccanicamente ripetibili. Organizzare le informazioni in un testo in modo adeguato alla tipologia, alla finalità e ai destinatari di tale testo è una capacità legata ad una *forma mentis* e ad una pratica, oltre che a vere e proprie tecniche comunicative. L'acquisizione di tale *forma mentis* ci pare acquisibile solo attraverso un adeguato programma di formazione.

5. LA NECESSITÀ DI UNA FORMAZIONE LINGUISTICA

Caratteri generali

Nella precedente sezione abbiamo evidenziato alcuni problemi riscontrati nel lessico, nella sintassi e nella struttura informativa di diversi documenti della Regione Campania. Come già sottolineato, le questioni sollevate toccano punti nevralgici del sistema di comunicazione interno alla Pubblica Amministrazione regionale ed esterno, rivolto, cioè, ai cittadini. Esse inoltre dimostrano che la Regione Campania ha solo parzialmente accolto le sollecitazioni provenienti dal governo centrale, in particolare dal Ministero della Funzione Pubblica. Come si è avuta occasione di osservare, quest'ultimo è da tempo promotore di una vera e propria operazione di pianificazione linguistica volta a consolidare l'uso nella Pubblica Amministrazione di un linguaggio più chiaro e vicino alla lingua comune.

Riteniamo che per garantire una comunicazione chiara, semplice ed efficace, adeguata ad uno stato moderno, non siano sufficienti manuali di regole che prescrivano agli estensori dei testi quali parole siano da usare, quale lunghezza delle frasi sia opportuna o ancora quale sia la più coerente strutturazione dei contenuti. Come abbiamo mostrato nel corso dell'analisi linguistica, questo tipo di nozioni non discendono da regole che possono essere meccanicamente trasmesse o apprese. Esse infatti dipendono da tecniche che sono inscindibili da capacità e "sensibilità" metalinguistiche che si possono acquisire solo attraverso un adeguato programma di formazione. Guido M. Ray, Presidente per l'autorità per l'informatica nella Pubblica Amministrazione, in un recente intervento ha affermato "La formazione non è un addestramento". Questa affermazione, riferita alla formazione in generale, è particolarmente appropriata alla formazione linguistica. In questo settore, ci pare, infatti, impossibile ottenere risultati apprezzabili se non attraverso un percorso che

associ acquisizione di competenze tecniche e azione di sensibilizzazione e coinvolgimento dei partecipanti.

Nella sua prima riunione, tenutasi il 19 settembre 2001, il Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione ha annoverato la formazione tra i settori prioritari d'intervento. L'ex-ministro della Funzione Pubblica, Franco Bassanini, ha affermato che "la realizzazione di ogni progetto di *e-government* passa attraverso il collo di bottiglia della formazione dei dipendenti e dei dirigenti pubblici". Riteniamo che, nell'ambito della formazione e della riqualificazione dei dipendenti pubblici, un programma di preparazione linguistico-testuale sia di primaria importanza.

La parte restante della presente relazione è dedicata appunto alla formazione. Essa è divisa in due sezioni. Nella prima discuteremo alcuni programmi di formazione attualmente dedicati alla comunicazione, rivolgendo una particolare attenzione alla valutazione del programma dedicato al settore della lingua e dell'organizzazione testuale e concettuale dei contenuti. Nella seconda parte, proporremo un percorso formativo, a nostro parere, adeguato alle esigenze di comunicazione della PA regionale campana.

5.2 Analisi dell'offerta formativa concernente la lingua.

A) La comunicazione nel rapporto asfor 2002

Un punto di partenza per la nostra ricognizione sulla formazione linguistica destinata alla Pubblica Amministrazione può essere costituito dal documento "L'attività di formazione dei soci Asfor per la P.A.", inserito all'interno del "Rapporto annuale sulla formazione nella Pubblica Amministrazione", elaborato dal Dipartimento della Funzione Pubblica. Il documento è il risultato di una ricerca dell'Asfor, finalizzata al monitoraggio delle attività formative rivolte alla Pubblica Amministrazione realizzate dai propri soci nel 2001 ⁷⁷.

⁷⁷ Il testo della relazione è disponibile in rete sul sito <http://www.asfor.it>

Le attività formative realizzate dagli associati Asfor riguardano tutte le aree di interesse della PA. Secondo la relazione, nel 2001, gli associati Asfor hanno destinato alla formazione dei dipendenti pubblici 8.556 iniziative, per un totale di 77.952 giornate lavorative; hanno usufruito degli interventi formativi organizzati 113.432 operatori della PA.

All' "area comunicazione" sono state dedicate 188 iniziative, per un totale di 1.632 giornate di formazione e di 20.634 ore/uomo. Ai programmi formativi dell' "area comunicazione hanno avuto accesso 2.751 partecipanti. In termini percentuali, questa area formativa copre solo il 2,2% delle attività, il 2,1% delle giornate di formazione e lo 0,1% del numero di ore/uomo. Essa ha visto coinvolti il 2,5% di coloro i quali hanno usufruito di programmi formativi rivolti alla P.A.

Nel rapporto Asfor la comunicazione pubblica è annoverato tra i "temi innovativi"⁷⁸ e suscettibili, pertanto, di grande sviluppo. Le iniziative dedicate nel 2002 alla comunicazione pubblica hanno subito un forte incremento rispetto all'anno precedente raggiungendo il 10,7% delle attività totali. Tale incremento è connesso innanzitutto alle novità legislative introdotte nell'ambito del processo di riforma della Pubblica Amministrazione. Si legge infatti:

"La legge n.150 del 7 giugno 2000 e il successivo Regolamento di attuazione Dpr n.403 del 21 settembre 2001 sulle attività di comunicazione sancisce, infatti, per le amministrazioni pubbliche l'obbligo di dotarsi di un nuovi strumenti per sviluppare relazioni con i cittadini, potenziare ed armonizzare i flussi di informazioni all'interno delle amministrazioni."

Secondo l'Asfor, le novità legislative e il generale processo di riforma della PA hanno contribuito a cambiare lo *status* stesso e la considerazione della comunicazione all'interno della PA:

⁷⁸ Gli altri temi classificati come innovativi sono: "Accesso e gestione dei fondi comunitari", "E-procurement", "Reingegnerizzazione dei processi", "Qualità", "Marketing dei servizi", "Controllo di gestione (anche controllo strategico)", "Valutazione progetti analisi costi benefici", "Valutazione delle prestazioni e delle posizioni organizzative", "Formazione formatori" e "Project management".

“Alla luce di queste normative, la comunicazione pubblica cessa così di essere considerata un segmento aggiuntivo e residuale dell’azione delle pubbliche amministrazioni e ne diventa parte integrante, come peraltro già accade da tempo per le imprese che agiscono nel mercato dei prodotti e dei servizi”.

B) Il corso del servizio italiano scritto (SIS)

Cosa è il SIS?

Il primo nucleo del *Servizio d'italiano scritto*⁷⁹ (SIS) nasce nel 1996 all’Università di Venezia “Ca' Foscari”, per iniziativa del linguista e storico della lingua Francesco Bruni. Ne è coordinatore lo stesso Bruni, segretario Tommaso Raso, anch’egli linguista e storico della lingua.

Il successo del *Servizio* ha permesso la nascita di un’associazione di *Servizio per l’Italiano scritto*. Quest’ultima ha l’obiettivo di integrare la ricerca e la didattica universitaria con la formazione e la consulenza nel mondo del lavoro.

Attualmente il SIS promuove la ricerca e la formazione sulle seguenti tematiche:

- scrittura professionale;
- competenza testuale;
- integrazione linguistica;
- italiano come lingua seconda.

⁷⁹ Si consulti il sito *web* <http://www.italianoscritto.com>

Attività di formazione

Considerati gli obiettivi del presente lavoro, menzioneremo solo le attività svolte in relazione alla scrittura professionale, in particolare legata alla pubblica amministrazione⁸⁰.

- Nel 1998 il SIS ha organizzato Quattro corsi di formazione alla scrittura professionale per la Sede regionale delle Poste del Veneto (24, 25, 12 e 12 ore).
- Nel 2001 sono stati curati dal SIS un Corso di formazione per i bibliotecari dell'Università di Trieste e i corsi *La parola scritta e il depliant*; *Progettare un sito Internet*, e *Strategie di immagine*, per il personale delle Direzioni Generali Agricoltura e Cultura della Regione Lombardia. (8 ore).

Attività editoriali

È legata al SIS la pubblicazione del volume *Manuale di scrittura e comunicazione* di Francesco Bruni con Gabriella Alfieri, Serena Fornasiero e Silvana Tamiozzo Goldmann, Bologna, Zanichelli, 1997.

Il corso per la pubblica amministrazione

Il corso si rivolge ai dirigenti responsabili della comunicazione interna ed esterna, e, in generale a dipendenti incaricati di produrre testi scritti. Riportiamo qui di seguito la descrizione del corso, quale appare sul sito [web www.italianoscritto.com](http://www.italianoscritto.com).

⁸⁰ Il SIS fornisce, infatti, corsi di italiano scritto destinato anche a scuole e aziende. I primi sono rivolti a presidi, insegnanti e personale amministrativo. I secondi sono rivolti a responsabili della comunicazione, redattori della documentazione interna, uffici stampa e *web editor*.

Struttura

Il corso si divide in almeno quattro giornate d'aula (di quattro ore l'una). Le prime due ravvicinate, le ultime due distanziate di circa un mese.

Obiettivi

1. Acquisire consapevolezza delle caratteristiche di un testo scritto e del contesto comunicativo;
2. Acquisire consapevolezza della centralità della chiarezza comunicativa nel rapporto di trasparenza fra uffici e con il pubblico;
3. Acquisire competenze nella progettazione e redazione di testi efficaci.

Contenuti

1. I concetti fondamentali della comunicazione scritta;
1. Elementi generali di scrittura professionale;
2. La natura della comunicazione linguistica e la gestione dell'informazione;
3. Dalla pratica alla teoria: l'autore e il destinatario del testo;
4. L'orientamento sul destinatario;
5. Difficoltà e resistenze al miglioramento dei testi scritti;
6. La riformulazione: categoria e tipologie esemplificative (lista, scheda, appunti, riassunto, parafrasi);
7. Analisi dei testi originali;
8. Problemi generali del burocratese;
9. Problemi della scrittura professionale: gestione, gerarchia e selezione dell'informazione;

10. La parafrasi e i linguaggi settoriali: il burocratese;
11. Lessico e sintassi;
12. Lo stile telegrafico;
13. Tipologie testuali: la lettera, l'avviso al pubblico, la direttiva;
14. Esercitazioni individualizzate.

I docenti

I docenti del SIS sono professori e ricercatori di Linguistica dell'Università "Ca' Foscari" di Venezia.

Commenti

Il corso messo a punto dal SIS è secondo noi un modello sia per il livello di qualificazione dei docenti, sia per i suoi contenuti ed obiettivi, sia per la sua metodologia didattica.

In riferimento al primo punto si osserva che i docenti del SIS sono studiosi accreditati e specialisti del settore. La loro "estrazione" universitaria garantisce lo stretto contatto con la ricerca e un costante aggiornamento. Riguardo al secondo punto si osserva che il corso è diviso in tre fasi fondamentali.

La prima fase (punti 1-4) è di tipo teorico. Sulla base di una ricca esemplificazione, il partecipante del corso è informato dei principali problemi connessi alla comunicazione scritta di tipo professionale, con particolare riferimento alla comunicazione scritta della Pubblica Amministrazione. Questa sezione del corso ha una doppia utilità. In primo luogo, essa contribuisce ad accrescere le motivazioni del partecipante al corso. Quest'ultimo, infatti, è stimolato a comprendere la ragione della propria partecipazione al programma formativo e a collocare la propria attività

all'interno di un più ampio contesto. In secondo luogo, tale sezione incoraggia lo sviluppo della capacità e “sensibilità” metalinguistica, che abbiamo indicato in precedenza come centrale.

La seconda fase (punti 5-9) è di tipo pratico-teorico. Il partecipante è introdotto in modo graduale alle problematiche specifiche del linguaggio burocratico e alle tecniche di scrittura. Un ruolo di centrale importanza è dato all' “orientamento sul destinatario”, alla differenza tra le varie tipologie testuali e alla organizzazione dei contenuti sulla cui importanza abbiamo insistito nella precedente sezione.

La terza fase (punti 10-14) ha un'impostazione pratica. Attraverso dimostrazioni ed esercitazioni, il partecipante apprende e utilizza concretamente le tecniche di composizione precedentemente esemplificate.

Riguardo alla metodologia didattica, ci limitiamo a segnalare alcuni elementi qualificanti:

1. Impostazione teorico-pratica del corso
2. Ampio spazio dedicato all'esemplificazione e alla esercitazione pratica
3. Presenza di esercitazioni personalizzate.

C) Il “master in comunicazione pubblica per gli operatori degli enti locali” organizzato dalla scuola superiore della pubblica amministrazione locale (SSPAL)– scuola interregionale campania / basilicata

Il “Master in comunicazione pubblica per gli operatori degli enti locali”⁸¹ è fondato sul presupposto che “La comunicazione è, da sempre, un elemento importante nella vita dell'azienda come nella vita dello Stato” e che, pertanto la Pubblica Amministrazione avverte la necessità di disporre in questo campo

⁸¹ <http://www.sspal.it/HTML/sezioni/destefano/CorsiEnti.asp>

di professionisti qualificati, istruiti attraverso un percorso formativo specifico e mirato. Gli organizzatori del *Master* precisano che, dopo l'approvazione della legge 150/2000 e del suo regolamento d'attuazione, tale esigenza è divenuta particolarmente sentita.

Obiettivi

Il corso si pone l'obiettivo di formare professionisti, responsabili di strutture di comunicazione e di informazione nel settore delle pubbliche amministrazioni.

Destinatari

- Responsabili degli Uffici Relazioni con il Pubblico, che siano in servizio da meno di due anni per un totale di 120 ore
- Responsabili di URP, che svolgano il servizio da almeno due anni, per un totale di 90 ore
- Operatori non responsabili di URP che lavorino da meno di due anni, per un totale di 90 ore
- Operatori URP che siano in servizio da più di due anni, per un totale di 60 ore

Contenuti

- I sistemi amministrativi: rapporti tra Pubblica Amministrazione e cittadini
- L'assetto normativo della comunicazione e informazione istituzionale
- I fondamenti generali della comunicazione: forme, contenuti, cause ed effetti sociali
- Le tecniche e gli strumenti della comunicazione
- I sistemi informatici al servizio della comunicazione

- Uso dei sistemi di videoscrittura per l'organizzazione, la scrittura, la revisione e la diffusione dei testi in linguaggio naturale
- I documenti della Pubblica Amministrazione
- La comunicazione: logiche organizzative e strategie comunicative
- L'URP
- Il linguaggio della Pubblica Amministrazione: gli strumenti per semplificare il linguaggio delle pubbliche amministrazioni, l'organizzazione del testo, ecc
- Le tecniche di elaborazione dei messaggi e dei prodotti della comunicazione
- Le tecniche multimediali a servizio della comunicazione
- Il sistema di relazioni istituzionali tra Stato, Regioni, Province, Comuni.

Struttura

Il percorso formativo non è unico. Sono previsti percorsi formativi *ad hoc* in relazione alla tipologia dei destinatari secondo quanto previsto dal D.P.R. 21/9/2001 n. 422. Il *Master* è, comunque, a numero chiuso e prevede un massimo di 25 partecipanti per aula.

Commenti

Il percorso formativo promosso dalla SSPAL ci appare, nel complesso, di livello piuttosto elevato. La gamma di argomenti trattati favorisce l'alto livello di specializzazione. Come si nota dall'osservazione dei contenuti, la formazione linguistica è al centro del modulo "Il linguaggio della Pubblica Amministrazione: gli strumenti per semplificare il linguaggio delle pubbliche amministrazioni, l'organizzazione del testo, ecc." Si nota immediatamente la consonanza del percorso formativo proposto con gli intenti del Progetto "Chiaro" del Dipartimento della

Funzione Pubblica. Tuttavia, il modulo presenta i limiti connessi alle iniziative di “Chiaro”. Si nota infatti un’impostazione fortemente normativa che non favorisce lo sviluppo di capacità critiche di tipo metalinguistico, fondamentali nella redazione di testi. Scarsa attenzione è inoltre conferita alle differenti strategie redazionali, adeguate a documenti tipologicamente diversi. Si rileva, inoltre, una insufficiente considerazione del problema del destinatario. Si evidenzia infine che il *Master* è riservato a dipendenti della Pubblica Amministrazione, e non è pertanto aperto a futuri e potenziali dipendenti della PA.

D) Il programma “STOÀ” per la formazione negli enti locali

Di grande interesse pare il programma di formazione dedicato da “Stoà” agli enti locali⁸². Tra le 9 attività formative proposte, ne troviamo due su cui vorremmo concentrare questa breve discussione:

- “Il procedimento amministrativo e le tecniche di redazione degli atti amministrativi”.
- “L’Ufficio delle Relazioni col Pubblico e gli strumenti della comunicazione interna”

“Il procedimento amministrativo e le tecniche di redazione degli atti amministrativi”

Obiettivi

Nella *brochure* di presentazione delle attività formative, gli obiettivi di questo corso sono descritti come segue: “Il corso si propone di illustrare ai dipendenti

⁸² Il programma si trova alla URL: <http://www.stoa.it/fm/el.shtm>

comunali, addetti ad istruire e redigere le bozze degli atti amministrativi, il quadro di riferimento normativo ed organizzativo all'interno del quale essi si trovano ad operare con l'entrata a regime del complesso delle norme nelle quali si è articolata la riforma della Pubblica Amministrazione. Più in particolare l'obiettivo è quello fornire ai detti dipendenti gli strumenti necessari per una corretta predisposizione e redazione degli atti amministrativi".

Contenuti

Il corso, riservato a dipendenti della Pubblica Amministrazione, è articolato in tre moduli:

I modulo: La riforma della P.A. e gli atti amministrativi (1 giornata)

II modulo: La legittimità degli atti amministrativi (1 giornata)

III modulo: Il procedimento (1 giornata)

Commenti

Il corso si concentra esclusivamente sull'aspetto giuridico della redazione degli atti amministrativi. Questo aspetto certamente primario potrebbe, secondo noi, essere utilmente integrato con l'approfondimento delle questioni formali, linguistiche e testuali connesse alla redazione degli atti amministrativi stessi. Tale integrazione consentirebbe di conferire al percorso formativo una maggiore completezza e una maggiore aderenza agli orientamenti del progetto "Chiaro" del Dipartimento della Funzione Pubblica e alle disposizioni recentemente emanate in tema di redazione di atti amministrativi e testi burocratici.

La stessa assenza si osserva nei corsi di aggiornamento organizzati per i dipendenti dei Comuni di Portici e di S. Giorgio a Cremano. Questi ultimi corsi

presentano infatti un modulo sulla redazione degli atti amministrativi strutturato in modo assolutamente analogo a quello qui sommariamente descritto.

“L’Ufficio delle Relazioni col Pubblico e gli strumenti della comunicazione interna”

Obiettivi

Come indicato dagli organizzatori, il corso ha come obiettivi principali:

- l’acquisizione dei concetti di base legati al contesto in cui si muovono le amministrazioni pubbliche con particolare riferimento alle relazioni pubbliche, all’informazione e alla comunicazione.
- l’apprendimento della metodologia e dell’uso di strumenti necessari alle attività di informazione e comunicazione.
- l’acquisizione di competenze specialistiche, legate alle attività degli URP.

Contenuti

Il corso è articolato in tre moduli:

I modulo: Aspetti normativi ed elementi di base (1 giornata)

II modulo: La comunicazione (1 giornata)

III modulo: Tecniche di *marketing* (1 giornata)

Commenti

Pur essendo destinato alla formazione di personale specializzato nella comunicazione, il corso in questione non si occupa delle specifiche problematiche concernenti il primario strumento di comunicazione, cioè la lingua.

E) Corso di “Management in comunicazione e marketing per l’URP” organizzato da SDA Bocconi e IULM

Il *Master*⁸³ è fondato sulla considerazione che il processo di modernizzazione e semplificazione della Pubblica Amministrazione, unito a importanti innovazioni legislative, quali la legge 150/2000, stanno portando ad una progressiva ridefinizione della funzione della comunicazione nella PA e del ruolo dell’ufficio ad essa preposto: l’URP. Si afferma infatti che, con la legge 150, l’URP è divenuto di fatto uno dei protagonisti del processo di modernizzazione della PA. Nella presentazione del *Master*, si sottolinea che il nuovo orientamento richiede all’URP di svolgere una doppia funzione: di comunicazione e di “*marketing* pubblico”. Esso deve, infatti, oltre che informare i cittadini, adattare l’offerta alle esigenze della domanda attraverso l’adozione di strumenti analitici che interpretino e tengano sotto costante monitoraggio esigenze ed aspettative degli utenti, e di strumenti operativi che definiscano le variabili dell’offerta. L’URP deve inoltre stabilire, mantenere, rafforzare i rapporti con i cittadini, favorendo la loro fidelizzazione. Sulla base di queste considerazioni SDA Bocconi e IULM, sotto il patrocinio dell’Associazione Comunicazione Pubblica ha organizzato un corso finalizzato alla formazione di comunicatori pubblici, secondo quanto previsto dal Regolamento attuativo della Legge 150/2000.

⁸³ <http://www.sdabocconi.it/ricerche/corsi/corsi.php?id=2002dap266129>

Struttura

Il corso si svolge in 16 giornate ed è così organizzato: 90 ore comuni a tutti i partecipanti + 30 ore per il personale con anzianità inferiore ai due anni. Il percorso formativo ha struttura modulare ed è caratterizzato da una didattica attiva, volta a massimizzare il coinvolgimento dei partecipanti. Sono previste sia lezioni di inquadramento teorico e di sintesi sia lezioni “pratiche”, che includono l’analisi e la discussione di *case histories*, il lavoro in piccoli gruppi, l’impegno in simulazioni e *in role playing*.

Contenuti

- I Modulo: Il ruolo della Comunicazione nei processi di modernizzazione e semplificazione della pubblica amministrazione
- II Modulo: Il marketing nel sistema pubblico
- III Modulo: Comunicazione interna e qualità nei processi di erogazione dei servizi
- IV Modulo: La comunicazione esterna
- V Modulo: Migliorare i risultati innovando l’organizzazione, dalla leadership alla gestione dei conflitti

Commenti

Il *Master* in questione, come molti altri di questo genere, pur incentrandosi sulla comunicazione, non affronta, neppure in modo sommario, le problematiche connesse alla lingua.

F) Il “Master in comunicazione pubblica e politica” dell’Università di Pisa

Premessa

Il “Master in Comunicazione pubblica e politica”⁸⁴ è stato attivato nel 1998 presso la Facoltà di Lettere e Filosofia dell’Università di Pisa. L’obiettivo che esso si pone è la formazione di personale specializzato in grado di gestire, all’interno di enti pubblici la comunicazione interna e i rapporti con il cittadino e con altri enti.

Nella presentazione del corso, gli organizzatori connettono strettamente il *Master* all’accesso alle posizioni lavorative previste per il settore della informazione e comunicazione negli Enti pubblici dalla legge n. 150 del 7 giugno 2000 e dal relativo Regolamento di attuazione. Come osservato in precedenza, tali posizioni sono fondamentalmente tre: quella del portavoce, quella dell’addetto stampa e quella dell’addetto all’Ufficio Relazioni con il Pubblico di un Ente.

La formazione linguistica nel programma del corso

Il programma 2001-2002 è formato nei quattro seguenti moduli:

Modulo I: Fondamenti della comunicazione in prospettiva interdisciplinare.

Modulo II: Introduzione ai linguaggi multimediali.

Modulo III: La comunicazione pubblica e privata: teoria e pratica

Modulo IV: La comunicazione interculturale

L’unico modulo che ospita argomenti di tipo linguistico è il primo modulo. All’interno di quest’ultimo, sono presenti sottomoduli di argomento generale concernente la comunicazione. All’interno di tali sottomoduli, un modesto spazio è

⁸⁴ <http://www.mastercp.unipi.it/>

attribuito a concetti riguardanti la lingua. Su sei sottomoduli, uno dal titolo *Strategie della comunicazione e della produzione linguistica* è dedicato esclusivamente alla lingua⁸⁵.

Commenti

Come anticipato, il corso prepara allo svolgimento di lavori che riguardano la comunicazione: ma non sembra fornire alcuna risposta all'urgente problema della comunicazione interna. Il problema linguistico non appare neppure menzionato nei moduli II, III, IV. Considerato gli argomenti trattati, questo ci pare una grande carenza.

- G) Master universitario in “Management della comunicazione sociale, politica e istituzionale” organizzato dalla IULM – Libera Università di lingue e comunicazione

Caratteri generali

Il *Master* universitario in “Management della comunicazione sociale, politica e istituzionale”⁸⁶ organizzato dalla IULM – Libera Università di Lingue e Comunicazione intende formare addetti alla comunicazione operanti nel settore istituzionale, in particolare nell'avvicinamento dei cittadini a norme e servizi, nel settore sociale e nel settore politico, con speciale riferimento alla comunicazione di responsabilità civile, di cultura della democrazia e di esercizio della *governance*; Come quello di Pisa, questo *Master* si propone inoltre formare gli operatori di

⁸⁵ I contenuti specifici di tale modulo non sono reperibili su *internet*; su di essi, non siamo riusciti ad ottenere chiarificazioni neppure richiedendole direttamente tramite *e-mail* alla segreteria del *Master*.

comunicazione istituzionale contemplati dalla legge 150/2000. Il *Master* di 323 ore si articola nelle seguenti 4 parti:

- **Parte I** (63 ore) dedicata a “Temi generali” e cioè “Pubblico, privato, sussidiarietà (istituzioni, società, imprese)”, “Riforma delle istituzioni e della pubblica amministrazione”, “Diritti del cittadino e *privacy*”, “Principi di diritto istituzionale”, “Principi di comunicazione sociale” e “Principi di comunicazione politica”
- **Parte II** (73 ore) dedicata ai “Soggetti della comunicazione” ovvero “L’Unione Europea (e normative)”, “Le istituzioni nazionali (e normative)”, “Le istituzioni regionali (e normative)”, “Gli enti locali (e normative)”, “Le *public utilities*”, “I soggetti delle rappresentanze” e “Comunicazione e religione”.
- **Parte III** (73 ore) riservata a “Linguaggi, strumenti e tecnologie”. Quest’ultima è a sua volta composta dai seguenti moduli: “Linguaggi istituzionali”, “Comunicazione simbolica”, “Pubblicità e comunicazione integrata”, “Tecnologie interattive”, “Comunicazione interna e organizzativa”, “Analisi utenza e *customer satisfaction*” e “Elementi di marketing pubblico e sociale”.
- **Parte IV** (105 ore) destinata agli “Ambiti applicativi” e composta dai seguenti moduli: “*Media relations*”, “URP”, “*Web, e-government e e-democracy*”, “Eventi”, “*Public Affairs*”, “La comunicazione di finanza pubblica”, “Contesti e crisi di emergenza”, “Comunicazioni per il turismo”, “Il servizio pubblico radiotelevisivo” e “*Management* della comunicazione pubblica”.

⁸⁶ http://www.compublica.it/allegati/Formazione/corsi/master_iulm.pdf

Commenti

Il *Master* in “Management della comunicazione sociale, politica e istituzionale” è, per impostazione e contenuti, simile a quello precedentemente passato in rassegna. Si osserva però che esso, a differenza del precedente, si propone di formare figure professionali in grado di gestire non solo la comunicazione esterna, ma anche quella interna. Il linguaggio è trattato in sottomodulo indipendente della durata di 10 ore circa. Riteniamo però che sia la breve durata del sottomodulo sia il suo carattere estremamente generico non creino le condizioni per la formazione di un professionista della comunicazione scritta, quali quelli di cui la moderna pubblica amministrazione ha necessità

H) Altri Master

Nessuna traccia o cenno alla formazione linguistica si trova nei programmi della Scuola di Amministrazione Pubblica “Villa Umbra”⁸⁷, partner dell’Associazione Nazionale di Comunicazione Pubblica⁸⁸. Quest’ultima “organizza, in collaborazione con l’Università di Perugia, dei percorsi formativi, della durata di 60 e 90 ore, che, come altri corsi di perfezionamento osservati in precedenza, intendono dare risposta a quanto previsto dalla legge 150/2000 rispetto alle esigenze di aggiornamento e formazione di operatori e responsabili dei servizi di comunicazione pubblica”.

Il corso base, di 60 ore, comprende moduli incentrati su argomenti diversi: “L’evoluzione della comunicazione pubblica nelle amministrazioni – il contesto normativo di riferimento”, “La comunicazione pubblica nell’organizzazione”, “Gli strumenti della comunicazione”, “La comunicazione interpersonale”, “Il *marketing* nelle amministrazioni e i piani di comunicazione”, “Le tecnologie dell’informazione

⁸⁷ <http://www.villaumbra.org/defaulteditoriale.htm>

⁸⁸ <http://www.compubblica.it/index.asp>

e della comunicazione” e persino “La pubblica amministrazione vista dal cinema italiano”. In modo piuttosto sorprendente, nella descrizione di questi moduli non è tributato alcun cenno alla lingua, neanche nel modulo intitolato “Gli strumenti della comunicazione”.

I) Commenti conclusivi

Dall’analisi dell’offerta formativa possiamo innanzitutto osservare che, nonostante la crescita del settore comunicazione sottolineata dall’Asfor, la necessità di una formazione linguistica è parzialmente sottovalutata. Tra i corsi da noi passati in rassegna, si osserva che gli unici due ad offrire una preparazione specifica adeguata sono in primo luogo il SIS e, in seconda battuta, il “Master in comunicazione pubblica per gli operatori degli enti locali”.

Una posizione intermedia è occupata dai “Master in comunicazione pubblica e politica” organizzato dall’Università di Pisa e dal “Master universitario in *Management* della comunicazione sociale, politica e istituzionale”. In questi due percorsi formativi, sono dedicati alla lingua un modulo o un sottomodulo del corso complessivo. Nell’ambito di tali spazi non si affrontano però problematiche specifiche come il lessico, la sintassi e la struttura informativa.

Tematiche prettamente linguistiche sono invece assenti nei percorsi formativi dedicati alla Pubblica amministrazione da Stoà, SDA Bocconi e dalla Scuola di amministrazione pubblica “Villa Umbra”.

Nei percorsi formativi che tributano uno spazio alla preparazione linguistica, maggiore attenzione è rivolgere alla comunicazione esterna, indirizzata dunque ai cittadini. Nella maggior parte dei casi, è sottovalutato il problema della comunicazione interna.

5.3 La proposta di un percorso di formazione linguistica per dipendenti e futuri dipendenti della PA

Nella prima parte di questo lavoro, abbiamo considerato l'esigenza da parte della pubblica amministrazione di disporre di una lingua di comunicazione chiara ed efficiente e la conseguente necessità, avvertita in modo crescente dallo Stato centrale, di emanare di leggi e direttive volte a garantire una comunicazione adeguata. Abbiamo successivamente mostrato alcune disfunzioni comunicative riscontrate nel lessico, nella sintassi e nella struttura testuale in un campione di documenti prodotti dalla Regione Campania. Sia l'interesse mostrato dallo Stato centrale nel promuovere la diffusione di una lingua semplice e efficace sia l'oggettiva e comprensibile difficoltà, incontrata dai dipendenti nel tradurre in atto tale orientamento sulla base degli strumenti attualmente a loro disposizione, testimoniano l'esigenza di sviluppare professionalità nuove, ad alto livello di specializzazione. Tali figure dovrebbero essere in grado di gestire, a tutti i livelli, la comunicazione interna ed esterna alla PA.

L'analisi svolta in § 3 e 4 sui documenti della Regione Campania, così come diversi esami condotti da altri gruppi di ricerca su documenti della pubblica amministrazione nazionale hanno dimostrato il sostanziale insuccesso dei manuali di regole e consigli di buona scrittura, prodotti ad uso della PA negli ultimi tempi. Questo insuccesso era del resto prevedibile: come abbiamo più volte affermato nel corso di questo lavoro, non esistono infatti tecniche che, meccanicamente trasmesse e apprese, possano garantire un efficiente sistema comunicativo. Tale garanzia può essere offerta solo da un articolato e specifico programma di formazione.

Della necessità di un programma di formazione incentrato sulla comunicazione e destinato alla PA paiono avere piena consapevolezza diversi soggetti specializzati nella formazione; ciò è dimostrato dal rapporto Asfor sulla formazione, discusso in §5.2., ed è osservabile in base al proliferare di *Masters* e corsi di perfezionamento dedicati alla comunicazione nella PA. Paradossalmente, però, la quasi totalità di questo tipo di corsi trascura di affrontare, in modo adeguato e specialistico, problematiche riguardanti la lingua, ovvero lo strumento di

comunicazione fondamentale e il cuore della comunicazione stessa; i corsi in questione riservano invece, ampio spazio a principi astratti di comunicazione di matrice psicologica o sociologica, che possono arricchire una preparazione, ma possono influire solo indirettamente su una futura prestazione professionale.

Una ulteriore carenza da noi rilevata nell'impostazione dei corsi precedentemente passati in rassegna, è che essi sottovalutano il potenziale apporto delle discipline linguistiche nell'ambito di percorsi formativi incentrati sulla comunicazione e destinati alla PA.

Le dinamiche di comunicazione, le strategie per costruire diverse tipologie di testo, da un punto di vista logico e formale costituiscono, infatti, tradizionalmente uno specifico oggetto di indagine da parte della linguistica generale e, in particolare, di tre sue branche: la linguistica testuale, la linguistica pragmatica e la sociolinguistica. Il ruolo di queste discipline nei percorsi formativi destinati a dipendenti e futuri dipendenti della PA è invece ampiamente riconosciuto e valorizzato al di fuori dell'Italia.

Il Dipartimento di Filologia moderna della Facoltà di Lettere e Filosofia della "Federico II" ha sviluppato da tempo interessi di ricerca e di formazione che si concentrano proprio sulle tre branche indicate sopra. Il Dipartimento dispone, infatti, di cattedre specializzate, quali quella di linguistica generale, di linguistica italiana, di storia della lingua italiana e di sociolinguistica, di docenti e ricercatori con *curricula* fortemente orientati alla linguistica testuale, alla linguistica pragmatica e alla sociolinguistica e può inoltre contare su rapporti di collaborazione scientifica con gruppi impegnati nella formazione linguistica di personale della pubblica amministrazione, tra cui il più volte citato gruppo dell'Università di Venezia "Ca' Foscari"⁸⁹, coordinato da Francesco Bruni e Tommaso Raso. Il Dipartimento di Filologia moderna intrattiene, inoltre, relazioni scientifiche con ricercatori che lavorano sugli aspetti linguistici dell' *e-government* e operanti in paesi come l'Olanda, in cui tale processo è giunto ad uno stadio molto avanzato. Nell'ambito del *Master* in "Linguistica e sociolinguistica delle lingue d'Europa", il Dipartimento ha,

⁸⁹ Si ricorda che tale gruppo è animatore del SIS, il cui corso di formazione sull'italiano costituisce, come abbiamo affermato in precedenza, un modello.

infine, di recente ospitato un ciclo di seminari, tenuti da docenti della Facoltà di Ingegneria della “Federico II” e riguardanti, tra l’altro, i processi di *e-government* e le loro implicazioni linguistiche.

Mettendo a profitto le proprie potenzialità, il Dipartimento di Filologia moderna della Facoltà di Lettere e Filosofia della “Federico II” sta considerando l’opportunità di attivare percorsi formativi dedicati alla formazione linguistica di futuri dipendenti della PA e alla riqualificazione di dipendenti già in servizio. Sono infatti in fase di studio corsi che si pongono l’obiettivo di formare personale qualificato, in grado di occupare in modo adeguato diverse posizioni lavorative nel sistema di comunicazione interno ed esterno della PA. I corsi previsti hanno durata variabile e sono diversificati secondo il livello che i partecipanti si preparano ad occupare o occupano nella burocrazia regionale.

Da un punto di vista dei contenuti, i corsi in via di progettazione, hanno due orientamenti qualificanti, che paiono assolutamente trascurati da tutti corsi passati in rassegna nella sezione precedente, ad eccezione di quello del SIS. Essi sono: l’attenzione per le diverse tipologie testuali e la costante considerazione nei confronti del destinatario. Nel corso dell’analisi linguistica, abbiamo, infatti, mostrato che l’opportunità di scelte lessicali, sintattiche e testuali non è un valore assoluto, ma è strettamente correlato a questi due fattori. Scrivere un documento è scrivere uno specifico tipo di documento, dotato pertanto di una specifica funzione e rivolto ad uno specifico tipo di destinatario. Tradurre in pratica questo concetto è un’operazione complessa che richiede un adeguato programma di formazione.

Da un punto di vista metodologico, i corsi prevedono sia moduli di natura teorica, volti a sviluppare essenziali capacità e sensibilità metalinguistiche, sia moduli di natura pratica, durante i quali si procederà alla concreta analisi di documenti della P.A. e a prove di scrittura.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Beccaria, G.L. 1996. *Dizionario di linguistica*, Torino, Einaudi.
- Bruni, F. 1996. *L'italiano*, Torino, UTET.
- Bruni, F. 1997. (ed). *Manuale di scrittura professionale*, Bologna, Zanichelli.
- Bruni, F. 2001. *Approssimazioni all'italiano professionale e al suo registro*. In S. Covino (ed.) *La scrittura professionale. Ricerca, prassi, insegnamento*. Atti del I Convegno di studi (Perugina, Università per stranieri, 23-25 ottobre 2000), Firenze, Olschki, 5-16.
- Cassese, S. 1993. (ed.) *Codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche. Proposta e materiali di studio*. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la Funzione Pubblica, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato.
- Cortelazzo, M. & Zolli, P. 1983. *Dizionario etimologico della lingua italiana*, Bologna, Zanichelli.
- Cortelazzo, M. 2001. La semplificazione del linguaggio amministrativo e il regolamento dell'Università degli Studi di Padova. In S. Covino (ed.) *La scrittura professionale. Ricerca, prassi, insegnamento*. Atti del I Convegno di studi (Perugina, Università per stranieri, 23-25 ottobre 2000), Firenze, Olschki 216-230.
- De Mauro, T. 1963. *Storia linguistica dell'Italia unita*, Laterza, Bari.
- De Mauro, T., Piemontese, M.E., Vedovelli, M. 1986. *Leggibilità e comprensione*, "Linguaggi", III, 18-42.
- De Mauro, T. 2001a. Dante, il gendarme e l'articolo 3 della Costituzione. In T. De Mauro (ed.) *Dante, il gendarme e la bolletta. La comunicazione pubblica in Italia e la nuova bolletta ENEL*, Bari, Laterza, 3-13.
- De Mauro, T. 2001b. Nota linguistica alla bolletta ENEL. In T. De Mauro (ed.) *Dante, il gendarme e la bolletta. La comunicazione pubblica in Italia e la nuova bolletta ENEL*, Bari, Laterza, 15-31.
- Dressler, W.U. & De Beaugrande, R.A. 1994. *Introduzione alla linguistica testuale*, Bologna, Il Mulino
- Fioritto, A. 1997. *Manuale di stile*. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la Funzione Pubblica, Bologna, Il Mulino.
- Kimble, J. 2002. Miti e pregiudizi duri a morire: quelli sul linguaggio giuridico chiaro, "Slam", 2, 3-4
- Marasso, L. 2001. *Innovazione negli enti locali, metodi e strumenti di e-government*. Rimini, Maggioli.

- Piemontese, M.E. 1998. Il linguaggio della pubblica amministrazione nell'Italia di oggi. Aspetti problematici della semplificazione linguistica. In G. Alfieri e A. Cassola La lingua d'Italia. Usi pubblici e istituzionali, Roma, Bulzoni.
- Piemontese, M.E. 2001. Leggibilità e comprensibilità dei testi delle pubbliche amministrazioni: problemi risolti e problemi da risolvere. In S. Covino (ed.) La scrittura professionale. Ricerca, prassi, insegnamento. Atti del I Convegno di studi (Perugia, Università per stranieri, 23-25 ottobre 2000), Firenze, Olschki, 119-130.
- Raso, T. 1999. *Origini e strategia dell'informazione in alcune testualità burocratiche*. "Studi linguistici italiani", XXV, 1999, 234-266; XXVI, 2000, 97-129.
- Raso, T. 2001a. La scrittura a congresso. *Italiano & oltre*, XVI, 2001, 26-31.
- Raso, T. 2001b. *Caratteri anticomicunicativi di una testualità burocratica: Le Poste Italiane*. In A. Mazzacane (ed.) *I linguaggi delle Istituzioni*. Atti del Convegno di studi (Napoli 28-29 ottobre 1998), Napoli, CUEN, 187-201.
- Renkema, J. 2001. Undercover research into text quality as a tool for communication management. The case of the Dutch tax department. In D. Janssen & R. Neutelings Reading and Writing Public Documents. Problems, solutions and characteristics, Amsterdam/Philadelphia, John Benjamins, 37-57.
- Sabatini, F. 1999. Rigidità-esplicitzza vs elasticità-implicitzza: possibili parametri massimi per una tipologia dei testi. In F. Sabatini (ed.) *Linguistica Testuale Comparativa*, København, Museum Tusulanum Press, 141 - 172.
- Sobrero, A.A. 1993. Lingue speciali. In A.A. Sobrero (ed.) *Introduzione all'italiano contemporaneo. La variazione e gli usi*, Roma-Bari, Laterza, 237-277.
- Tasso, C. & Omero, P. (2001) *La personalizzazione dei contenuti web. E-commerce, i-access, e-government*. Milano, Franco Angeli.
- Vedovelli, M. 2001. La comunicazione pubblica e sociale in italiano: presupposti sociolinguistici della ricerca per l'Enel. In T. De Mauro (ed.) *Dante, il gendarme e la bolletta. La comunicazione pubblica in Italia e la nuova bolletta ENEL*, Bari, Laterza

Siti web

<http://www.funzionepubblica.it/chiaro>

<http://www.innovazione.gov.it>

<http://www.regione.campania.it>

<http://www.asfor.it>

<http://www.italianoscritto.com>

<http://www.sdabocconi.it/ricerche/corsi/corsi.php?id=2002dap266129>

<http://www.stoa.it/fm/el.shtm>

<http://www.sspal.it/HTML/sezioni/destefano/CorsiEnti.asp>

http://www.compubblica.it/allegati/Formazione/corsi/master_iulm.pdf

<http://www.mastercp.unipi.it/>

<http://www.villaumbra.org/defaulteditoriale.htm>

<http://www.compubblica.it/index.asp>

MODULO D
L'E-GOVERNMENT.
ATTORI, STRATEGIE E OPPORTUNITA' DI SVILUPPO

STUDIO E ANALISI DEI FENOMENI DI E-GOVERNMENT

INDICE

<i>Executive Summary</i>	pag.214
<i>Parte Prima: Uno scenario internazionale in movimento</i>	pag.220
<i>Introduzione</i>	pag.221
<i>Le visioni</i>	pag.221
<i>Il ruolo degli attori internazionali</i>	pag.228
<i>I luoghi del confronto</i>	pag.233
<i>I risultati raggiunti</i>	pag.235
<i>Parte Seconda: Gli sviluppi in Italia</i>	pag.243
<i>Il ruolo dei governi</i>	pag.244
<i>Ambiti e settori di implementazione: il quadro dei dati</i>	pag.247
<i>Conclusioni: Le sfide e le opportunità</i>	pag.255
<i>Verso lo Stato digitale</i>	pag.256
<i>Il modello manageriale</i>	pag.257
<i>La fortezza assediata</i>	pag.259
<i>I nodi gordiani della riforma</i>	pag.260
<i>Uno stop all'outsourcing: come recuperare knowhow all'interno della PA</i>	pag.263
<i>Riferimenti Bibliografici</i>	pag.265

EXECUTIVE SUMMARY

PARTE PRIMA: UNO SCENARIO INTERNAZIONALE IN MOVIMENTO

Introduzione

L'attenzione - e la pressione - delle organizzazioni sovranazionali per l'introduzione delle nuove tecnologie in ambito pubblico come in ambito privato non è mai calata fin dal famoso Rapporto Bangeman. L'innovazione come variabile strategica dello sviluppo economico e della modernizzazione dei processi di governo è stata al centro delle politiche europee e nazionali.

Siamo di fronte ad un grande progetto di ingegneria istituzionale ed amministrativa le cui implicazioni - sul piano sociale, dei rapporti interistituzionali e politici - non sono però ancora del tutto chiari.

Le Visioni

Il programma della National Partnership for Reinventing Government - fortemente voluto dal Vice Presidente degli Stati Uniti Al Gore costituisce il primo e forse anche il più noto esempio di moderna ingegneria amministrativa tendente a cambiare con gradualità, ma anche con radicalità, le relazioni fra amministrazione ed amministrati.

A distanza di anni non sembra esserci alcun altro esempio di riforma caratterizzato da una così forte leadership personale e da un così alto grado di concertazione politica e condivisione di obiettivi fra agenzie pubbliche e private. E'

per questo motivo che il Reinventing Government resta ancora un valido modello di riferimento per tutti i governi.

Il Ruolo degli Attori Internazionali

Se nei paesi avanzati la spinta verso l'introduzione delle nuove tecnologie nei processi amministrativi e di governo è nata in ambito societario e si è propagata dal basso - dai livelli inferiori dello stato - per essere successivamente intercettata dal governo centrale, nei paesi in via di sviluppo l'innovazione tecnologica nasce dalla collaborazione/pressione delle organizzazioni internazionali sui governi dei singoli paesi e dalla messa a punto di una strategia di coinvolgimento delle imprese di ICT nel sostegno della ricerca e della formazione, in particolare universitaria.

La molla che spinge le organizzazioni internazionali - UN, World Bank, OCSE, il Fondo Monetario Internazionale - come i paesi in via di sviluppo a chiedere di partecipare al processo di innovazione è data una visione - ed una possibilità - potente quanto originale: il leapfrogging.

I luoghi del confronto

Le attività di sensibilizzazione sui temi dell'innovazione tecnologica hanno avuto inizio quando il programma della National Partnership for Reinventing Government era ormai giunto ad una buona fase di implementazione e si sentiva l'esigenza di comunicarne i risultati e di condividerne i principi ispiratori e le strategie con altri governi. L'occasione è stata quella del primo Global Forum sul Reinventing Government cui sono seguiti, a distanza di un anno ciascuna, altre tre edizioni. Ogni volta con una fittissima agenda di temi e grande partecipazione di pubblico.

I risultati raggiunti

Sul terreno delle analisi comparative, le ricerche sono ormai numerose ed a diversi livelli di pertinenza.

In questo paragrafo si vedranno i risultati - piuttosto concordanti - prodotti da due ricerche di benchmarking, scelte per la loro autorevolezza e per la qualità della metodologia di raccolta e di analisi dei dati.

PARTE SECONDA: GLI SVILUPPI IN ITALIA

Il ruolo dei governi

Nel corso del progetto di innovazione della PA, il ruolo del governo centrale è stato quello di operare principalmente per un cambiamento sostanziale della cultura amministrativa, creando nel contempo i presupposti normativi e finanziari su cui innestare le politiche dell'innovazione.

Recentemente la pianificazione degli interventi - in linea con le politiche federaliste - si è spostata molto più opportunamente al livello Regionale ed al sistema degli enti locali con modalità a cascata.

Protagoniste dell'innovazione sono dunque le amministrazioni locali, che nel modello decentrato e federale dello Stato rappresentano il front-office dell'intero sistema amministrativo a disposizione diretta dei cittadini, mentre le amministrazioni centrali svolgono il ruolo di back-office garantendo a tutto il sistema l'omogeneità degli standards.

Ambiti e settori di implementazione: Il quadro dei dati

L'ambito applicativo su cui - in questi ultimi anni - si sono maggiormente concentrate le proposte progettuali di e-government è quello della gestione dei flussi documentali. Un ambito ampio quanto complesso che implica forti livelli di integrazione procedurale e tecnologica delle dinamiche di back office ed investimenti cospicui in sicurezza dei sistemi informativi, progettazione delle interfacce pubbliche e gestione del service delivering.

Nelle analisi di benchmarking condotte a livello europeo l'Italia non figura ai primi posti, sebbene rappresenti una delle best practices per il sistema di pagamento delle tasse e degli acquisti on line. La qualità-quantità della presenza in rete delle pubbliche amministrazioni è, tuttavia, il parametro preferito per misurare il livello di e-government mentre resta nell'ombra lo stato della informatizzazione degli enti locali i cui dati sono fermi al 1999.

CONCLUSIONI:

LE SFIDE E LE OPPORTUNITA'

Verso lo Stato digitale

A processo compiuto il nuovo stato sarà uno "stato digitale". Si tratta del passaggio dallo stato hardware - che si riconosceva nei suoi edifici e nella staticità delle sue procedure grazie alle quali esercitava l'autorità - allo stato software, leggero, modulare e modificabile, e - almeno nelle intenzioni - trasparente. Di introdurre, nell'ambito della razionalità burocratica, la logica della "programmazione riconfigurabile", la sola in grado di aumentare l'efficienza del sistema - adattandolo ai cambiamenti - senza debilitarne le prestazioni.

Il Modello Manageriale

Orientato al customer/citizen care il nuovo modello di management pubblico richiede una cultura politica ed amministrativa completamente rinnovata nei valori e nei metodi. Al centro della funzione amministrativa non è più la procedura ma il bisogno specifico dell'utenza, la cui soddisfazione diventa il termine di confronto per la valutazione di amministrazioni in situazione di competizione. Il nuovo management pubblico vede nel processo di informatizzazione della società la possibilità di pervenire ad una strategia olistica del cambiamento per aiutare i governi a prendere decisioni sempre più complesse e sempre meno legate all'ambito della ristretta legittimità istituzionale, conciliando il piano della direzione esecutiva - il management pubblico - con quello della decisione politica - la governance.

La Fortezza Assediata

In Italia la fase iniziale del processo di informatizzazione si è svolta sostanzialmente come scontro fra culture molto diverse. Da un lato, quella burocratica fondata su procedure reiterate in processi amministrativi, parcellizzati e standardizzati, la cui funzione principale consisteva nella mera riproduzione della logica burocratica come principio ordinatore dello stato; dall'altro lato, la cultura manageriale importata dal settore business ed imperniata alla massimizzazione dei risultati a parità dei costi, che utilizzava l'innovazione tecnologica come cavallo di Troia per mutamenti di più ampia portata.

Non è un caso che l'elemento di criticità più forte rilevato da tutte le analisi sulle strutture amministrative e sulle culture sottostanti sia stato proprio l'atteggiamento da fortezza assediata adottato dal personale amministrativo. Di qui le resistenze.

I Nodi Gordiani della riforma

Nonostante i grandi passi compiuti dalla pubblica amministrazione italiana sulla strada della riforma, il processo di innovazione non sta procedendo in maniera organica: aree di eccellenza convivono con aree che fanno maggiore fatica ad adeguarsi; finanche nella stessa amministrazione, dove alcuni settori sono visibilmente più avanzati di altri che permangono in una condizione di rigidità funzionale. Cause antiche si intrecciano con errori nuovi.

Uno stop all'outsourcing: come recuperare knowhow all'interno della P.A.

In un primo momento, l'esternalizzazione di alcuni servizi, di parti di processi amministrativi, o di produzione di applicativi che rispondessero a specifiche esigenze interne era considerata come una modalità per raggiungere il risultato nel più breve tempo possibile, con garanzia di successo e - magari - anche con un risparmio di risorse. Nel lungo periodo il ricorso all'outsourcing si è rivelato una pratica con una sua intrinseca complessità e con degli effetti solo parzialmente controllabili. E due principali conseguenze: la residualizzazione dello stato e la marginalizzazione della cultura amministrativa.

PARTE PRIMA:

UNO SCENARIO INTERNAZIONALE IN MOVIMENTO

Introduzione

A diversi anni dall'avvio delle politiche per *l'Information Society*, l'e-government ha smesso di essere un paradigma dai contorni più o meno confusi ed è diventato una pratica ormai consolidata per alcune amministrazioni, percorribile per altre. L'informatica pubblica ha assunto, infatti, caratteristiche visibili di pervasività, anche se, sotto il profilo della sua funzionalità i risultati restano ancora interlocutori.

L'*E-government*, infatti, non può essere rappresentato soltanto dalla "digitalizzazione dell'amministrazione", magari esemplificata da qualche *best practice* nell'amministrazione fiscale e/o nella politica degli acquisti pubblici. Né si può esaurire nella accessibilità on line dei differenti servizi. Ma si dovrebbe configurare come un processo di cambiamento sistemico consapevole delle più ampie dimensioni di una trasformazione che investe il funzionamento delle società democratiche e la governance nel suo complesso (Dente 2002).

Al di là degli aspetti critici e/o discutibili non c'è dubbio, infatti, che siamo di fronte ad un grande progetto di ingegneria istituzionale ed amministrativa le cui implicazioni – sul piano sociale, dei rapporti interistituzionali e politici – non sono ancora del tutto chiari. Nei paragrafi successivi si chiarirà il ruolo che i diversi attori – pubblici e privati – hanno giocato sulla scena internazionale delineando le visioni e le linee di intervento strategico del progetto innovativo. Un ruolo che, se per il passato è stato determinante nel promuovere ed abilitare politiche di intervento molto impegnative sul piano politico oltre che economico, oggi sembra lasciare spazio ad un confronto meno "visionario" sui grandi cambiamenti che la tecnologia "redentrica" si appresta a portare e più concreto, definendo obiettivi e strategie a medio termine.

Le visioni

Una rassegna sulle principali visioni e realizzazioni nel campo del governo elettronico deve prendere necessariamente le mosse dagli Stati Uniti, agli inizi dello

scorso decennio. Il programma della *National Performance Review* – ribattezzato nel 1997 *National Partnership for Reinventing Government*⁹⁰ - fortemente voluto dal Vice Presidente degli Stati Uniti Al Gore e varato dal governo Clinton nel 1993, costituisce certamente il primo e forse anche il più noto esempio di moderna ingegneria amministrativa tendente a cambiare con gradualità, ma anche con radicalità, le relazioni fra amministrazione ed amministrati.

Riprendendo uno dei testi che hanno fornito le basi teoriche al programma di riforma – il libro di Osborne e Gaebler uscito con lo stesso titolo nel 1992 - il programma forniva una nuova terminologia del cambiamento al settore pubblico veicolando un messaggio ottimistico sulle potenzialità delle nuove tecnologie e ricontestualizzando una riforma che aveva avuto inizio già a partire dagli anni settanta (e di cui il Paperwork Reduction Act del 1980 ne è un piccolo esempio), senza produrre però i risultati attesi. Si trattava piuttosto di reinventare complessivamente il settore pubblico modificando il rapporto con l'"ambiente" e sollecitando dal basso la progettazione delle soluzioni tecnologiche più opportune per i diversi contesti di riferimento, all'interno però di una quadro di riferimento e di una vision coerenti.

Al di là degli obiettivi a medio e lungo termine – tutti riassumibili nella formula *works better-costs less* - e della centralità attribuita alle ICT, di quel programma ancora oggi colpisce una cosa in particolare: la sua metodologia di attuazione. Come strumento di policy, infatti, l'iniziativa americana prevedeva un intenso processo di condivisione e socializzazione degli obiettivi con una mobilitazione sul territorio degli attori in grado di comunicare il cambiamento *state*

⁹⁰ Il cambio del nome del progetto è un riconoscimento al ruolo svolto dalla partnership nella fase implementativa: non solo collaborazione stretta fra pubblico/privato, ma anche e soprattutto fra livelli diversi di governo (federale, statale, locale), fra categorie di personale pubblico, incluse le associazioni di categoria. In realtà partnership si configura più come una categoria che come un concetto a sé: assimila ed integra infatti la devoluzione, la sussidiarietà e l'outsourcing in ragione della maggiore o minore prossimità fra gli attori.

La costituzione di una partnership interagenzia dal nome *The Plain Language Action Network* (PLAN) per migliorare la comunicazione fra il governo federale ed i cittadini è uno degli esempi di intervento collegiale che ha trovato imitazioni in tutto il mondo.

*by state*⁹¹. Si promettevano, infatti, trasformazioni nel settore pubblico che avrebbero rivoluzionato le tradizionali modalità di lavoro e che quindi dovevano essere comunicate a dovere per controllarne le criticità e le resistenze: occorreva rinegoziare i confini inter-istituzionali ed inter-amministrativi, promuovere l'organizzazione orizzontale dei servizi, introdurre nuovi principi di management delle performance amministrative orientate al *customer service*, riformare il pubblico impiego introducendo elementi di forte leadership organizzativa. Occorreva comunicare una *Vision*, una *Mission*, e, soprattutto, una *Action*.

In termini estremamente schematici, la *vision* di Gore prefigurava un paese profondamente – ma coerentemente - cambiato i cui principali processi di governo della cosa pubblica erano stati quasi del tutto strategicamente automatizzati e remotizzati garantendo accesso e trasparenza alla documentazione ufficiale, sostenibilità all'intero sistema e livelli più adeguati di governance con ricadute positive sull'intero sistema politico anche in termini di maggiore partecipazione e controllo democratici. Se questa era la *vision*, la *mission* a medio termine consisteva nel risanamento del bilancio pubblico riorganizzando proprio uno dei settori più dispendiosi, e *l'action* era tutta racchiusa in tre parole chiave: *partnership*, *downsizing* ed *empowerment*. Per la prima volta nella storia amministrativa del paese, mentre si riducevano le dimensioni dello stato, si dava ai funzionari pubblici la possibilità di riscrivere regole, procedure e organizzazione della pubblica amministrazione federale, ricorrendo in modo massiccio alla concertazione.

In termini più implementativi, il programma promosso dalla *National Partnership for Reinventing Government* e diretto da Morley A. Winograd, si traduceva in tre fasi:

⁹¹ Una squadra di 600 comunicatori fu chiamata in causa per parlare a funzionari ed impiegati federali e realizzare un network più efficace per la trasmissione/condivisione delle informazioni interne e delle notizie di interesse. L'e-government aveva inizio con la realizzazione di nuove interfacce, umane però.

- l'adattamento dei processi di governo al nuovo ambiente on line attraverso la creazione di agenzie virtuali il cui compito consistesse nella strutturazione di servizi ed informazioni per ogni evento della vita. Questa fase rappresentava l'inizio della reingegnerizzazione orizzontale delle funzioni amministrative sulla base del *customer service*.
- Una volta completata questa fase, occorre fornire ai cittadini un accesso unico alle informazioni attraverso la realizzazione dei portali. Si trattava di un'opportunità senza precedenti per i diversi livelli di governo di costruire una più complessa rete di cooperazione: infrastrutturale, logica e sistemica.
- La terza fase, infine, consisteva nel completamento della Vision di Gore espressa con chiarezza nel documento *Access America*: il governo come una "Interactive Town Square" per rivitalizzare le tradizioni comunitarie delle piccole città americane e, di ritorno, far funzionare meglio le istituzioni democratiche. Nelle parole dello stesso Winograd "*By giving the public an opportunity to interact with their government to improve results, we can take E-government to a level that governments today can never hope to achieve*".

Il modello del National Partnership for Reinventing Government consisteva anche di dieci regole d'oro (Donati e Cubello 1999):

- Una leadership forte ed autorevole
- Un sistema di protezione dell'innovazione
- Valori guida chiari per tutti
- Strutture "ad hoc" per governare il cambiamento
- Approccio bottom-up e sperimentazione
- Monitoraggio e valutazione sistematica dei risultati
- Comunicazione e ascolto del personale e dei cittadini

- Formazione del management pubblico
- Confronto con le pratiche eccellenti
- Cooperazione tra pubblico e privato e tra amministrazioni.

Queste regole suggeriscono una doppia chiave di lettura del progetto di riforma americano: da una parte si tratta di gestire un programma di cambiamento strategico del settore pubblico, e, dall'altra, di governare il cambiamento come processo sociale in cui sono le determinanti culturali, e non tecnologiche, a giocare un ruolo decisivo. Un valido ed efficace sistema di protezione dell'innovazione provvederà dunque a creare sia le condizioni strutturali per sostenere l'innovazione (deregolamentazione, liberalizzazione, realizzazione delle infrastrutture) che le condizioni culturali per proteggerla dalla forza conservatrice delle regole e delle routines consolidate, disponendo, ad esempio, la possibilità per i funzionari pubblici di sperimentare nuove soluzioni anche in deroga alle norme vigenti (Donati e Cubello 1999, p.66).

Il progetto fu solo parzialmente appoggiato dal Congresso. Un governo che funzionasse meglio e costasse meno richiedeva, infatti, un forte focus sulla dimensione manageriale del cambiamento che rispondeva più al *come* che al *cosa* cambiare. E' per questo motivo che il programma di Gore finì per sollevare molte critiche sia di quanti vi leggevano un attacco alla affidabilità democratica del governo ad opera delle grandi corporations, sia di quanti non riuscivano ad individuare elementi visibili di cambiamento, tali cioè da penetrare l'immaginario mediatico e garantire il successo al partito democratico nelle successive elezioni presidenziali.

Nonostante le critiche, ancor oggi impressionano i risultati raggiunti: un risparmio di 137 miliardi di dollari, una riduzione di 348.000 unità di personale, 640.000 pagine di regolamenti interni riscritte e 160.000 pagine di norme federali abolite. Il tutto con il più elevato livello di consenso fra governo e sindacati.

A distanza di anni non sembra esserci alcun altro esempio di riforma caratterizzato da una così forte leadership personale (Kettl 1998) e da un così alto

grado di concertazione politica e condivisione di obiettivi fra agenzie pubbliche e private. E' per questo motivo che il *Reinventing Government* resta ancora un valido modello di riferimento per tutti i governi. Non a caso, per la sua messa a punto erano scesi in campo personalità del mondo accademico, della ricerca e della consulenza con contributi di analisi e di strategie originali. Il gruppo di studio della *Kennedy School of Government*, constatando il progressivo declino della fiducia dei cittadini nelle istituzioni di governo, aveva definito le implicazioni politiche e sociali dell'innovazione nelle dinamiche di governance nel corso del progetto *Visions of Governance for the 20th Century* coordinato da Joseph Nye, rettore della scuola.

Parallelamente la National Science Foundation aveva avviato un programma di sostegno alla ricerca per lo sviluppo dell'informatica pubblica. Il Digital Government Program⁹² - lanciato nel 1998 e tutt'ora attivo - si configurava così come un piano di finanziamento di joint research fra università ed agenzie governative di ogni livello per facilitare il trasferimento di competenze e tecnologie da un settore ad un altro. Mentre think tanks privati quali l'Institute for Electronic Government dell'IBM e la Digital4Sight di Don Tapscott svolgevano una importante funzione consulenziale contribuendo a cambiare la logica del management pubblico nel contesto della nuova economia digitale. E promuovendo – direttamente ed indirettamente – l'e-government come fondamentale programma di sviluppo locale⁹³. Uno scenario dunque in grande fermento con implicazioni, sulla scena internazionale, di non poco conto. Mentre altri paesi – quali l'Australia ed il Canada – si avviavano, infatti, a grandi passi sulla strada dell'e-government, in Europa, si guardava alla evoluzione dei sistemi amministrativi americani con preoccupazione: un ritardo sul piano tecnologico si sarebbe potuto tradurre in un grave limite sul piano economico e, di conseguenza, in una perdita di competitività

Una prima risposta ufficiale all'attivismo americano venne dal libro Bianco di Delors (1994) per la creazione di uno Spazio Comune dell'Informazione. Da quel

⁹² www.diggov.org

⁹³ Sono appunto i consulenti ed esperti di management ad aiutare il GITS, il comitato degli informatici della reinvenzione, ad elaborare i diversi progetti.

momento, le iniziative di politica comunitaria non hanno avuto sosta con, ovviamente, ampie ripercussioni a livello regionale dove l'adesione alle direttive europee si traducevano in veri e propri imperativi categorici. Ad una serie di indicazioni ufficiali seguivano con puntualità piani d'azione o programmi quadro⁹⁴: occorre reagire con vigore all'imperialismo culturale che le nuove tecnologie – quasi totalmente controllate dagli Stati Uniti – promettevano, inaugurando una stagione europea dell'innovazione per difendere le specificità culturali. Così, il modello europeo, pur nascendo dalla stessa sovrapposizione storica fra la crisi delle vecchie forme di organizzazione burocratica e la crisi dei sistemi di welfare che l'America tentava di superare, doveva basare la propria differenza sullo sviluppo di politiche pubbliche adatte a contrastare la già evidente tendenza all'oligopolio ed alla concentrazione tecnologica, rafforzando e stimolando l'integrazione delle risorse umane nei processi di ammodernamento e realizzando un framework di indirizzo per l'introduzione armonica ed uniforme delle ICT nelle diverse regioni d'Europa, alcune segnate già da profonde differenze. A tal proposito non c'è documento europeo che non faccia accenno alla riduzione degli squilibri fra le aree regionali, attraverso la valorizzazione degli ambiti locali⁹⁵. Obiettivo prioritario diventa contrastare l'idea di una Europa a doppia velocità stimolando nelle regioni la domanda di tecnologia e servizi, sostenendo il libero mercato delle telecomunicazioni, cercando un nuovo equilibrio fra dimensione economica e sociale dello sviluppo. Servono allo scopo l'integrazione delle politiche per l'Information Society e l'uso mirato dei fondi strutturali sollecitando – ancora una volta – la progettualità diretta delle comunità locali (meglio se espressa da reti sociali) e la multidimensionalità degli interventi.

Il triplo processo di liberalizzazione, privatizzazione e deregolamentazione qui non poteva essere lasciato alla sola capacità di autogoverno del mercato né alla buona volontà delle singole autorità regionali. Nuovi attori erano legittimati ad

⁹⁴ Così, al rapporto Bangeman seguì il primo piano d'azione 1994-1997.

⁹⁵ Si vedano i rapporti: *Europe and the Global Information Society* del 1994; *Green Paper on Living and Working in the Information Society: People First* del 1996; *eEurope: an Information Society for All* del 1999.

entrare sulla scena portando istanze prima escluse dal processo decisionale pubblico con una logica di governance ampia ed inclusiva. Prende corpo un sistema di relazioni internazionali che produce continue interconnessioni fra ambiti diversi di policy in una dinamica di sovrapposizione di locale e globale.

Il ruolo degli attori internazionali

Agli inizi degli anni ottanta si fanno ancora più evidenti quelle tendenze di cambiamento profondo delle società connesse all'emergenza delle ICT: i processi di digitalizzazione, convergenza, deregolamentazione e globalizzazione sono non soltanto interrelati fra loro ma ognuno costituisce la causa e l'effetto di ciascun altro. Si tratta di uno scenario completamente inedito in cui i governi si trovano a svolgere ruoli e funzioni nuove su un doppio piano. Sul proprio territorio, creano i presupposti e le condizioni per perseguire in maniera puntuale lo sviluppo negoziando con le comunità locali le priorità di intervento. Sul piano internazionale, i governi stabiliscono, di concerto con le organizzazioni internazionali il framework generale delle politiche di innovazione dentro al quale la telematica pubblica viene a situarsi. Qui si registra una prima importante novità: l'ambito di concertazione non è più, infatti, quello a cui il diritto internazionale ci aveva abituati con la sua politica negoziale ed i suoi patti ed accordi bilaterali. A rappresentare i governi sul piano internazionale non sono più i ministeri degli esteri bensì quelli preposti alla funzione pubblica - o come in Italia - il ministero per l'innovazione tecnologica, di recente istituzione. Di fatti, a questo livello gli accordi e le politiche di indirizzo sono il frutto, da una parte, di una innovazione metodologica della politica - la governance internazionale - e, dall'altra, della consapevolezza che le trasformazioni occorse nel mondo delle comunicazioni hanno fatto emergere problemi regolativi cui il diritto internazionale non è preparato a rispondere. Internet ha invalidato il paradigma fondante del diritto stesso: l'idea di una giurisdizione i cui confini coincidessero con quelli della nazione. Senza i limiti concettuali della nazione e della giurisdizione i problemi del mondo finiscono con fuoriuscire dall'ambito di pertinenza della

diplomazia politica e dei rapporti fra stati per aggregarsi in maniera trasversale ed orizzontale sulla base di priorità geotematiche. Ed aprendo contemporaneamente ad un'altra forma di concertazione: la diplomazia sociale.

La lotta al *digital divide* - le sperequazioni di accesso e utilizzo della rete indotte dal divario tecnologico tra i diversi paesi e al loro interno, nelle diverse fasce (di età, istruzione, reddito) di popolazione (Norris 2001)⁹⁶ - si configura così come la mission comune di un movimento trasversale che vede i governi di ogni livello affiancare le organizzazioni non governative per aiutare i propri paesi a compiere quel *cultural shift* necessario alla globalizzazione delle opportunità (Dot Force 2001). Governare la globalizzazione - implementando l'e-government - vuol dire di conseguenza promuovere politiche atte ad arginarne le valenze sperequative per ampliare il più possibile il numero di Paesi in grado di partecipare ai benefici del nuovo mercato ed entrare nelle nuove arene di governance. Le rilevazioni statistiche sull'accesso alla rete sono molto chiare: se nel settembre 2002 si stimavano 606 milioni di utenti internet in tutto il mondo, solo poco più di sei erano Africani, mentre il grosso dell'utenza era concentrata in Asia (187,24), Nord America (182,67) ed Europa (190,91)⁹⁷.

Se infatti nei paesi sviluppati l'e-government emerge come un modello di erogazione di informazioni e servizi on line a cui i cittadini possono accedere direttamente da casa e senza intermediari, nei paesi in via di sviluppo dove i canali di comunicazione disponibili sono molto rari, le applicazioni di e-government diventano talvolta l'unico strumento di comunicazione possibile per interagire con il governo e con il resto del mondo. Va da sé che gli obiettivi da raggiungere per il terzo mondo sono molto meno legati all'efficienza ed all'efficacia del sistema pubblico che alle politiche dello sviluppo per attrarre dunque maggiori investimenti stranieri, qualificare le risorse umane o sostenere il settore privato. E qui si deve registrare una seconda novità se nei paesi avanzati la spinta verso l'introduzione

⁹⁶ Per dati empirici aggiornati si veda la serie del NTIA (2002), a cura del US Department of Commerce.

⁹⁷ Rilevazione Nua 2002, How Many on line, http://www.nua.com/surveys/how_many_online/index.html

delle nuove tecnologie nei processi amministrativi e di governo è nata in ambito societario e si è propagata dal basso – dai livelli inferiori dello stato – per essere successivamente intercettata dal governo centrale, nei paesi in via di sviluppo l'innovazione tecnologica nasce dalla collaborazione/pressione delle organizzazioni internazionali sui governi dei singoli paesi e dalla messa a punto di una strategia di coinvolgimento delle imprese di ICT nel sostegno della ricerca e della formazione, in particolare universitaria.

La molla che spinge le organizzazioni internazionali – UN, World Bank, OCSE, il Fondo Monetario Internazionale - come i paesi in via di sviluppo a chiedere di partecipare al processo di innovazione è data una visione – ed una possibilità - potente quanto originale: il *leapfrogging*, il salto di alcuni stadi di sviluppo per approdare direttamente alle tecnologie digitali e wireless senza passare obbligatoriamente dall'industrializzazione pesante. Un'opportunità senza precedenti per innescare quel circolo virtuoso i cui effetti si dovrebbero riflettere su tutto il contesto socioeconomico. Questo è lo spirito che – al di là ed al di fuori delle politiche dei singoli governi – muove i diversi attori sulla scena internazionale confortati dai primi successi maturati proprio nei paesi in via di sviluppo: è il caso della Malesia che, grazie al progetto “Vision 2020” e alla costruzione del cosiddetto “Multimedia Super-corridor” ([MSC](#)), ha gettato a partire dal 1996 le [basi infrastrutturali dello sviluppo economico](#). Così il Costa Rica che, grazie alla disponibilità di risorse umane qualificate e di un tessuto imprenditoriale ricettivo, si è avviato con successo sulla strada dello sviluppo. Sotto questo profilo è ancor più emblematica l'India dove il ministro per l'Innovation Technology – Pramod Mahajan - ha avuto modo recentemente di affermare che – nelle strade di Bombay – ci sono ormai più internet caffè che mucche sacre, descrivendo quindi l'India come “un serpente con la testa nel terzo millennio e la coda nell'ottocento”⁹⁸. Tutto questo grazie all'industria elettronica ed hi-tech che ha permesso il salto di qualità e l'ammodernamento del sistema produttivo. Oggi l'India è il secondo Paese dopo gli

⁹⁸ Intervista a Pramod Mahajan, *India, contraddizione tecnologica*, Internet News, dicembre 2002.

USA nella formazione scientifica: i laboratori di ricerca e sviluppo software del 25% delle grandi aziende mondiali hanno sede in quest'area con 520.000 addetti nel settore. Un'attenzione particolare è rivolta all'e-government per lo sviluppo: le immagini satellitari raccolte dal governo sono rese disponibili ai pescatori per individuare i banchi di pesce mentre un piccolo computer semplificato (simputer) legge in lingua locale le pagine web agli analfabeti e ai non vedenti.

Sono questi gli esempi che rafforzano la volontà delle organizzazioni internazionali a definire un "approccio al futuro"- come Kofi Annan ha avuto modo in più occasioni di affermare. Un futuro che non escluda i paesi in via di sviluppo e le componenti deboli della società è anche la mission del *World Summit on the Information Society* organizzato sotto l'alto patronato di Kofi Annan, dall'*International Telecommunication Union* a Ginevra nel dicembre 2003, con la partecipazione ampia ed attiva della società civile, dei governi, dell'impresa, delle istituzioni formative. Attori che si siederanno ad uno stesso tavolo per scrivere una dichiarazione di principi sullo sviluppo delle ICT nelle diverse aree del mondo, appunto un approccio al futuro che salvaguardi i paesi più poveri da eventuali atteggiamenti di colonizzazione tecnologica occidentale.

Un piano – questo – su cui si è particolarmente impegnato l'OCSE con programmi di sostegno allo sviluppo sostenibile ed alla *Good Governance*, la lotta contro i grandi cartelli e l'analisi dei processi di riforma del sistema di regolazione per verificare che – grazie all'uso delle ICT nei processi di governo – si rimuovessero gli ostacoli burocratici allo sviluppo armonico.

E' convinzione generale dunque che le ICT possono offrire ai paesi in via di sviluppo nuove opportunità. Numerose ricerche indicano una forte correlazione fra crescita economica e disponibilità di infrastrutture di telecomunicazione e di informatica. Tutto questo passa però da forti investimenti pubblici e privati in tecnologia - soprattutto wireless e satellitare - e da un sistema stabile delle regole del gioco. Un primo importante passo in direzione della liberalizzazione e

privatizzazione dei sistemi di telecomunicazioni fu la firma - da parte di 69 governi - del *General Agreement on Trade in Services* nel 1997, da cui nacque poi la World Trade Organization. Da allora si sono fatti continui passi avanti sia sulla strada della liberalizzazione dei mercati che della riforma dei sistemi regolativi con l'assistenza tecnica di organizzazioni quali l'International Telecommunication Union (UN), del Wto e della World Bank.

Il ruolo svolto dalle organizzazioni internazionali sul piano del policy-making nazionale, in definitiva, è determinante: si tratta di operare perché il tema delle ICT entri nell'agenda di governo sostenendo i programmi di ricerca e di sensibilizzazione, di prestare assistenza tecnica nei processi di riforma e di regolazione, di operare per il miglioramento della connettività, di promuovere la realizzazione di incubatori di impresa e di avviare azioni di benchmarking per la promozione delle best practices. In altri termini, di svolgere un ruolo costante di supporto in ogni fase sia del processo decisionale che di quello implementativi (Braga 2000). In alcuni casi, le organizzazioni internazionali hanno visto cambiare il proprio ruolo in maniera decisiva: da banche dispensatrici di finanziamenti a pioggia a banche di conoscenza ed esperienza. Attraverso l'avvio di gruppi di lavoro su tematiche specifiche – come, ad esempio, la *digital divide task force* - o l'organizzazione di occasioni di dialogo e confronto.

Così nelle risoluzioni della Dot Force – come pure in contesti programmatici più ampi (G8) – sono previste precise linee di intervento per garantire l'accesso all'informazione ed il trasferimento tecnologico ai paesi in via di sviluppo avviando un intenso processo di policy learning trasversale testimonia il documento presentato dal Governo Italiano al summit di Kananaskis dal titolo: *The Italian Initiative on E-government for Development: The Reference Model*. Concepito come un modello di riferimento per i paesi in via di sviluppo che solo ora si avvicinano all'e-government, esso si configura come una iniziativa Government-to-Government consapevole, finalmente, che l'introduzione delle nuove tecnologie nei processi di governo non può essere lasciata alle imprese ma deve essere il risultato di piani ed interventi

ampiamente sperimentati in contesti pubblici ed evidentemente adattati su base georeferenziale.

I luoghi del confronto

Le attività di sensibilizzazione sui temi dell'innovazione tecnologica hanno avuto inizio quando il programma della *National Partnership for Reinventing Government* era ormai giunto ad una buona fase di implementazione e si sentiva l'esigenza di comunicarne i risultati e di condividerne i principi ispiratori e le strategie con altri governi. L'occasione fu quella del primo Global Forum sul Reinventing Government organizzato, appunto, dal governo Clinton-Gore a Washington nel 1999 con la stretta collaborazione della Kennedy School of Government e la sponsorizzazione di diverse organizzazioni internazionali quali l'OECD e la World Bank.

Al forum – il primo nel suo genere - parteciparono 38 diversi paesi e circa 300 partecipanti per parlare di argomenti centrali per la crescita economica e la legittimità democratica. Come lo stesso Gore ebbe a dire, una conferenza come questa non la si sarebbe potuta immaginare qualche anno addietro quando la riforma del governo era considerata una questione interna e l'economia era definita da precisi confini politici. La formula – ed il formato dinamico e partecipativo - piacque molto e l'anno successivo il forum si tenne a Brasilia sempre sui temi dell'evoluzione della governance democratica. Con un successo di pubblico ancora maggiore, 620 partecipanti in rappresentanza di 62 paesi diversi. Anche l'Italia fu invitata a presentare le proprie esperienze di best practices nell'ambito della riforma amministrativa e fu sollecitata dagli altri governi ad ospitare il Terzo Global Forum. A Napoli, dove il Terzo Global Forum si tenne nel 2001, i partecipanti erano diventati ormai 1000 in rappresentanza di 122 paesi, moltissimi dei quali in via di sviluppo. Anche i temi si erano moltiplicati, comprendendo tutti gli aspetti connessi alla telematica pubblica: progettuali, organizzativi, implementativi e politici.

Trasversalmente sempre presenti – su impulso del summit di Okinawa del luglio 2000 da cui era nata la *Digital Opportunity Task Force* e della Carta sulla società globale dell'informazione - i temi della *governance* e del *digital divide* e le più forti preoccupazioni per il rispetto della privacy e della sicurezza delle transazioni in rete. Insieme alla consapevolezza delle opportunità offerte dal mondo digitale se ne iniziavano così a valutare anche i rischi: di nuova emarginazione come di nuova criminalità

Il Terzo Global Forum fu preceduto da 21 training workshops sull'e-government organizzati dal governo italiano con l'alto patronato del United Nations Economic and Social Council e diretti a partecipanti provenienti da 74 paesi in via di sviluppo. L'obiettivo dei workshop era quello di intensificare ed ottimizzare il processo di policy learning assicurando una piattaforma comune alla discussione e promuovendo una migliore conoscenza delle opportunità derivanti dalle applicazioni di e-government.

Il formato già sperimentato in Italia – conferenza più training workshops dedicati - è stato replicato anche in Marocco dove, nel dicembre 2002, si è tenuto il Quarto Global Forum dal titolo *Citizens, Businesses and Governments: Dialogue and Partnerships for the Promotions of democracy and Developmen*. L'enfasi - come si può vedere anche dal titolo – ha abbandonato gli aspetti di benchmarking internazionale per mettere meglio a fuoco le dinamiche di partnerariato e di dialogo fra stato, imprese e cittadini “incubatori di democrazia e di sviluppo” e ridiscutendo il ruolo dello stato.⁹⁹ In questo contesto, la globalizzazione gioca un ruolo determinante: lo stato-nazione, infatti, diventa “*troppo piccolo per grandi problemi e troppo grande per piccoli problemi*” (Bell, 1976, p.8). Così, in un contesto geopolitico di scarso sviluppo tecnologico, come il Marocco, nella logica della governance vengono assimilate anche le idee di pace, giustizia e solidarietà mondiale intessute finemente nella fitta agenda del meeting:

⁹⁹ Rapport Final, Quatrième Forum Global sur la Réinvention du Rôle de l'Etat

- Rafforzare le politiche pubbliche promuovendo il partnerariato tra il governo, la società civile ed il settore privato;
- Ridefinire il ruolo dello stato ed il quadro regolativi;
- Promuovere il partnerariato locale e regionale per lo sviluppo economico;
- Difendere la cultura, i valori e lo sviluppo sostenibile nel contesto della globalizzazione;

Anche questo meeting ha riscosso un grande successo di pubblico – con i suoi oltre 1000 partecipanti provenienti da 120 paesi e la presenza delle più alte cariche politiche di diversi stati africani.

Tutti i meeting sono stati supportati formalmente e concretamente dalle organizzazioni internazionali, come si è visto molto attive sul piano della partnership internazionale. Per la prima volta, forse, nella storia dell'umanità, si assiste alla costituzione di una vasta rete di attori sociali parallelamente alla realizzazione di una rete tecnologica. La rete diventa la nuova metafora dell'organizzazione sociale stessa e rappresenta il superamento dei confini geografici e politici.

I risultati raggiunti¹⁰⁰

Se tra i tratti distintivi dell'e-government è la pervasività, visibilità e omogeneità delle piattaforme ideologiche e programmatiche, diventa tanto più importante vagliare il quadro delle realizzazioni – e delle (eventuali) ostruzioni.

Sul terreno delle analisi comparative, le ricerche sono ormai numerose ed a diversi livelli di pertinenza. Le analisi di scenario tentano di isolare i (pre)requisiti politici ed

¹⁰⁰ I risultati e le argomentazioni di questo paragrafo sono tratti da Calise e De Rosa (2003)

organizzativi che favoriscono – o preparano – il terreno allo sviluppo tecnologico come, ad esempio, il livello di implementazione raggiunto dalla riforma del sistema regolativo del settore delle telecomunicazioni o dalla riforma amministrativa¹⁰¹. In particolare, guardando alla creazione di strutture di governance più adeguate ai livelli di integrazione delle politiche richieste dalle organizzazioni sovranazionali. Le ricerche sull'accesso concentrano invece la loro attenzione sull'utenza dei servizi internet in generale, e di quelli di e-government in particolare individuando sia le barriere tecnologiche e culturali che condizionano l'accesso alla informazione pubblica (il *digital divide*) che il grado di soddisfazione del cittadino-utente¹⁰². Molte analisi di benchmarking privilegiano infine l'individuazione di quelle *best practices* nell'ambito dell'e-government in grado di innescare processi imitativi e di *policy learning* più ampi. In questo caso la principale fonte di informazione – e di analisi - è la rete stessa che rappresenta, appunto, l'interfaccia pubblica dei servizi on-line.

In questo paragrafo si vedranno i risultati – piuttosto concordanti - prodotti da due ricerche di *benchmarking*, scelte per la loro autorevolezza e per la qualità della metodologia di raccolta e di analisi dei dati. La prima, condotta in ambito internazionale ed a cadenza annuale, ricade nell'ambito delle attività delle Nazioni Unite, molto attive sia nello stabilire metodologie di comparazione, indicatori e parametri universalmente condivisi sia nel monitorare i principali processi di cambiamento per descriverne – in tempo – trends, natura e direzione. Fornendo ai governi gli elementi conoscitivi per attuare o cambiare in corso d'opera le proprie policy di intervento.

La ricerca *Benchmarking E-government: Assessing the United Nations Member States*, condotta dalle Nazioni Unite nel 2002, è il risultato di una

¹⁰¹ Un esempio di questo tipo di analisi sono i rapporti periodici dell'OECD sui sistemi di regolazione, sulle riforme amministrative e sulla governance dei processi nei diversi paesi membri pubblicati periodicamente. Il report più recente è *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance* (Oecd 2002).

¹⁰² Un esempio in tal senso è la ricerca del Pew Research Center (2002). Un altro punto di riferimento delle analisi comparative è considerata la serie *Falling Through the Net* del US Department of Commerce. Serie che nel 2000 – con la nuova presidenza Bush - ha cambiato, significativamente, il suo titolo in *A Nation on line. How Americans Are Expanding Their Use of the Internet* (NTIA 2002).

collaborazione fra l'*American Society for Public Administration* e la *United Nations Division for Public Economics and Public Administration* e descrive il livello di implementazione dell'e-government nei diversi paesi misurando, parallelamente, la loro capacità di sviluppo di servizi on-line. La ricerca è stata condotta utilizzando congiuntamente una batteria di indicatori sul grado di penetrazione delle ICT nel settore pubblico (in particolare sulla presenza delle infrastrutture di telecomunicazione) e sulla qualità delle risorse umane, e un'analisi del contenuto dei siti web istituzionali - supportata da interviste in profondità a dirigenti e funzionari pubblici - per rilevare la quantità e la qualità dell'offerta di informazione e servizi partendo da una definizione operativa minimale dell'e-government, come modalità di «utilizzo di Internet e del World Wide Web per fornire informazioni e servizi ai cittadini» (UN-Dpepa 2002, 1).

Il risultato di questa doppia metodologia di ricerca è la costruzione di un indice sintetico che identifica i fattori critici presenti in ciascun paese e stabilisce un punto di riferimento al quale gli stati membri analizzati si possono rapportare per verificare l'andamento del processo di innovazione e misurare i progressi fatti. Naturalmente, per la natura stessa dell'indicatore ci aspettiamo che i paesi industrializzati si posizionino più favorevolmente nella graduatoria, come confermano i risultati aggregati per area. Rapportato all'indice medio (1.62), infatti, il Nord-America ottiene un punto in più (2.60) mentre, all'interno della stessa macroarea, gli Stati Uniti da soli si classificano come il paese con l'indice di e-government più alto (3.11). L'Africa, all'opposto, è quasi un punto al di sotto dell'indice medio (0.84); mentre l'Europa, pur ovviamente al di sopra della media, segna ancora il passo (2.01) nel confronto con il Nord America.

La classifica generale riserva poche sorprese: i primi dieci paesi con un miglior livello di implementazione dei servizi on-line risultano essere gli Stati Uniti (3.11), l'Australia (2.60), la Nuova Zelanda (2.59), Singapore (2.58), la Norvegia (2.55), il Canada (2.52), il Regno Unito (2.52), l'Olanda (2.51), la Danimarca (2.47) e la Germania (2.46). L'Italia, pur posizionandosi fra i paesi ad alta capacità di e-

government (2.21), non fa parte del gruppo di testa¹⁰³.

Più interessante rispetto all'indice sintetico, condizionato dal vantaggio schiacciante dei paesi occidentali nella dotazione di risorse umane e infrastrutture di comunicazione, è l'analisi specificamente dedicata alla – quantità e qualità di - presenza in rete di siti governativi. La ricerca delle Nazioni Unite, oltre a rappresentare sinteticamente il livello di e-government nel mondo, consente di spiegarne le linee evolutive grazie ad una tipologia dei principali stadi di implementazione. I paesi sono così stati riclassificati in ragione della natura e della qualità dei loro servizi on-line in cinque categorie:

- Emerging:* si tratta di una mera presenza governativa in rete stabilita attraverso siti ufficiali indipendenti con informazioni limitate e statiche
- Enhanced:* i contenuti e le informazioni sono aggiornate con regolarità ed il sistema si avvia a diventare dinamico
- Interactive:* gli utenti possono scaricare forms, contattare il personale, prendere appuntamenti e formulare richieste attraverso la rete
- Transactional:* gli utenti possono pagare on-line le tasse e condurre transazioni finanziarie
- Seamless:* C'è una totale integrazione delle funzioni e dei servizi con il completo superamento dei confini amministrativi e dipartimentali (piena interoperabilità ed integrazione delle basi dati e cooperazione amministrativa).

Queste cinque categorie rappresentano una disaggregazione rispetto alla tripartizione canonica dei servizi in rete (informazione, interazione, transazione). La

¹⁰³ Un ritardo che Gloria Regonini (2002) riconduce alla rigidità della PA nel parlare la lingua del diritto senza comprendere i principi stessi dell'e-government.

suddivisione dei siti *informational* in *emerging* ed *enhanced* aiuta a fotografare il passaggio critico da una mera – e limitata – disponibilità di qualche sito vetrina ad una capacità gestionale più sofisticata. L'ultima categoria – *seamless* – immagina un traguardo, non si sa quanto goriano o orwelliano, che non appare, al momento, alla portata di nessun paese.

I siti web governativi scrutinati, facenti capo ai 190 paesi membri delle UN, sono oltre 1900, e i settori principali di intervento presi in considerazione sono la sanità, l'educazione, il lavoro, il welfare e l'amministrazione finanziaria.

Il quadro dei dati mostra che, benché i programmi nazionali di e-government abbiano ricevuto nel corso del 2001 una forte spinta implementativa, le diverse applicazioni sono rimaste – in molti paesi - allo stadio iniziale dell'*information delivery*, vale a dire che il progetto di innovazione è bloccato fra la fase di “emerging” e quella di “interactive”. Sono 97 i paesi in questa condizione, oltre la metà dell'universo indagato. A questo folto gruppo di *beginners* si accompagnano i cinquantacinque paesi che hanno raggiunto la soglia dell'interattività, senza però essere ancora in grado di gestire processi amministrativi di tipo transattivo. Ne fanno parte, tra l'altro Cina e Giappone: due esempi di rapido progresso e sorprendente ritardo.

In definitiva, soltanto 17 paesi, tutti membri dell'OECD, offrono ai propri cittadini servizi avanzati, che implicano, cioè, la capacità, da parte degli utenti, di interagire con il governo acquistando pubblicazioni, ordinando e pagando un passaporto, espletando complesse pratiche burocratiche come la dichiarazione dei redditi. Questi servizi sono disponibili, il più delle volte, a livello centrale. Ma sono frequenti i casi in cui le amministrazioni locali hanno fatto da battistrada¹⁰⁴. I paesi che si dimostrano all'avanguardia nell'integrazione tra le diverse offerte, attraverso un portale unificato di ingresso, sono la Gran Bretagna e Singapore. Molto differenziato il quadro delle eccellenze settoriali: la Spagna si segnala per uno dei più

¹⁰⁴ Il settimo rapporto sulle città digitali in Italia (Censis 2003) fa il punto sull'evoluzione dei servizi di e-government a livello locale fornendo un quadro aggiornato delle migliori esperienze per tipologia di servizio.

sofisticati sistemi di tassazione on-line. Anche l'Italia ha fatto segnare, in quest'ambito, dei notevoli progressi, con la riforma del fisco attuata attraverso l'informatizzazione «forzata»¹⁰⁵ dei 130.000 intermediari (commercialisti, fiscalisti, associazioni sindacali CAF) (Holmes 2002, 266-68). Ciò ha portato a una progressiva eliminazione della documentazione cartacea, anche se non ha evitato l'arrivo dell'ennesimo condono tombale....

La seconda indagine presa in considerazione è stata condotta da Cap. Gemini Ernst & Young (2002) per la Commissione Europea fra i paesi che aderiscono al programma eEurope (15 stati membri più l'Islanda e la Norvegia)¹⁰⁶. L'analisi è basata su un solo indicatore di e-government (la percentuale di servizi pubblici di base disponibili on line) scelto fra una batteria di 23 approvati dal Consiglio dei Ministri europeo il 30 novembre 2000. Si tratta dell'indicatore più strettamente connesso alla problematica¹⁰⁷, essendo gli altri descrittivi del contesto più generale come, ad esempio, la penetrazione di internet nella popolazione, nelle famiglie e nelle imprese, il costo e la velocità dei servizi di accesso ad internet, il numero di server sicuri per milione di abitanti, il numero di computer per milione di studenti delle scuole primarie e secondarie e via di seguito.

Questo indicatore ha il vantaggio – che è anche il suo limite - di focalizzare sull'aspetto di front-end della pubblica amministrazione e, quindi, dare il senso del livello di trasferimento in rete di ciascun servizio pubblico. Gli aspetti di rifunzionalizzazione della pubblica amministrazione come di organizzazione del back office anche al fine di erogare servizi web-based non sono rappresentati.

¹⁰⁵ La Legge in oggetto è la n. 340 del 2000 che prevedeva – a partire dal 9 dicembre 2001 – l'obbligo di presentazione al Registro delle Imprese di tutti gli atti societari in via telematica o mediante supporto informatico. L'obbligatorietà è, tuttavia, slittata al 29 novembre 2002 al fine di rendere possibile alle Camere di Commercio la predisposizione del servizio di rilascio dei dispositivi di firma elettronica (Smart Card) alle imprese registrate.

¹⁰⁶ Si tratta di un'analisi diacronica per il rilevamento del trend di sviluppo dei servizi pubblici on-line a distanza di sei mesi.

¹⁰⁷ Si tratta dell'indicatore numero 17 che fa parte di un gruppo di tre più specificamente dedicati all'e-government: l'uso dei servizi pubblici on-line per tipologia di informazione e la percentuale di servizi di e-procurement on line. La batteria di indicatori è stata recentemente aggiornata in occasione del nuovo piano d'azione eEurope per il 2005; si indaga questa volta anche sul grado di introduzione dei software open source nella pubblica amministrazione.

Dei venti servizi presi in considerazione, 12 sono diretti ai cittadini ed 8 alle imprese e, di ognuno¹⁰⁸, si è misurato il grado di sofisticazione sulla base di una scala a quattro livelli molto simile a quella utilizzata dalle Nazioni Unite. Anche in questo caso, infatti, la scala è stata realizzata pensando alla qualità dell'interazione fra amministrazione e cittadinanza: dal semplice accesso on-line all'informazione pubblica (*information*), alla disponibilità di modulistica in rete (*interaction*), dalla possibilità di interagire con l'amministrazione attraverso interfacce dinamiche con procedure di autenticazione (*two-way interaction*), fino ad arrivare alla erogazione di servizi di transazione complessi quali il pagamento delle tasse on-line (*transaction*).

I risultati – espressi in punti percentuali - identificano un trend di crescita generale dei servizi di e-government con un incremento del 10% dalla prima misurazione (ottobre 2001); un tasso di servizi web-based che passa, quindi, dal 45 al 55%. L'attenzione verso il settore business, in entrambe le due rilevazioni, risulta più alta di quella dedicata ai servizi al cittadino e la distanza tende a crescere.

Risultano, così, ad un livello maggiore di implementazione, le applicazioni definite *Government to Business* (68%) rispetto a quelle *Government to Citizen* (53%) con priorità assoluta per i servizi definiti *Income generating* (prevalentemente pagamento di tasse, dichiarazione dei redditi e contributi sociali 79%), rispetto ai servizi di *Registration* (es. dichiarazioni nascite, morte, cambio residenza, immatricolazione auto etc., 53%), di *Returns* (servizi pubblici offerti ai cittadini in cambio del prelievo fiscale come servizi di ricerca del lavoro, servizi sanitari, 48%) e di *Permits and Licenses* (autorizzazioni varie, 41%).

Il nostro paese raggiunge il massimo punteggio (100%) nel gruppo di servizi *Income-generating* (dichiarazione Iva e pagamento dei contributi) che si qualifica quindi come il servizio a più alta capacità transattiva, condividendo il primato con Francia e Danimarca. Nel gruppo di servizi definiti di *Registration* sono la Svezia e la Finlandia a conquistare il primato e la Svezia è ancora al primo posto per

¹⁰⁸ Per le definizioni operative di ciascun servizio ai diversi livelli di sofisticazione si rimanda al documento di appendice alla ricerca di Cap. Gemini Ernst & Young (2002).

l'attenzione rivolta ai servizi di *Returns*. In questo stesso cluster l'Italia raggiunge il punteggio più basso (20%). L'Irlanda, invece, ottiene il miglior collocamento nel cluster dei servizi di *Permits and Licences*, in assoluto il gruppo di servizi più trascurato.

In generale, la ricerca evidenzia un trend di crescita per tutti i paesi dell'Unione Europea con una variazione fra le due rilevazioni (a soli sei mesi di distanza) molto consistente: dai 4 punti percentuali di variazione della Finlandia (che è, però, fra i paesi con punteggio più alto, 70%) ai 20 punti percentuali della Svezia che sembra aver dato un colpo di accelerazione all'intero processo. L'Italia cresce ad una velocità di poco superiore alla media con 12 punti di distanza fra la prima e la seconda rilevazione.

Il principale finding, tuttavia, di questa ricerca consiste nell'aver isolato due delle variabili che condizionano lo sviluppo di servizi on line: la complessità e la dispersione. La prima si riferisce al tipo ed alla natura della procedura da informatizzare: più è complessa – come ad esempio la dichiarazione dei redditi – meno facile sarà realizzarne il trasferimento in rete. La seconda si riferisce al numero di *service provider* coinvolti nel processo vale a dire il grado di frammentazione presentato dalla procedura. Ciò vuol dire che se un servizio complesso prevede il coinvolgimento di più amministrazioni allora incontra più ostacoli lungo il percorso di trasferimento in ambiente web. Se al contrario il servizio, pur complesso, viene erogato da una singola amministrazione allora le possibilità che raggiunga il livello ottimale di sofisticazione sono alte. Naturalmente per i servizi semplici c'è un elemento di complessità in meno e, di conseguenza, maggiori opportunità di sviluppo.

PARTE SECONDA:

GLI SVILUPPI IN ITALIA

Il ruolo dei governi

L'attivazione dei processi di e-government in Italia ha richiesto – sul piano della metodologia - un profondo adattamento degli strumenti di policy tradizionali mutuando idee e formati da altri paesi. Il piano d'azione adottato, ad esempio, dal governo italiano nel 2000, è uno strumento di policy nuovo rispetto al passato. Esso – diversamente dal modello ordinamentale tipico degli stati europei con tradizione giuridica forte e saldamente fondata sul diritto positivo – è stato mutuato dal modello anglosassone, di tipo processuale, presupponendo – pur se all'interno di strategie top-down - procedure di pianificazione condivise sia a livello internazionale che a livello territoriale.

Si tratta di una soluzione ai problemi metodologici posti dai diversi interventi di riforma ed innovazione bisognosi di essere compresi tutti sotto l'egida di un progetto e di una vision organica. E, soprattutto, di essere liberati dall'ostacolo della normazione, con i suoi riti e ritmi.

L'adozione del piano d'azione come strumento di policy rappresenta, quindi, nella storia legislativa del nostro Paese la chiave di volta di un cambiamento culturale più profondo che ha visto coinvolte non solo le procedure legislative ma anche e soprattutto la strutture e le culture organizzative della pubblica amministrazione.

In questi anni, infatti, il ruolo del governo centrale – sotto la spinta della Commissione Europea da una parte e su esempio degli Stati Uniti dall'altra – è stato quello di operare principalmente per un cambiamento sostanziale della cultura amministrativa, creando nel contempo i presupposti normativi e finanziari su cui innestare le politiche dell'innovazione. Se da una parte si è proceduto affidando molte funzioni di routine alle tecnologie informatiche riducendone la ridondanza (semplificazione) ed incrementando l'accesso all'informazione per via telematica (trasparenza), dall'altro i governi hanno iniziato una lenta opera di *devolution* amministrativa attribuendo agli Enti Locali il ruolo determinante di sportello per conto di tutta la Pubblica Amministrazione e garantendo ad essa il compito fondamentale di governare l'innovazione sul territorio.

A livello locale, è toccato per prima ai Comuni, successivamente agli altri poteri, erogare servizi informativi al cittadino all'insegna della trasparenza e sperimentare servizi transattivi. Tuttavia, molti di questi sono rimasti alla loro natura sperimentale di servizi poco incisivi se non addirittura residuali come dimostrano i dati del rapporto Rur 2003 sulle Città digitali. Essendo partiti per primi, i Comuni hanno dovuto scontare, infatti, tutto il peso della solitudine non potendosi raccordare utilmente con gli altri enti locali.

Le Regioni, piuttosto che le Province, sono state recentemente investite da massicci interventi progettuali come stabilito dal piano d'azione sull'e-government e dalle *Linee guide per lo sviluppo della Società dell'Informazione* (2001); iniziative di policy della cui promozione si sta occupando direttamente il ministro per l'innovazione Lucio Stanca, molto attivo sul territorio nel tentativo di diffondere il "nuovo verbo telematico". Una strategia che somiglia molto a quella già sperimentata dalla National Partnership for Reinventing Government di Alan Gore. Così come sembra conforme alla stessa logica di condivisione degli obiettivi e di effettiva collaborazione fra centro e periferia, la recente istituzione - con un protocollo d'intesa fra il Ministro per l'Innovazione e la Conferenza dei Presidenti delle Regioni - di una *Commissione permanente per l'innovazione e le tecnologie* con lo scopo di promuovere nei governi regionali l'attuazione di politiche efficaci e strategie coerenti sui temi della Società dell'Informazione e dell'e-government. In altri termini vuol dire che la pianificazione degli interventi - in linea con le politiche federaliste - si sposta molto più utilmente ed opportunamente al livello Regionale ed al sistema degli enti locali con modalità a cascata. Così, se l'attuazione del "federalismo dipende dallo sviluppo di forme nuove e più efficienti di amministrazione che hanno come riferimento il livello di governo rappresentato dalle Regioni e dal relativo sistema delle Autonomie Locali", allora le "le tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono la risorsa strategica che consente di porre in modo nuovo il problema del rapporto tra autonomia locale e necessità di coordinamento e di armonizzazione a livello nazionale" (*Linee guida* 2001, p.50).

Il nuovo strumento di policy nelle mani delle Regioni è il Piano Territoriale che individua gli obiettivi della specifica area geografica rispetto alle aree tematiche enfatizzate dal Piano nazionale e dal piano comunitario eEurope ed esplicita i principi per l'azione di coordinamento degli interventi di e-gov sul territorio, in un'ottica trasversale rispetto ai livelli di governo locale¹⁰⁹.

Protagoniste dell'innovazione sono dunque le amministrazioni locali, che nel modello decentrato e federale dello Stato rappresentano il *front-office* dell'intero sistema amministrativo a disposizione diretta dei cittadini, mentre le amministrazioni centrali svolgono il ruolo di *back-office* garantendo a tutto il sistema l'omogeneità degli standards, adottati sulla base di regolamenti tecnici, e l'accesso *one stop shop* ai servizi (ad esempio, attraverso la realizzazione dei portali). Al momento, nel processo di integrazione dei back office continuano a giocare un ruolo fondamentale i Comuni che gestiscono le basi di dati anagrafiche ed informazioni indispensabili per le altre amministrazioni. La gestione proprietaria dei dati di identificazione dei cittadini ha prodotto infatti una evidente asimmetria a favore dell'ente Comune che gli garantisce, di conseguenza, una posizione di centralità nei processi di innovazione tecnologica.

Con buona probabilità, si tratta di una condizione di privilegio la cui durata è correlata al grado di implementazione del progetto di innovazione, vale a dire che quando tutti i Comuni italiani saranno connessi a tutte le altre amministrazioni attraverso reti federate di trasmissioni dati, essi si ritroveranno a svolgere la sola funzione di sportello della intera PA, come prospettato dal piano d'azione nazionale. La vera sfida – quella che davvero vedrà i Comuni giocare un ruolo di protagonismo sulla scena della politica locale riconquistando anche maggiori spazi di negoziazione nelle politiche di indirizzo – consisterà nell'erogazione di servizi reali – non genericamente transattivi ma socialmente utili - e nell'implementazione di nuove modalità di partecipazione dei cittadini alla vita democratica. Facendo magari da ente capofila di progetti di innovazione integrati che prevedono la partnership e la collaborazione di amministrazioni sia pubbliche che private ed immaginando vere e

¹⁰⁹ Protocollo d'Intesa, documento web pubblicato sul sito dei Centri di Competenza Regionali www.crcitalia.it

proprie “filiera di servizio” orizzontali. Con il conseguente abbattimento delle barriere telematiche (servizi *seamless*) fra amministrazioni e servizi logicamente connessi, dove si registra invece il maggiore ritardo.

Ambiti e settori di implementazione: il quadro dei dati

L’ambito applicativo su cui – in questi ultimi anni - si sono maggiormente concentrate le proposte progettuali di e-government – come si rileva dai piani d’azione nazionale e dalle linee guida del ministero – è quello della gestione dei flussi documentali. Un ambito ampio quanto complesso che implica forti livelli di integrazione procedurale e tecnologica delle dinamiche di back office ed investimenti cospicui in sicurezza dei sistemi informativi, progettazione delle interfacce pubbliche e gestione del service delivering.

L’erogazione dei servizi informativi e transattivi passa, infatti, attraverso la gestione elettronica dei flussi documentali. Come stabilito dal Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (Dpr 445/2000) che assegnava precisi obblighi in tema di documentazione informatica alle pubbliche amministrazioni. Si tratta della riforma che ha la maggiore importanza nel programma di e-government per la sua trasversalità a tutti gli altri ambiti della modernizzazione e per il fatto di implicare l’interconnessione e l’interoperabilità fra le PA. Questa fase di cambiamento coniuga aspetti di innovazione tecnologica ad incisive azioni di innovazione organizzativa i cui pilastri sono stati elevati dalle riforme Bassanini ben prima che l’e-government diventasse una priorità di governo. Rientrano in questo ambito – dal punto di vista infrastrutturale - la creazione di una rete nazionale unica che realizza la cosiddetta “interoperabilità a norma”, cioè la cooperazione tra i servizi applicativi dei diversi soggetti che rappresentano la pubblica amministrazione e che si presentano come interlocutore unico per soddisfare i bisogni del cittadino e delle imprese; dal punto di vista normativo, la validazione della firma digitale e del documento informatico, il passaggio cioè dalla gestione degli iter documentali su supporto cartaceo alla

gestione automatizzata dei documenti elettronici; e dal punto di vista applicativo, quei servizi amministrativi definiti “a valore aggiunto”, o anche “transattivi” che rappresentano l’evoluzione dei servizi informativi erogati on-line, tipici della prima fase delle esperienze di e-government.

E’ evidente dunque che “per raggiungere gli obiettivi citati è necessaria una informatizzazione del back-office, adeguata ed efficace. Senza una diffusione dei sistemi di protocollo e workflow è impossibile l’evidenza dell’iter delle pratiche, senza un’infrastruttura pienamente diffusa non si può pensare all’utilizzo massiccio del documento elettronico, senza basi dati aggiornate, complete e condivise non si erogano servizi efficaci ed integrati. Continua pertanto ad essere necessaria un’azione continua di aggiornamento del back-office, la cui situazione è molto differenziata in funzione dell’ampiezza e della maturità dei livelli di informatizzazione raggiunti” (Aipa 2001, p.9).

Negli ultimi tre anni, la spinta verso la realizzazione di servizi di e-government è stata pressochè costante con risultati senza dubbio visibili sebbene circoscritti ad alcune amministrazioni e per alcuni settori. Nelle analisi di benchmarking regolarmente condotte a livello europeo, come si è visto, l’Italia rappresenta una best practice per il sistema di pagamento delle tasse e degli acquisti on line. Con un’attribuzione di priorità, quindi, ai servizi erogati dalle amministrazioni centrali rispetto a quelli il cui sviluppo on line è affidato ai governi locali: 37 servizi di competenza centrale contro gli 80 ritenuti prioritari che – nell’ambito dei dieci obiettivi di legislatura stabiliti da governo¹¹⁰ – le amministrazioni sono tenute ad assicurare in rete nel corso della legislatura. Rispetto a questo contesto programmatico, l’ultimo rapporto Aipa¹¹¹ analizza le condizioni strutturali della Pubblica Amministrazione centrale per individuare i punti di forza e di debolezza del sistema Pa ai fini della corretta attuazione degli obiettivi prioritari.

¹¹⁰ In linea con quanto concordato in sede europea nell’ambito del programma eEurope.

¹¹¹ Si ricorda che dalla soppressione dell’Autorità per l’Informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA) e del Centro Tecnico nascerà l’Agenzia Nazionale per l’Innovazione Tecnologica (ANIT) che, accorpando le competenze, dovrebbe rispondere all’esigenza di razionalizzare gli assetti organizzativi dell’informatica pubblica.

Ne emerge una situazione di sostanziale continuità negli ultimi anni: nell'erogazione dei servizi il ricorso all'ICT, nel front-office come nel back-office, è infatti ancora molto concentrato in alcuni settori avanzati. In particolare, sono disponibili on-line 16 dei 37 servizi di competenza delle Amministrazioni centrali e, fra questi, i principali riguardano le dichiarazioni dei redditi e il pagamento delle imposte, la consultazione dei dati contributivi e previdenziali e l'accesso ai cataloghi di biblioteche e archivi statali. Per sette altri servizi, invece, c'è una disponibilità parziale sia per fasi di processo che per porzioni di territorio. E' ad esempio il caso del pagamento delle tasse automobilistiche, disponibile esclusivamente in otto Regioni e nelle province autonome che hanno stipulato un'apposita convenzione con l'Aci. Altro dato interessante riguarda la realizzazione di servizi orientati a specifici target, in genere i cosiddetti intermediari (commercialisti, notai, centri autorizzati all'assistenza fiscale), il cui livello di accesso alla rete è generalmente alto, mentre minore, seppure in crescita, è la fruizione diretta da parte di cittadini e imprese. Così, nel 2001, 50 milioni di dichiarazioni fiscali sono state trasmesse attraverso il servizio "Entratel" destinato ai 131.000 utenti intermedi (associazioni di categoria e grandi imprese), mentre attraverso "Fisconline", destinato a cittadini e imprese, le dichiarazioni trasmesse erano state soltanto 800.000.

Risultati che trovano conferma anche nei lavori presentati alla conferenza internazionale sull'e-government che si è tenuta a Palermo nel 2002: il fisco, il catasto, l'anagrafe e la giustizia rappresentavano, appunto, le nostre best practices, i settori cioè con il miglior livello di informatizzazione. Si tratta, come si può vedere, di settori strategici per il controllo del territorio e le politiche del prelievo. Arene di policy determinanti per il vecchio come per il nuovo stato digitale. Subito dopo, l'istruzione, il commercio e la sanità sono i settori che godono di una più recente attenzione.

In generale, il rapporto evidenzia una maggiore presa di consapevolezza di tutte le amministrazioni centrali dell'importanza delle nuove tecnologie sia nel facilitare la fruizione dei servizi sia come tecnologia di coordinamento e condivisione delle informazioni che si tradurrebbe – sempre più spesso –

nell'integrazione dei sistemi informativi finalizzata alla semplificazione ed automazione dei processi amministrativi. Su questo punto però, il rapporto non offre livelli di approfondimento sufficienti per determinare il reale stato delle infrastrutture e dei servizi di interoperabilità. In effetti, il rapporto stesso sembra giocare su una ambiguità terminologica e tecnologica del concetto di interoperabilità. A volte esso indica infatti l'interconnessione fra pubbliche amministrazioni come espressione dell'integrazione compiuta dei back office (sistemi informativi, applicativi, relazionali, in una parola il cosiddetto *seamless*). E – in tal caso – si tratta di una interoperabilità a norma di tipo sistemico focalizzata sui servizi trasmissivi di trasporto e di cooperazione applicativa. In altri casi, invece, con una definizione minimale del concetto si indicano più genericamente tutti quei servizi che consentono la comunicazione interattiva, primi fra tutti la posta elettronica e l'ftp. Ora se su un piano si registrano dei non meglio specificati ritardi attribuiti alla difficoltà di coinvolgere e far cooperare strutture dotate, spesso, di ampia autonomia, dall'altra si registra un parziale – ed ancorché scontato – successo. Nel 2001 erano stati scambiati oltre 45 milioni di messaggi di posta elettronica con l'esterno e circa 78 milioni all'interno delle singole amministrazioni. Tuttavia la casella di posta elettronica – sempre nel 2001 – era sorprendentemente disponibile solo per il 23% del personale delle amministrazioni centrali (!). Ora, se è facilmente prevedibile che nel corso di pochi anni tutte le amministrazioni dello stato – centrali e periferiche – saranno dotate dei servizi minimi di comunicazione digitale, sembra essere, invece, meno certa la soluzione dei problemi info-strutturali per l'integrazione dei back office. Sebbene sotto il profilo della connettività le amministrazioni centrali vedano collegate tutte le loro sedi (Rupa), il patrimonio applicativo resta in gran parte quello dei tradizionali sistemi legacy, con poche punte di avanguardia software. Tecnologie per l'interoperabilità di cui, a livello locale, si sentirà il bisogno ancora per molti anni¹¹². Considerato anche il generale calo di attenzione politica sugli aspetti -

¹¹² Il modello della Rete Nazionale si configura come una *rete* di reti paritetiche, appartenenti ai diversi soggetti della Pubblica Amministrazione Locale e Centrale. In particolare coesistono la RUPA per le Amministrazioni centrali dello Stato, le RUPAR, per quelle regioni che hanno adottato il modello RUPA scegliendo una modalità di interconnessione diretta con quest'ultima, e le *reti locali* che raggruppano sia le reti di categoria che le reti territoriali degli enti locali.

certamente meno visibili - di e-government a favore della realizzazione - e moltiplicazione - delle interfacce pubbliche che risulta dal doppio processo di *multicanalizzazione* e di *verticalizzazione* dell'informazione (i portali), come indicato nelle Linee guida.

La qualità-quantità della presenza in rete delle pubbliche amministrazioni resta, così, il parametro preferito da numerose indagini per misurare l'e-government in Italia, confondendo, tal volta, i piani di analisi. Uno sportello unico con un elevato livello di integrazione fra i back office di diverse amministrazioni, che garantisce un servizio in tempo reale ai cittadini riducendo notevolmente il suo carico burocratico, paradossalmente non rientra in queste misurazioni mancando di uno degli aspetti distintivi dell'e-government: la virtualizzazione.

Ad oggi, le amministrazioni centrali che dispongono di un sito web sono 1053, in pratica tutti i ministeri e gli enti centrali. Una situazione analoga si riscontra a livello territoriale dove la diffusione dei siti *web* delle pubbliche amministrazioni locali è ormai prossima al completamento: tutte le regioni, le province ed il 99% comuni capoluogo di provincia hanno un sito Internet. I comuni con più di 5.000 abitanti che hanno un sitoweb sono il 68,5% del totale, contro il 62,9% dello scorso anno e il 46,3% del 2000 (Rur 2003). Sotto il profilo della disponibilità e dell'accesso all'informazione non c'è dubbio che la telematica pubblica locale abbia fatto molti passi avanti. L'indagine Rur, anche per quest'anno, conferma il raggiungimento di un buon livello di completezza informativa dei servizi in rete mentre si continua a mancare l'obiettivo di una effettiva digitalizzazione delle procedure attraverso l'erogazione di servizi avanzati. La disponibilità di transazioni resta, infatti, appannaggio di poche realtà, come i comuni di Parma, Torino e Genova. Mentre la sperimentazione di nuove forme di coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali resta affidata alla avanguardia tecnologica.¹¹³

¹¹³ Si tratta del progetto DEMOS (*Sistema Online di Moderazione Delphi*) del comune di Bologna, finanziato all'interno del programma comunitario *Ist (Information Society Technology)*, che si propone di coinvolgere i cittadini nel dibattito politico (Rur 2003).

I dati fin qui riportati si riferiscono all'amministrazione visibile mentre resta nell'ombra lo stato della informatizzazione degli enti locali sul quale non sembrano essere disponibili dati aggiornati¹¹⁴. Una serie di indicazioni parametriche utili per comprendere a che livello di implementazione l'e-government locale¹¹⁵ si trovi potrebbe invece venire dalla natura dei progetti di cofinanziamento presentati nell'ambito del primo avviso pubblico per l'erogazione di 120 milioni di euro. La graduatoria dei progetti è stata suddivisa in due categorie:

- **Servizi infrastrutturali:** 40 progetti finanziati su 98 presentati
- **Servizi per cittadini ed imprese:** 98 progetti finanziati su 120 presentati

I progetti per i servizi infrastrutturali sono così distribuiti:

Servizi infrastrutturali	Progetti finanziati
servizi avanzati	6
centri tecnici	2
interscambio/cooperazione	25
servizi di trasporto	7
Tot.	40

Con una evidente enfasi sulle tecnologie per l'interoperabilità indicativa di un bisogno tecnologico di base non ancora sufficientemente soddisfatto ed, ancora una volta, in controtendenza rispetto alle indicazioni del piano d'azione dove, piuttosto,

¹¹⁴ L'ultimo rapporto disponibile sullo stato dell'informatizzazione nella pa locale è quello 1998-1999 a cura dell'AIPA e del Centro Interregionale per i Sistemi Informativi e Statistici dal quale risultava che le regioni che disponevano di una rete propria, già operativa o in via di completamento, erano il Friuli-Venezia Giulia, le Marche, la Toscana, il Piemonte, la Provincia autonoma di Bolzano, la Provincia autonoma di Trento, la Lombardia, la Liguria, il Lazio, la Basilicata e l'Emilia-Romagna.

¹¹⁵ Fra gli enti partecipanti ai progetti finanziati vi sono 19 Regioni, 95 province, 3574 comuni e unioni di comuni e 218 comunità montane.

si preferisce puntare sulla realizzazione delle interfacce pubbliche di front-end come si evince dall'attenzione posta sullo sviluppo dei portali.

Infatti, relativamente ai servizi per i cittadini e le imprese, l'attenzione è rivolta al settore imprenditoriale ed ai servizi informativi di tipo *one stop shop* (i portali) come conferma la distribuzione dei progetti per tipo di servizio. Restano quasi del tutto esclusi dalla progettualità locale proprio i servizi pubblici di tipo “*Returns*”, quelli che il cittadino si aspetta di ricevere in cambio del pagamento delle tasse e che, più di altri, decideranno il successo dei progetti di e-government in termini di *citizen satisfaction*. Così come restano sostanzialmente ignorate le indicazioni europee per l'apertura di nuovi spazi di partecipazione per i cittadini alle politiche di governo.

Servizi infrastrutturali	Progetti finanziati
informazione e partecipazione	1
sport, ambiente, tempo libero e beni culturali	3
servizi alle imprese	27
servizi per il lavoro	6
portali	44
servizi per la sanità	4
servizi per la scuola	3
giustizia e sicurezza	3
servizi per il sociale	1
trasferimenti finanziari	3
mobilità e trasporti	3
Tot	98

Se ne deduce che, i finanziamenti recentemente erogati sulla base dei bandi del piano di e-government ai progetti proposti dalle amministrazioni locali, prediligono l'erogazione diretta dei servizi online secondo il modello *single agency transaction* e con esplicita esclusione dal finanziamento degli interventi sul back office. Curiosamente questo approccio impedisce di erogare servizi integrati secondo il paradigma degli eventi della vita, che è invece l'obiettivo che il bando ufficialmente sembrava volesse perseguire (Osnaghi, 2002).

CONCLUSIONI:

LE SFIDE E LE OPPORTUNITÀ

Verso lo Stato digitale

L'e-government – nel punto massimo di implementazione – è il risultato conclusivo di un lungo processo di cambiamento e di automazione dei servizi articolato in diversi momenti:

- La ridefinizione di ruoli e funzioni con ampio ricorso al principio di sussidiarietà
- La devoluzione di poteri e responsabilità secondo i principi del federalismo amministrativo
- Il processo di deregolazione, delegificazione e semplificazione dei procedimenti con riduzione del carico burocratico sul cittadino
- La riorganizzazione complessiva della struttura del governo, dei ministeri e delle amministrazioni centrali e periferiche con intenso ricorso ai principi di aziendalizzazione e management degli enti pubblici
- La riforma del sistema dei controlli con l'adozione di nuovi parametri e metodologie di valutazione che privilegiano la soddisfazione dell'utenza rispetto alla razionalità sistemica
- Il completamento della riforma del pubblico impiego con l'adozione di una logica privatistica nel rapporto di lavoro, la responsabilizzazione della dirigenza e la qualificazione permanente
- L'informatizzazione di ogni settore della pubblica amministrazione con relativa razionalizzazione delle architetture informatiche e realizzazione delle reti di interoperabilità (Reti uniche della pubblica amministrazione centrale e locale)
- La digitalizzazione delle informazioni e la automazione dei principali procedimenti con riduzione dei costi di transazione per i cittadini e le imprese

Va da sé che l'espressione "Stato Digitale" – una volta che la rivoluzione sarà compiuta - indicherà non soltanto uno stato le cui principali funzioni operative si svolgono attraverso e grazie all'uso intensivo delle tecnologie digitali ma anche la sua natura "software", appunto leggero e riconfigurabile sulle esigenze in continuo cambiamento dei cittadini. Si tratta cioè di passare dallo *stato hardware* – che si riconosceva nei suoi edifici e nella staticità delle sue procedure grazie alle quali esercitava l'autorità – allo *stato software*, leggero, modulare e modificabile, e – almeno nelle intenzioni – trasparente. Di introdurre, nell'ambito della razionalità burocratica, la logica della "programmazione riconfigurabile", la sola in grado di aumentare l'efficienza del sistema – adattandolo ai cambiamenti - senza debilitarne le prestazioni.¹¹⁶ Con buona pace di quel principio di fissità funzionale che per tanti anni ha regolato il sistema burocratico, rigidamente standardizzato in uffici, ruoli e funzioni.

Il valore aggiunto per il cittadino nel passaggio all'e-government consisterà nel ricevere quindi servizi costruiti intorno ai suoi bisogni ed alle sue domande e non più intorno agli interessi – ed alle logiche - delle burocrazie pubbliche. Questo almeno nelle intenzioni espresse. Alla luce di questa tendenza generale, la logica di programmazione riconfigurabile sembra essere destinata a diventare il paradigma delle politiche di settore una volta che il *change management* avrà perso la sua connotazione emergenziale per configurarsi come una metodologia fondamentale dei processi di *policy learning*.

Il modello manageriale

Non c'è concezione o visione dell'e-government che non faccia riferimento ai concetti di efficacia, efficienza e trasparenza. Laddove efficacia significa capacità di risposta alle esigenze dei cittadini, efficienza significa incremento della velocità di

¹¹⁶ Un esempio è dato dai servizi di sportello unico dove, una tecnologia integrata e riconfigurabile, risponde a diverse esigenze dei cittadini

erogazione dei servizi combinata ad una riduzione dei costi, e trasparenza indica la visibilità del procedimento amministrativo e di tutti i suoi atti.

Questi elementi di valutazione delle performance burocratiche hanno visto una forte enfattizzazione negli anni recenti determinando un lento passaggio ad una nuova cultura amministrativa. Si tratta di un modello di management pubblico importato dall'economia aziendale e che, nelle parole di un suo apologeta, comporta un vero e proprio *cultural shift*. Per Don Tapscott, infatti, *"Internetworked government can overcome the barriers of time and distance to performe the business of government and give people public information and services when and where they want them"*. In altri termini, il governo dovrebbe al cittadino la stessa deferenza che una realtà commerciale rivolge ai propri clienti.

Orientato al *customer/citizen care* il nuovo modello di *management* pubblico richiede una cultura politica ed amministrativa completamente rinnovata nei valori e nei metodi. Al centro della funzione amministrativa non è più la procedura ma il bisogno specifico dell'utenza, la cui soddisfazione diventa il termine di confronto per la valutazione di amministrazioni in situazione di competizione. Osborne e Gaebler (1992) sottolineano l'evoluzione del modello imprenditoriale di gestione per obiettivi degli anni '70 in quello di gestione per risultati. La differenza è sottile ma fondamentale: Il management per obiettivi portando a configurare delle aspettative ed una volontà di raggiungimento degli obiettivi prefissati non riesce ad influenzare le altre determinanti del processo organizzativo vale a dire quantità, qualità, costi, entrate, tempi, etc. Inoltre, spesso gli obiettivi sono formulati in maniera minimale per avere la certezza del loro raggiungimento Il management per risultati al contrario configura impegni chiari ed esprime la relazione tra attori e risorse disponibili, in tempi e modalità poco strutturati e flessibili.

Il modello manageriale di e-government presuppone che il cambiamento sia incrementale e che segua un percorso logico-lineare. Presuppone anche una logica di decisione fondata sulla condivisione delle responsabilità. In una prospettiva puramente organizzativa, il new management pubblico è solo un altro modo per

gestire i processi lavorativi – e le relative risorse umane, economiche, logistiche a disposizione – con un orientamento al risultato ed il supporto innovativo delle nuove tecnologie per risolvere però vecchie problematiche. Una prospettiva però meno banale del nuovo management pubblico vede nel processo di informatizzazione della società la possibilità di pervenire ad una strategia olistica del cambiamento per aiutare i governi, non solo, a rifunzionalizzarsi in maniera più rapida e ad implementare servizi più efficienti da erogare alle imprese ed al cittadino; ma anche a prendere decisioni sempre più complesse e sempre meno legate all’ambito della ristretta legittimità istituzionale, conciliando il piano della direzione esecutiva – il management pubblico – con quello della decisione politica – la *governance*. Si tratta, cioè, di utilizzare le nuove tecnologie dell’informazione a supporto del processo decisionale: sistemi integrati ed interoperabili di gestione dei dati digitali consentono ora, a differenza di una decina di anni fa, di disegnare scenari plausibili per la realizzazione di interventi di policy sempre più mirati. Magari nell’ambito di politiche di seconda generazione che, sempre più spesso, si accompagnano ad amministrazioni di risultato.

Il management del cambiamento richiede così competenza, strategia e leadership. Un cambiamento culturale enorme che prefigura la nascita di un altro stato in grado di favorire l’ingresso del mercato in quei processi di regolazione che un tempo era di sua esclusiva competenza (Fedele 2002).

La fortezza assediata

In Italia la fase iniziale del processo di informatizzazione – iniziata con l’introduzione del documento elettronico e del supporto digitale nella prassi amministrativa (le riforme Bassanini) – si è svolta sostanzialmente come scontro fra culture molto diverse. Da un lato, quella burocratica fondata su procedure reiterate in processi amministrativi, parcellizzati e standardizzati, la cui funzione principale consisteva nella mera riproduzione della logica burocratica come principio ordinatore dello stato; dall’altro lato, la cultura manageriale importata dal settore business ed

imperiata alla massimizzazione dei risultati a parità dei costi, che utilizzava l'innovazione tecnologica come cavallo di Troia per mutamenti di più ampia portata.

Non è un caso che l'elemento di criticità più forte rilevato da tutte le analisi sulle strutture amministrative e sulle culture sottostanti sia stato proprio l'atteggiamento da *fortezza assediata* adottato dal personale amministrativo. L'innovazione dei processi amministrativi veniva percepita come calata dall'alto, spersonalizzante, irrazionale ed inutilmente costosa. Di qui le resistenze.

Per anni le due culture si sono dimostrate così inconciliabili che l'adozione massiccia del principio di *outsourcing* è sembrata essere l'unica strada percorribile per implementare una riforma amministrativa che aveva nell'amministrazione stessa il suo principale nemico. Con la conseguente apertura di problematiche mai affrontate prima dalle nostre amministrazioni. Di qui, ancora, la percezione – piuttosto fondata – di un atteggiamento di colonizzazione di alcuni ambiti pubblici – quelli appunto ad alta densità tecnologica ed ampia disponibilità di capitali – da parte del settore privato, aziende di telecomunicazione in primis.

Nella realtà, era iniziato un processo di erosione profonda di una cultura cristallizzata in pratiche obsolete che comportava la rifunzionalizzazione della struttura stessa dell'organizzazione statale. Una riforma che poteva essere raggiunta solo a piccoli passi e con grande fatica. Oggi lo scontro sembra essere stato superato e la cultura amministrativa italiana si è avviata sulla strada dell'innovazione. Le strategie di *new public management* si ritengono non solo assimilate ma in via di superamento ad opera del modello di stato digitale promosso proprio dai piani di e-government. Con risultati e prospettive ancora interlocutori.

I nodi gordiani della riforma

Nonostante i grandi passi compiuti dalla pubblica amministrazione italiana sulla strada della riforma, il processo di innovazione non sta procedendo in maniera organica: aree di eccellenza convivono con aree che fanno maggiore fatica ad adeguarsi; finanche nella stessa amministrazione, dove alcuni settori sono

visibilmente più avanzati di altri che permangono in una condizione di rigidità funzionale. “Promosso da una logica orientata a mercato, il *policy change* del settore pubblico si è rivelato insomma come una delle innovazioni più radicali tra quelle che in questi ultimi venti anni sono state introdotte, ma anche come una delle innovazioni meno omogenee, perché costretta a misurarsi con strutture organizzative e risorse umane difficilmente trattabili sul piano politico” (Fedele 2002).

La configurazione a macchia di leopardo della telematica pubblica italiana si spiega quindi con una difficoltà a conciliare l’approccio unitario (la vision) avanzato dal governo centrale attraverso il piano d’azione, con l’approccio adattivo di molte amministrazioni locali che - essendo quelle più vicine alla società civile - più di tutte hanno temuto una spersonalizzazione del rapporto con i cittadini e la riduzione di quei margini di discrezionalità fino ad ora consentiti.

E’ avvenuto quindi che la dinamica del cambiamento non sempre sia stata caratterizzata dall’organicità e sequenzialità che un processo di riforma profondo avrebbe richiesto ma - più realisticamente - è proceduto per aggiustamenti successivi contando più sulla logica imitativa che particolari cellule di innovazione erano capaci di attivare - anche grazie alle numerose attività di pubblicizzazione delle cosiddette *best practices* - che sulla desiderabilità dell’innovazione. Quest’ultima è stata spesso demandata alle capacità di leadership dei dirigenti pubblici. Si è verificato così un cambiamento concepito ed introdotto per area verticale - piuttosto che orizzontale - delle funzioni amministrative. Similarmente, si sono viste fallire quelle politiche di cambiamento basate su una singola variabile - ad esempio la tecnologia - e che non riconoscevano alle variabili istituzionali, organizzative e territoriali il giusto ruolo. Così le tecnologie della firma digitale - benché giustamente introdotte da norme e regolamenti tecnici ad hoc (legge 59/97, Dpr 513/97, Dpr 445/2000) - hanno fallito il loro scopo di razionalizzare la trasmissione dei documenti con caratteristiche di sicurezza, univocità ed autenticazione. Radicando più facilmente in contesti locali di eccellenza tecnologica (Bologna, Milano) o all’interno della PA stessa che, in alcune riuscite sperimentazioni, si è sostituita agli Enti Certificatori mai decollati.

E' proprio a livello locale, dunque, che diventa ancor più importante individuare e promuovere quelle "cellule di innovazione" in grado di innestare l'orientamento al risultato sul vecchio ed ormai inadeguato orientamento al processo realizzando sinergie attive fra amministrazioni pubbliche, imprese, istituzione della ricerca e della formazione. Contribuendo ad innescare, parimenti, un processo diffusivo delle esperienze sul territorio. Naturalmente non senza ricadute pratiche sulla natura e la tipologia dei servizi on line per il cittadino. Qui infatti ci sembra di riscontrare uno dei nodi critici della trasformazione in corso: l'aver puntato eccessivamente sulle tecnologie cosiddette di "controllo" (catasto ed anagrafe informatizzata, carta digitale etc.) e del prelievo (fisco) molto meno sui servizi reali, quelli cioè di vero interesse per la cittadinanza. Una scelta politica forse obbligata mossa più dal desiderio di ridurre le spese per la pubblica amministrazione che dalla volontà di rendere più semplice la vita al cittadino.

A livello amministrativo, i nodi da sciogliere restano quelli già tristemente noti:

- l'informazione continua ad essere una risorsa "proprietaria" la cui condivisione rappresenta più un segno di debolezza per la leadership amministrativa che di forza
- la logica di erogazione delle informazioni e dei servizi tipica del portale *one stop shop* non ha risolto il problema della frammentazione dell'universo informativo che si è riproposto pari pari ad una scala appena superiore. In rete sono proliferati i portali verticali dei comuni, delle province e delle regioni con scarsissimi livelli di integrazione tecnologica reciproca e con conseguente disorientamento dell'utenza.
- si continua ad avere difficoltà nel reperimento di risorse umane adeguate a ricoprire funzioni di raccordo e gestione delle interfacce pubbliche mentre quelle esistenti già da tempo nelle diverse PA non vengono considerate di livello adeguato a ricoprire ruoli di più alto livello. In pratica sembra essere ferma ogni forma di mobilità verticale interna, nel mentre, all'esterno, si fa fatica a trovare personale con capacità di governo e prospettiva di insieme.

- il bisogno infrastrutturale non è pienamente soddisfatto ma l'attenzione sulle dotazioni tecnologiche della PA è senza dubbio calata. Mentre tornano in voga le applicazioni open source che presentano maggiori possibilità di condivisione e riconfigurabilità, e meno costi di licenza e gestione. L'interoperabilità resta in definitiva la rivoluzione non compiuta.

Infine, non è difficile constatare, oggi, come l'innovazione realmente prodotta risulti circoscritta all'ambito delle politiche di regolazione (es. semplificazione e snellimento delle procedure, riconoscimento giuridico del documento elettronico e della firma digitale, diritto di accesso alle informazioni pubbliche etc.) mentre gli aspetti più implementativi finiscono o con l'aver un ruolo strumentale nell'ambito delle politiche simboliche oppure con il seguire un percorso tortuoso ad applicabilità limitata, circoscritto magari a politiche residuali o del prelievo, laddove, cioè, si giocano interessi politicamente strategici.

Uno stop all'outsourcing: come recuperare knowhow all'interno della PA

I tratti caratterizzanti del *New Public Management* rintracciabili nelle forme di disaggregazione e competizione della pubblica amministrazione e di incentivazione del personale pubblico anche con forme alternative di qualificazione – tutti riconducibili alla logica aziendalista – fanno ormai parte della nuova filosofia di gestione dei servizi pubblici. Con una evidente conseguenza. La possibilità di una sorta di “residualizzazione dello Stato” tanto più forte se la pubblica amministrazione, non accettando completamente la sfida lanciata dalle nuove tecnologie, finisce col perdere la propria capacità di indirizzo politico, esternalizzandola (Dunleavy e Margetts 2001). E, ancora più grave la consapevolezza della propria mission nel sociale.

In effetti, se, in un primo momento, l'esternalizzazione di alcuni servizi, di parti di processi amministrativi, o di produzione di applicativi che rispondessero a specifiche esigenze interne era considerata come una modalità per raggiungere il

risultato nel più breve tempo possibile, con garanzia di successo e – magari – anche con un risparmio di risorse, nel lungo periodo il ricorso all’outsourcing si è rivelato una pratica con una sua intrinseca complessità e con degli effetti solo parzialmente controllabili. Intanto perché la sua applicazione – sicuramente intensiva – ha finito con l’esulare dalle sole attività strettamente operative per includere la più fondamentale delle attività di indirizzo: la progettazione. Con progressiva marginalizzazione della cultura amministrativa interna. Poi perché si è assistito ad uno spostamento del focus dell’attenzione dal governo dell’innovazione alla governance dei processi di outsourcing senza nemmeno il supporto di quel bagaglio di conoscenze relativo al management delle relazioni esterne – tipico, invece, del settore imprenditoriale. Di qui gli atteggiamenti da *fortezza assediata* e le rigidità del corpo amministrativo nei confronti di elementi e dinamiche nuove non contemplate dalla tradizione ordinamentale ed amministrativa italiana.

Si avverte, dunque, una necessità, certamente in controtendenza rispetto alle indicazioni ufficiali, di recupero della cultura amministrativa temporaneamente dismessa per funzionalizzarla meglio al lavoro di supporto del management pubblico. Si tratta di incidere sulla formazione del personale individuando però percorsi di *change mentality* fortemente discriminanti e costruiti non più intorno alle tradizionali posizioni gerarchiche ma – in maniera orizzontale – per tipologia di servizio e, quindi, obiettivi e risultati da raggiungere. Riqualificando, magari, quelle posizioni intermedie e di staff troppo spesso escluse dai processi formativi.

Riferimenti Bibliografici

- Aipa, *Relazione 2001: Lo stato dell'informatizzazione nella pubblica amministrazione*, Roma.
- Barber, B. (2001), *Building security and trust: privacy and integrity in the use of information*, III Global Forum on Reinventing Government, Napoli.
- Bell, Daniel (1976), *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, New York, Basic Books, citato in Nye, *Information Technology and Democratic Governance*, Cfr. Kamarck.
- Braga, C. (2000), *The Networking Revolution. Opportunities and Challenges for Developing Countries*, Washington, D.C., The World Bank Group.
- Burke, S. (1999), *Some Cautionary Notes on the "Virtual State"*, in E.C. Kamarck, e J.S. Nye Jr. (a cura di), *Democracy.com, Governance in a Networked World*, Hollis, Hollis Publishing, pp. 163-168.
- Caldwell, J. (1999), *The Quest for Electronic Government: A Defining Vision*, Institute for Electronic Government, IBM.
- Calise, M. e De Rosa, R. (2003), *Il governo elettronico: visioni, primi risultati e un'agenda di ricerca*, «Rivista Italiana di Scienza Politica», 2, forthcoming
- Cap Gemini Ernst & Young (2002), *Web-based Survey on Electronic Public Services*, Commissione Europea, Bruxelles.
- Castells, M. (2002), *Galassia Internet*, Milano, Feltrinelli.
- Commissione Europea (1997), *Coesione e società dell'informazione*, Bruxelles
- --- (2000), *e-Europe. An Information Society for All*, Communication on a Commission Initiative for the Special European Council of Lisbon, 23 and 24 March 2000, Lisbona.
- --- (2000), *eEurope 2002. Una società dell'informazione per tutti*, piano d'azione preparato dal Consiglio e dalla Commissione europea per il Consiglio europeo di Feira 19-20 giugno, Feira.
- --- (2002), *eEurope 2005 action plan*, Bruxelles.
- Dunleavy, Patrick and Margetts, Helen (2001), *The advent of digital government: public bureaucracy and the state in the internet age*, ECPR workshop.
- Delors, J. (1993), *White Paper on Growth, Competitiveness and Employment: the challenges and ways forward into the 21st century*, Commissione Europea, Bruxelles.

- Dente, B. (a cura di) (2002), *Federalismo informatico e rinnovamento delle istituzioni: dieci tesi sull'e-government*, Roma, Astrid.
- Digital Opportunity Task (2002), *Report on the State of Implementation of the Genoa Plan of Action*, Dot Force, 27 giugno.
- Donati, E. e Cubello, A. (1999), *www.cambiamento.pa*, Milano, Franco Angeli.
- Dunleavy, P., Margetts, H. et al. (2001), *Policy learning and public information technology. Contractual and e-government change*, San Francisco, American Political Science Association Meeting.
- Fountain, J. A. (1999), *The Virtual State: Toward a theory of Federal Bureaucracy in 21st Century*, in E.C. Kamarck, e J.S. Nye Jr. (a cura di), *Democracy.com, Governance in a Networked World*, Hollis, Hollis Publishing, pp. 133-156.
- Holmes, D. (2002), *E-Gov. Strategie innovative per il governo e la pubblica amministrazione*, Milano, Franco Angeli.
- Kettl, D. (1998), *Reinventing Government. A Fifth-Year Report Card*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- ---(2000), *The Global Public Management Revolution*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Lessig, L. (1999), *Code and other laws of Cyberspace*, New York, Basic Books.
- --- (2001), *The Future of Ideas. The Fate of the Commons in a Connected World*, New York, Random House.
- Lyon, D. (1994), *The Electronic Eye: The Rise of Surveillance Society*, Cambridge, Polity Press.
- ---(2002), *La società sorvegliata*, Milano, Feltrinelli.
- Mechling J. (1999), *Information Age Governance: Just the Start of Something Big?* in E.C. Kamarck, e J.S. Nye Jr. (a cura di), *Democracy.com, Governance in a Networked World*, Hollis, Hollis Publishing, pp. 169-192.
- Norris, P. (2001), *Digital Divide? Civic Engagement, Information Poverty & the Internet in Democratic Societies*, New York, Cambridge University Press.
- NTIA (2002), *Falling Through the Net: Defining the Digital Divide*, Washington, D.C., US Department of Commerce.
- ---(2002), *A Nation on line. How Americans Are Expanding Their Use of the Internet*, Washington, D.C, US Department of Commerce.
- Oecd (2002), *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, Parigi.
- Osborne, D. e Gaebler, T. (1995), *Dirigere e governare. Una proposta per*

reinventare la pubblica amministrazione, Milano, Garzanti.

- Osnaghi, A. (2002), Intervento al Seminario Astrid “Federalismo informatico e rinnovamento delle istituzioni”, per la presentazione delle 10 tesi sull’e-government, Roma 9 dicembre.
- Padovani, C. e Nesti, G. (2002), *La dimensione regionale nelle politiche dell’Unione Europea per la Società dell’Informazione*, Convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica, Genova 19-20 settembre.
- Pew Internet & American Life Project (2002), *The Rise of the E-Citizen: How People Use Government Agencies’ Web Sites*, Washington, D.C., Pew Research Center.
- Pollitt C. e Bouckaert G. (2002), *La riforma del management pubblico*, Milano, EGEA.
- Regonini, G. (2002), *E-government e bisogno di imprecisione*, Convegno annuale Società Italiana di Scienza Politica, Genova, 19-20 settembre.
- Rodotà, S. (1997), *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Bari, Laterza.
- Rur (2003), *Città digitali in Italia 2003*, Milano, Franco Angeli.
- Stanca, L. (2002), *Per una visione condivisa dell’innovazione nello stato federale*, 2° Riunione del Comitato strategico della Commissione permanente per l’innovazione e le tecnologie, Conferenza dei Presidenti delle Regioni, Roma, 28 novembre.
- Tapscott, D. (2000), *Governance in the Digital Economy. Online government blurring the boundaries*, Boston, Digital4sight.
- UN-dpepa (2002), *Benchmarking E-government: Assessing the United Nations Member States*, New York.
- Whitaker, R. (1999), *The End of Privacy*, New York, The New Press.
- Williams, S. (2003), *Codice Libero: la crociata di Richard Stallman per il software libero*, Milano, Apogeo.
- Winograd, M.A. (2001), *ICT Impact on the Organisation of Government*, III Global Forum on Reinventing Government, Napoli.
- World Bank (2000), *The Network Revolution: Opportunities and Challenges for Developing Countries*, Washington, D.C.
- --- (2000), *The e-Government Handbook for Developing Countries* InfoDev paper, Washington, D.C.

MODULO E
I NUOVI PERCORSI FORMATIVI

IDEAZIONE, PROGETTAZIONE E ATTIVAZIONE DI PERCORSI
FORMATIVI FINALIZZATI AD ACCELERARE I PROCESSI DI
TRASFORMAZIONE E ACQUISIZIONE DELLE COMPETENZE
RICHIESTE DALL'E-GOVERNMENT

CAPITOLO 5:	
DEFINIZIONE DEL SETTORE DI INTERVENTO	pag.315
5.1 <i>Introduzione alla ricerca</i>	pag.315
5.2 <i>Adozione di Intranet</i>	pag.323
5.2.1 <i>Ci sarà mai un knowledge management nella PA?</i>	pag.324
5.3 <i>Ricerche esistenti</i>	pag.335
5.4 <i>Risultati</i>	pag.338
5.4.1 <i>L'importanza del Project Management</i>	pag.340
5.4.2 <i>Le figure retoriche per rappresentare la Intranet</i>	pag.342
CAPITOLO 6:	
LA DOMANDA DI FORMAZIONE	pag.345
6.1 <i>Nota metodologica</i>	pag.345
6.2 <i>Il personale degli enti locali</i>	pag.349
6.3 <i>La domanda di formazione</i>	pag.350
6.4 <i>Conclusioni</i>	pag.353
CAPITOLO 7:	
ANALISI DELL'OFFERTA FORMATIVA	pag.355
7.1 <i>Nota metodologica</i>	pag.355
7.2 <i>Conclusioni</i>	pag.363
CAPITOLO 8:	
IL SISTEMA DI FORNITURA	pag.367
8.1 <i>Nota metodologica</i>	pag.367
8.2 <i>Le risorse necessarie per un progetto formativo per l'e-government</i>	pag.369
8.3 <i>I soggetti detentori delle competenze/risorse</i>	pag.370
8.4 <i>Conclusioni</i>	pag.374
CAPITOLO 9:	
I FATTORI CRITICI DI SUCCESSO	pag.376
9.1 <i>Nota introduttiva</i>	pag.376
9.2 <i>I fattori critici di successo</i>	pag.378
CAPITOLO 10:	
L'ANALISI DEI FABBISOGNI FORMATIVI	pag.385

10.1 <i>Ambito di indagine</i>	pag.385
10.2 <i>La metodologia di ricerca</i>	pag.386
10.3 <i>Risultati dell'indagine</i>	pag.387
10.3.1 <i>Diversità di approccio alla formazione</i>	pag.387
10.3.2 <i>Esternalizzazione dell'aspetto tecnico e formativo</i>	pag.388
10.3.3 <i>E-government: un sistema integrato</i>	pag.390
10.3.4 <i>I fabbisogni formativi</i>	pag.391
10.3.5 <i>Una mappa comune</i>	pag.392

CAPITOLO 11: ALCUNE IDEE PROGETTUALI	pag.394
11.1 <i>Nota introduttiva</i>	pag.394
11.2 <i>Il modello trasversale (modello A)</i>	pag.395
11.3 <i>Il modello formativo specialistico (modello B)</i>	pag.399

CAPITOLO 12: LA VERIFICA SUL CAMPO	pag.404
12.1 <i>Ambito di indagine</i>	pag.404
12.2 <i>Metodologia della ricerca</i>	pag.405
12.3 <i>I risultati della verifica sul campo</i>	pag.406
12.4 <i>Considerazioni generali</i>	pag.406
12.5 <i>Considerazioni specifiche</i>	pag.410
12.6 <i>Conclusioni</i>	pag.411

CAPITOLO 13: IL MODELLO FORMATIVO PER L'E-GOVERNMENT	pag.413
13.1 <i>Premessa</i>	pag.413
13.2 <i>Obiettivi generali</i>	pag.413
13.3 <i>Metodologia</i>	pag.416
13.4 <i>Articolazione</i>	pag.418
13.5 <i>Docenti</i>	pag.421
13.6 <i>La struttura organizzativa</i>	pag.421

CAPITOLO 14: CONCLUSIONI	pag.423
---	---------

Abstract

Attualmente esiste ancora una gran confusione sul concetto stesso di *e-government*. Per tale motivo, prima di procedere ad ogni altro tipo di analisi, è necessario chiarire il significato di tale termine e definire l'insieme di attività che esso comprende.

Solo allora si potrà, a seguito di un dettagliato studio dei bisogni emergenti ed un'accurata analisi dell'offerta esistente, giungere alla formulazione di piani formativi che segnino il passaggio dalla fase di introduzione del prodotto "formazione per l'*e-government*" a quella di sviluppo.

1. OBIETTIVI DELLA RICERCA.

La ricerca ha lo scopo di gettare le basi per lo sviluppo di nuovi percorsi formativi per le figure professionali che saranno impegnate nei processi di ammodernamento e trasformazione della rete di servizi degli Enti Locali, operante a supporto dell' *e-government*.

In fase preliminare sarà analizzato il settore della formazione per gli EE.LL., al fine di individuare i fattori critici di successo per gli operatori della formazione e della consulenza, tenendo conto del ciclo di vita dei prodotti formativi per la Pubblica Amministrazione. In seguito, a partire da un'analisi dei problemi di *management* dell'innovazione e della tecnologia, saranno identificati i fabbisogni di competenze in chiave dinamica, vale a dire proiettati in una serie di scenari possibili.

Da un'analisi del ciclo di vita dei prodotti formativi per la Pubblica Amministrazione (fig. 1.1), si evidenzia che la "formazione per l'*e-government*" è ancora nella fase introduttiva.

In tale fase del ciclo di vita le vendite di prodotti formativi per la Pubblica Amministrazione sono lente, perché l'offerta è poco nota ed il numero di clienti è limitato, le soluzioni proposte dai diversi fornitori sono fortemente differenziate e non esiste ancora una soluzione dominante (Grant, 1991). L'attuale offerta di prodotti formativi per l'*e-government* risulta quindi estremamente frammentata. Le proposte esistenti coprono solo in parte i bisogni delle amministrazioni e dei cittadini: alcune curano quasi esclusivamente gli aspetti tecnologici del problema, altre solo quelli gestionali, su tematiche specialistiche, altre ancora si limitano ad un'azione di sensibilizzazione. Manca, di fatto, un modello integrato di intervento.

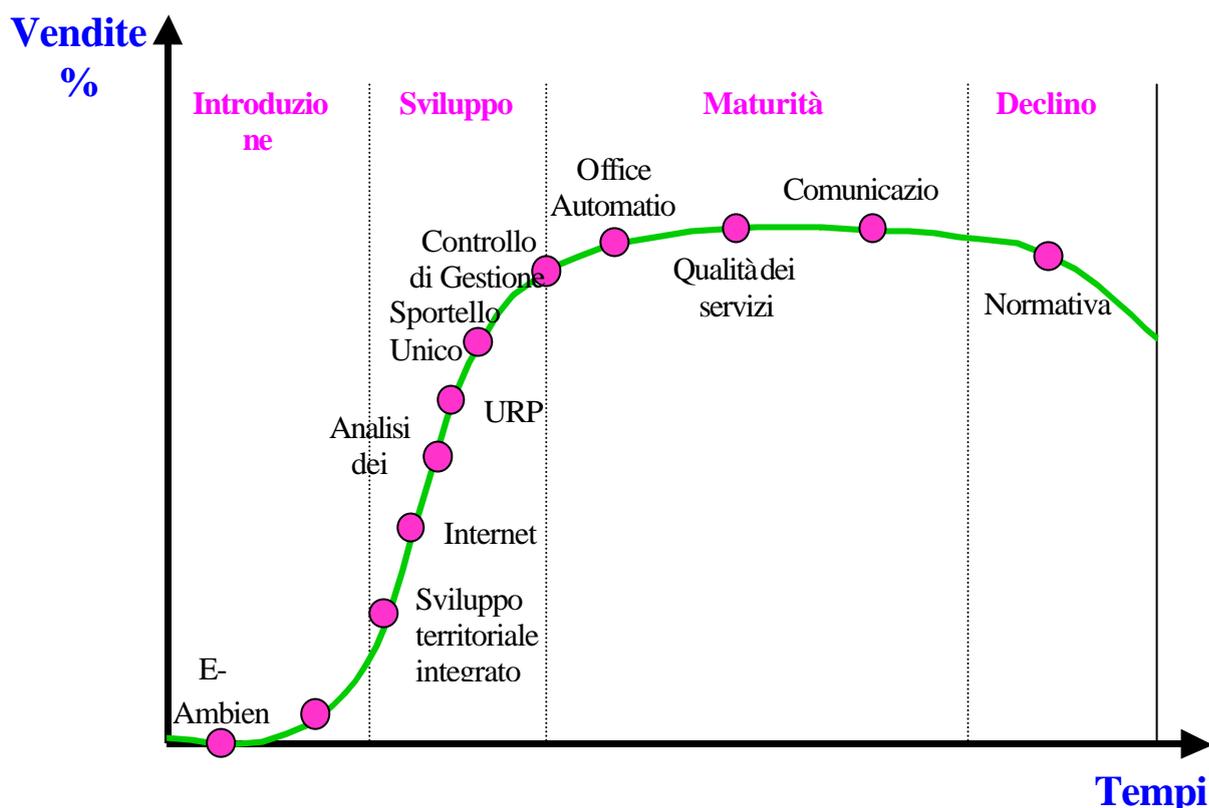


Fig. 1.1 – Gli stadi di sviluppo del ciclo di vita dei prodotti formativi per la Pubblica Amministrazione

Il processo competitivo, che caratterizza la fase di introduzione, determinerà una selezione delle proposte formative di maggior successo, finché non emergerà un modello di intervento dominante (Grant, 1991)¹¹⁷.

Con il presente progetto si intende definire le caratteristiche di tale modello.

Nel fare ciò si terrà conto:

1. delle esperienze già realizzate;
2. delle esigenze espresse dalle Amministrazioni;
3. dell'offerta delle agenzie formative;
4. delle risorse disponibili, in termini di conoscenze e competenze;
5. delle interrelazioni tra cambiamenti dell'assetto organizzativo della Pubblica Amministrazione e metodologie e contenuti della formazione.

¹¹⁷ Grant R. M., (1991), *Contemporary Strategy Analysis. Concepts, Techniques, Applications*, Blackwell, Oxford.

2. METODOLOGIA.

2.1 Le ipotesi della ricerca.

Con la presente ricerca si intende, quindi verificare le seguenti ipotesi:

- i bisogni formativi in tema di *e-government* del personale della Pubblica Amministrazione, variano in base al ruolo ricoperto, ai compiti ed alle mansioni svolte, alle competenze pregresse. Di conseguenza, gli interventi formativi devono essere differenziati per le diverse tipologie di formandi;
- la formazione per l'*e-government* può essere realizzata avvalendosi di metodologie e strumenti didattici abitualmente utilizzati per altre attività formative;
- il successo e la ricaduta degli interventi formativi sul personale della Pubblica Amministrazione sono garantiti solo da un'adeguata azione di formazione/sensibilizzazione rivolta ai cittadini ed al sistema imprenditoriale;
- il processo formativo è strettamente correlato all'impatto che l'introduzione dell'*e-government* ha sulla strategia e sull'assetto organizzativo della Pubblica Amministrazione.

La relazione esistente tra attività di formazione e strategia aziendale può essere interpretata in una duplice chiave. La formazione è infatti, una delle determinanti della strategia aziendale poiché contribuisce alla costruzione dei modelli interpretativi della realtà degli operatori, orientandoli verso nuove ipotesi strategiche. D'altra parte, la formazione favorisce l'attuazione delle strategie aziendali indirizzando il comportamento dei dipendenti, per tale ragione non è possibile definire un modello formativo senza avere analizzato le principali

determinanti della strategia. Esse possono essere distinte in due classi: ambientali (regole del gioco del settore, strategia dei concorrenti) ed organizzativo (idee chiave del vertice, distribuzione del potere e dell'autorità, sistema organizzativo) (Boldizzoni, 1984)¹¹⁸.

2.2 Le fasi della ricerca

La ricerca si articolerà in due fasi fondamentali:

1. analisi dei bisogni formativi in tema di e-government;
2. progettazione di possibili modelli di intervento.

La prima fase prevede le seguenti attività

- analisi dei modelli formativi per la Pubblica Amministrazione: sarà condotta una panoramica sui modelli formativi più diffusi ed innovativi, valutandone punti di forza e di debolezza, in relazione ai possibili contesti di applicazione;
- definizione del concetto di e-government: si cercherà di giungere ad una definizione univoca del concetto di e-government, e la si analizzerà in relazione a quanto previsto dal Piano d'Azione e-government del Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie;
- definizione del settore di intervento: mediante l'applicazione dei vari criteri di identificazione presenti in letteratura si proverà a definire i confini del settore d'intervento;
- analisi di settore: avvalendosi dello schema delle cinque forze competitive di Porter (Porter, 1980)¹¹⁹, si procederà alla rappresentazione del settore di intervento. Si realizzeranno, quindi, le seguenti attività

¹¹⁸ Boldizzoni D., a cura di (1984) *Oltre la formazione apparente. Investimenti in educazione e strategia d'impresa*, Edizioni de Il Sole 24 Ore, Milano.

¹¹⁹ Porter M.E., (1980), *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*, Free Press, New York.

- analisi della domanda: attraverso ricerche di tipo *desk* (analisi della letteratura esistente) e *field* (interviste rivolte ad *opinion leader*) si proverà a definire e classificare i bisogni formativi dei diversi soggetti operanti presso la Pubblica Amministrazione centrale e periferica, in modo da giungere ad una segmentazione dei potenziali destinatari delle attività formative;
- analisi dell'offerta: attraverso un'analisi *desk*, saranno individuati i soggetti che già realizzano progetti formativi per *e-government*, e quelli che si apprestano a sviluppare la loro offerta. Saranno approfonditi l'impianto progettuale, i contenuti e le metodologie adottate per tali attività, con l'obiettivo di produrre una rappresentazione sinottica dell'attuale sistema di offerta;
- analisi del sistema di fornitura: si procederà ad una prima individuazione delle diverse tipologie di risorse necessarie per la realizzazione di progetti formativi per *e-government*; saranno individuati i soggetti detentori delle tecnologie e delle competenze necessarie allo svolgimento di tali attività;
- individuazione dei fattori critici di successo (Hofer e Schendel, 1977)¹²⁰: l'analisi di settore sarà integrata dall'individuazione dei fattori che determinano le potenzialità di sopravvivenza e di sviluppo di un modello formativo.

La seconda fase è così articolata:

- definizione degli obiettivi: si procederà ad un'articolazione di dettaglio degli obiettivi da raggiungere attraverso un progetto formativo per *e-government* che tenga conto di tutte le diverse esigenze emerse in fase di analisi; i customer needs verranno, così, trasformati in caratteristiche del progetto formativo;
- generazione di alcune idee progettuali: avvalendosi di tecniche di generazione di alternative verranno proposte alcune possibili soluzioni;
- verifica su campo e selezione delle idee migliori: attraverso il confronto con gli *opinion leader* verranno assegnati dei parametri di merito a ciascuna alternativa,

in modo da pervenire all'individuazione delle soluzioni più adeguate ai bisogni emersi;

- redazione del progetto esecutivo: progettazione di un modello formativo per l'e-government, attraverso l'analisi dei dati raccolti.
- pubblicazione dei risultati.

¹²⁰ Hofer C., Schendel D, (1977), *Strategy Formulation: Analytical Concepts*, West Publishing , St. Paul, MN,

3. I MODELLI FORMATIVI PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NELL'ERA DELL'E-GOVERNMENT.

3.1 Il ruolo della formazione nei processi di cambiamento.

L'introduzione dell'*e-government* nelle Pubbliche Amministrazioni è strettamente correlata alla ridefinizione dei modelli organizzativi, dei processi e della cultura manageriale. Non si tratta, quindi, di un semplice processo di informatizzazione, ma di un cambiamento che può essere definito quasi “una rivoluzione”. Nasce, dunque, l'esigenza di supportare tale processo attraverso interventi formativi volti a modificare la cultura aziendale, riqualificare le professionalità esistenti e costruire nuovi profili professionali.

Per tali ragioni, lo sviluppo di nuove competenze per l'*e-government* comporta necessariamente l'acquisizione di personale dotato di capacità “nuove”, relativamente al contesto della Pubblica Amministrazione e delle aziende ad essa collegate.

Tali capacità, indispensabili e complesse, possono essere acquisite solo attraverso un processo formativo che coinvolga tutti i livelli dell'organizzazione.

Per lo sviluppo di questa nuova cultura assume rilevanza non solo l'apprendimento di conoscenze e competenze, ma anche il modo in cui si apprende, ossia l'apprendimento come processo. Per l'acquisizione di alcune capacità, il metodo didattico e l'attenzione al processo di apprendimento, costituiscono il fulcro dell'attività formativa; il contenuto, invece, si pone come supporto per attivare il processo di sviluppo di specifiche competenze.

Si può affermare che l'intensità del processo di cambiamento si modella sulla capacità di assorbimento ed interiorizzazione, da parte delle persone coinvolte, dei contenuti culturali che ne giustificano la sua realizzazione (Di Gregorio, 1994).¹²¹

Il cambiamento è un processo che coinvolge tutta la struttura aziendale ed è necessaria l'adesione del vertice, consapevole del ruolo cruciale che esso svolge nel facilitare a tutti il percorso per il raggiungimento degli obiettivi fissati. Il cambiamento, infatti, è un processo che coinvolge in prima persona gli individui che costituiscono le organizzazioni, la norma ne è solo il presupposto.

Dopo l'emanazione è indispensabile pensare che il cammino da compiere per vedere la sua attuazione è ancora lungo e complesso, tutti i soggetti coinvolti nel cambiamento vanno sostenuti, soprattutto coloro che sono al vertice delle strutture non devono perdere fiducia nella sua realizzazione, altrimenti non riusciranno a trasmettere ai propri dipendenti la serenità necessaria per rimuovere gli ostacoli. Pertanto la formazione può essere un ottimo supporto di facilitazione del cammino (Martone, 2002).

3.2 La relazione tra formazione e culture organizzative.

Nella scelta del modello formativo da adottare a supporto del cambiamento, bisogna tener conto della traiettoria di sviluppo del modello organizzativo della Pubblica Amministrazione. Lo schema interpretativo delle culture organizzative proposto da Bellotto e Trentini (Bellotto e Trentini, 1990)¹²² inquadra quattro fondamentali tipologie di culture organizzative in relazione a due assi che si intersecano tra loro. Un primo asse di ordine valoriale-affettivo è costituito da due

¹²¹ Di Gregorio R., (1994) , *La formazione-intervento nelle organizzazioni*, Guerini e Associati, Milano.

¹²² Bellotto M., Trentini G., (1990), *Culture organizzative e formazione*, Franco Angeli, Milano.

polarità che possiamo indicare con i termini di differenze ed eguaglianza. Un secondo asse di ordine relazionale-evolutivo è costituito da due polarità che possiamo indicare con i termini di isolamento e partecipazione. L'intersezione di questi due assi dà luogo a quattro aree di riferimento ciascuna delle quali corrisponde ad una specifica cultura organizzativa (fig. 3.1).

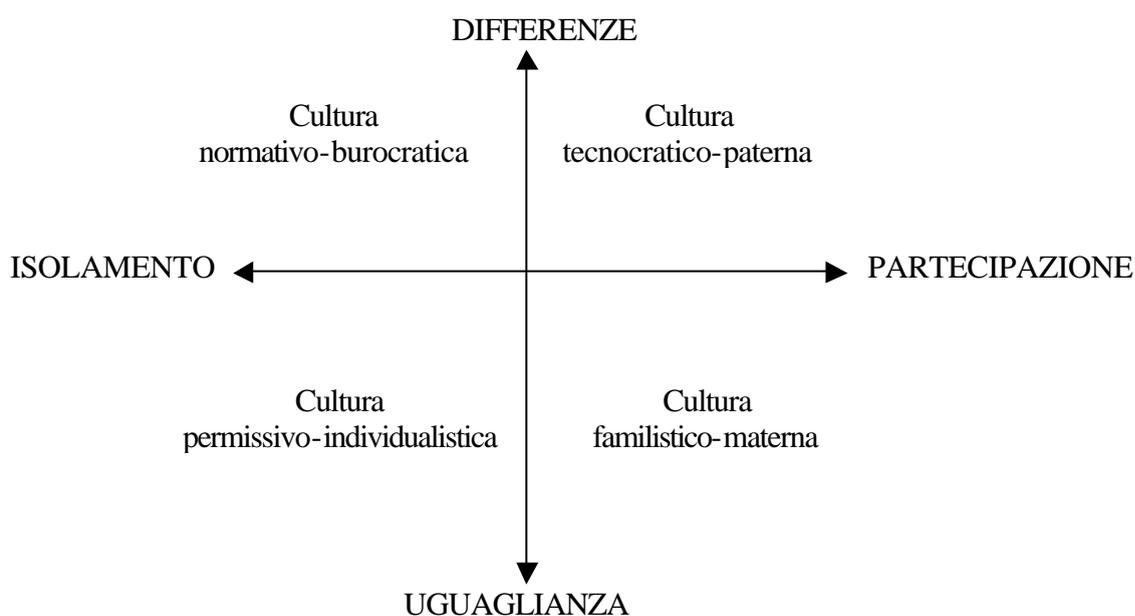


Fig. 3.1 – Le culture organizzative (Bellotto, Trentini, 1990)

L'aziendalizzazione in atto nella Pubblica Amministrazione vede il passaggio da una cultura di tipo normativo-burocratico ad una di tipo tecnocratico-paterno.

Nel primo caso il modello formativo di riferimento è di tipo pedagogico-didattico:

- La formazione viene intesa come trasmissione di conoscenza e informazioni per rendere il “fattore umano” più adeguato rispetto all'organizzazione e alle sue mutevoli esigenze;

- Gli obiettivi della formazione vengono definiti in termini di aumento delle conoscenze;
- Il formatore è un istruttore che si pone come esperto delle “cose” da sapere e/o dei comportamenti da adottare;
- La formazione si realizza sostanzialmente mediante lezioni e relativa discussione; quest’ultima è di solito piuttosto strutturata basandosi su flussi guidati di domande, chiarimenti, applicazioni, richieste di pareri;
- L’analisi dei bisogni di formazione corrisponde all’analisi dello scarto tra il modello di riferimento prestabilito e la relazione esistente;
- La struttura metodologica portante è il gruppo di discussione inteso come opportunità di confronto dialettico tra persone che esprimono il loro modo di inquadrare determinati problemi e il formatore-docente-maestro: è quest’ultimo a spiegare ai primi come secondo lui tali problemi dovrebbero essere intesi;
- Le competenze-capacità richieste al formatore sono in questo caso di tipo disciplinare e di tipo didattico;
- I fondamenti concettuali e teorici sottesi alla prassi informativa sono generalmente di tipo pedagogico e psicologico (cognitivista).

Nel secondo caso il modello formativo di riferimento è di tipo psico-sociale:

- La formazione viene intesa come un investimento atto a sviluppare le capacità professionali e/o relazionali dei membri dell’organizzazione o come una leva gestionale utilizzabile per ottimizzare la congruenza tra le risorse umane di cui l’azienda dispone e le molteplici altre variabili del sistema (organizzazione, tecnologia, contesto socio-civile, etc.);
- Gli obiettivi della formazione vengono definiti in termini sia di funzionalità e specializzazione che di interfunzionalità e despecializzazione ;

- Il setting formativo viene ritenuto il più idoneo per comunicare in autenticità e, talora, per comunicare e riflettere sulla comunicazione stessa, accettandone le componenti emozionali ed esplicitando ed analizzando i modelli di funzionamento più o meno consapevolmente adottati;
- Il formatore è un conduttore che coordina i processi di comunicazione del gruppo funzionali agli obiettivi di apprendimento, assumendo il ruolo di garante della metodologia;
- Il gruppo apprende attraverso la propria esperienza;
- L'analisi dei bisogni di formazione viene a consistere nell'accurato esame della coerenza tra situazione psico-sociale delle risorse umane ed altre variabili della situazione organizzativa, sempre in funzione degli obiettivi di lavoro;
- Il processo di apprendimento si basa sugli scambi partecipante-partecipante e partecipante-formatore in relazione di reciprocità;
- Da un punto di vista metodologico la struttura portante è il gruppo di dinamica che si avvale di metodi attivi intesi come acceleratori del processo e come facilitatori dell'apprendimento in situazioni di laboratorio;
- Nel processo di formazione aumenta l'importanza attribuita alle fasi pre-aula (analisi socio-organizzativa o culturali del contesto in cui si intende operare) e post aula (controllo dell'efficacia della formazione e *follow up*);
- I contenuti della formazione sono generalmente di tipo gestionale-relazionale, molto integrati con gli aspetti organizzativi e psico-sociali e/o di tipo professionale e specialistico;
- L'argomento da trattare viene inteso come un problema da affrontare ed elaborare;
- Le competenze-capacità richieste al formatore sono di tipo metodologico e psico-sociale.

L'affermazione dell'*e-government*, inteso come utilizzo delle moderne tecnologie per l'erogazione di servizi e per l'ammodernamento della Pubblica Amministrazione ha, come naturale conseguenza, lo sviluppo dell'*e-democracy*, ossia di nuove forme di cittadinanza e nuove prospettive di partecipazione del personale e dei cittadini ai processi decisionali pubblici. Ciò determinerà ulteriori cambiamenti negli assetti organizzativi della Pubblica Amministrazione, che segneranno il passaggio dalla cultura di tipo tecnocratico-paterno ad una di tipo familistico-materna.

In questo caso, il modello formativo di riferimento è di tipo curativo-aggregativo:

- la formazione viene intesa come manutenzione e cura del fattore umano, come risposta ai bisogni espliciti o impliciti dei vari membri della famiglia organizzativa;
- gli obiettivi della formazione vengono definiti in termini di elaborazione di credenze, atteggiamenti e motivazioni, uomo-uomo. Implicitamente si tratta di implementare il consenso e l'aggregazione, la comprensione e l'armonia tra le persone e tra i ruoli che operano insieme;
- il formatore è un terapeuta-analista che diviene il referente per la comprensione, l'interpretazione e l'elaborazione di problemi intrapsichici, interpersonali e gruppali dei membri del gruppo;
- la formazione si realizza attraverso l'interpretazione ed elaborazione dei problemi personali ed interpersonali sottesi o impliciti al comportamento, agito in gruppo piuttosto che altrove a seconda del grado di auto-etero centratura: identità, motivazione, resistenze, meccanismi e processi difensivi, ecc;
- l'analisi dei bisogni di formazione corrisponde all'analisi dei bisogni vissuti dagli utenti, in termini di psicologia del profondo;

- il processo di apprendimento si basa sull'attraversamento di complessi processi di *transfert* e di identificazione con il formatore;
- da un punto di vista metodologico la struttura portante è il gruppo clinico di introspezione e di riflessione che si avvale di metodi attivi intesi come una modalità di conduzione che facilita l'espressione di sé e l'esposizione reciproca;
- nel processo di formazione aumenta l'importanza delle esercitazioni e dei *role-playing* intesi come stimoli per indurre i partecipanti a manifestare liberamente il proprio vissuto ed i propri problemi, nonché per fornire ulteriore materiale soggetto di analisi;
- i contenuti della formazione sono normalmente di tipo psicologico-relazionale, poco integrati con gli aspetti organizzativi, e/o di tipo culturale di base, in rapporto agli interessi dei partecipanti;
- l'argomento da trattare, se c'è, è solo un pretesto;
- le competenze-capacità richieste al formatore sono di tipo analitico, nonché inerenti ad un'elevata capacità di risonanza e comprensione affettiva.

Per lo sviluppo di questa nuova cultura assume, quindi, rilevanza non solo l'apprendimento di conoscenze e competenze, ma anche il modo in cui si apprende, ossia l'apprendimento come processo. Per l'acquisizione di alcune capacità, il metodo didattico e l'attenzione al processo di apprendimento, costituiscono il fulcro dell'attività formativa; il contenuto, invece, si pone come supporto per attivare il processo di sviluppo di specifiche competenze (Di Gregorio, 1994).

3.3 Il processo di sviluppo delle competenze.

Appare opportuno approfondire sia la problematica dell'impianto generale dei progetti formativi, sia quella delle diverse metodologie di didattica attiva che potrebbero trovare applicazione nella formazione per l'*e-government*.

3.3.1 La scelta di un modello formativo.

Per quanto attiene al primo aspetto, l'adozione di metodologie formative come la *formazione-intervento* è una scelta molto opportuna. La *formazione-intervento*, o anche *formazione su progetto*,

è un modello formativo che opera nella prospettiva di medio-lungo termine; esso non è solo finalizzato alla risoluzione di problemi operativi contingenti, ma utilizza questa opportunità come punto di partenza per sviluppare un progetto più ampio di cambiamento organizzativo e, soprattutto, culturale. Essa incide sulle competenze di ruolo e sulle abilità metodologico-comportamentali. La *formazione-intervento* è un processo di apprendimento che porta un gruppo di persone a condividere presupposti, contenuti, modalità e soluzioni di cambiamento in un'organizzazione (Di Gregorio, 1994, pag. 39).

Con la *formazione-intervento* si attiva un processo in cui il gruppo, affrontando insieme un problema complesso, finisce per condividere, oltre che la soluzione e le modalità utilizzate per giungervi.

“In sostanza, le attività di *formazione-intervento* hanno come obiettivo non la professionalità del singolo, ma la professionalità diffusa nell'organizzazione e si realizzano attraverso quelli che sono stati chiamati processi di apprendimento organizzativo” (Rodolfi, 1988)¹²³.

¹²³ Rodolfi E., (1988), “*Organizzazione delle USSL e ruoli manageriali*”, in *Formazione Manageriale e Organizzazione Socio-sanitaria*, QUADERNI FORMEZ, N. 26.

In conclusione, si può affermare che l'intensità del processo di cambiamento si modella sulla capacità di assorbimento ed interiorizzazione, da parte delle persone coinvolte, dei contenuti culturali che ne giustificano la sua realizzazione.

3.3.2 Le metodologie di didattica attiva.

Per quel che riguarda il secondo aspetto, quello delle metodologie didattiche, sembra opportuno presentare una panoramica delle principali metodologie di didattica attiva (Abella, 1986)¹²⁴:

Esercitazione di gruppo: i partecipanti divisi in piccoli gruppi (da 3 a 8 persone) lavorano su compiti assegnati ed al termine presentano i risultati del loro lavoro all'aula.

Gli obiettivi dell'esercitazione di gruppo sono: testare il livello di comprensione di un modello, di un concetto o di un processo, generare un *outcome* che i partecipanti potranno applicare nel proprio contesto, favorire la collaborazione tra i partecipanti.

Il gruppo è costituito da persone che presentano competenze e livelli di esperienza differenti che hanno bisogno di sviluppare capacità di lavorare in gruppo e necessitano di un *feed-back* su tale processo.

Discussione di casi: Viene presentato un *case study* (descrizione di una situazione attraverso un testo scritto, un audio o una video cassetta). I partecipanti, sotto la guida delle

124 Abella K.T., (1986), *Building Successful Training Programs. A Step-by-Step Guide*, Addison-Wesley Publishing CompanyInc.

domande e dei problemi formulati dal docente, studiano e discutono il caso.

Gli obiettivi del *case study* sono: trasferire consapevolezza più che competenze specifiche, trasferire capacità di analisi, simulare situazioni reali, incoraggiare la partecipazione dei corsisti, dimostrare che i contenuti del programma formativo non sono solo teorici ma applicabili a situazione reali, testare il livello di comprensione delle acquisizioni teoriche.

Il gruppo è costituito da persone in grado di gestire una gran quantità di informazioni con capacità di analisi e di comunicazione.

Simulazioni e giochi:

Un gioco è un'attività formalizzata, generalmente scollegata dall'ambiente di lavoro, i partecipanti devono raggiungere un obiettivo prestabilito vincolati da un set di regole. Una simulazione rappresenta una situazione reale che può essere manipolata dai partecipanti.

Gli obiettivi di tali attività sono: integrare ed applicare un set di competenze complesso, rappresentare esperienze realistiche correlate ad esperienze lavorative o spostare il piano della discussione di alcuni temi che i partecipanti non sono in grado di discutere in modo tradizionale, evidenziare le naturali tendenze dei partecipanti e fornire un *feed-back* sulle stesse.

Il gruppo è costituito da persone che necessitano di stimoli particolari per interessarsi all'argomento oggetto di discussione.

Role playing:

Un *role playing* è la simulazione di una situazione di interazione ipotetica o reale, è generalmente seguito da

una discussione e da una analisi finalizzata ad individuare i problemi sorti nell'interazione. I partecipanti possono ricevere *feed-back* sulle loro azioni durante il *role playing*.

Gli obiettivi del role playing sono: permettere ai partecipanti di applicare le *skill* necessarie alla gestione di una particolare situazione, sviluppare lo spirito di osservazione dei partecipanti, identificare i comportamenti efficaci ed inefficaci in una data situazione.

Il gruppo è costituito da persone con un differente *background* lavorativo che hanno bisogno di acquisire maggiore sicurezza nella gestione di determinate situazioni o sono troppo sicure della correttezza dei propri comportamenti.

Discussione di gruppo:

La discussione di gruppo rappresenta un'opportunità per i partecipanti di scambiare idee o opinioni in aula o nei sottogruppi. I partecipanti sono messi a conoscenza delle regole per la discussione. Il docente ha il compito di incoraggiare la discussione, di sintetizzare le idee emerse e di trarre le conclusioni.

Gli obiettivi della discussione di gruppo sono: ottenere una vasta gamma di opinioni, generare nuove idee, presentare una varietà di esperienze, incoraggiare l'interazione all'interno del gruppo, creare sinergie, verificare il livello di apprendimento dei partecipanti.

Il gruppo è costituito da individui che ritengo di essere portatori dell'unica opinione valida, che hanno, o bisogno di riflettere sulla propria opinione o di vendere la stessa.

Esercizio individuale:

I partecipanti lavorano indipendentemente solitamente al fine di trasferire i contenuti della lezione nella propria situazione lavorativa.

Gli obiettivi degli esercizi individuali sono: preparare i partecipanti all'applicazione dei contenuti della formazione nel proprio contesto lavorativo, testare il livello di comprensione dei partecipanti ed evidenziare gli eventuali *gap* di competenza.

Il gruppo è costituito da persone che hanno bisogno di riflettere su alcune tematiche e ripensare alle loro modalità di lavoro.

Presentazione:

La presentazione è strutturata come una comunicazione a una via con l'aula. La possibilità, da parte dell'aula di interagire e fare domande è limitata. Di solito ci si avvale di supporti audiovisivi.

Gli obiettivi della presentazione sono attestare la credibilità del relatore, comunicare la sua esperienza, trasferire rapidamente informazioni, mantenere il controllo dell'aula, introdurre una nuova area tematica.

Il gruppo ha una scarsa conoscenza del tema affrontato, è numeroso, recettivo rispetto alle informazioni trasferite.

Modelli comportamentali:

Tali modelli indicano ai partecipanti gli step da seguire per gestire una data interazione. La dimostrazione avviene generalmente tramite un video. I partecipanti applicano il modello e, dopo un po' di tempo, ricevono un *feedback* sul loro operato e delle indicazioni per migliorare.

Gli obiettivi sono: sviluppare le abilità professionali, più che la comprensione delle situazioni, fornire una serie di step da seguire in modo da limitare i comportamenti non conformi.

Il gruppo è costituito da persone troppo impegnate nel proprio lavoro per analizzarlo e studiare ogni situazione, che si reputano in grado di svolgere il proprio compito e spesso ne sottovalutano la complessità ed, invece, non hanno le competenze necessarie per gestire correttamente la situazione.

Da tale analisi emerge chiaramente che, tra le metodologie descritte, quelle basate sul lavoro di gruppo incidono maggiormente sul cambiamento culturale dell'allievo e sulla sua capacità di condividere i saperi, mentre, quelle di tipo individuale sono più utili al trasferimento di nozioni, in tempi brevi.

La formazione per *e-government*, quindi, dovrà adottare un mix di metodologie didattiche che tenga conto degli obiettivi specifici dell'intervento e delle caratteristiche della platea di riferimento.

3.4 Conclusioni.

In conclusione, è possibile ipotizzare che il modello formativo per *e-government* debba presentare alcune caratteristiche fondamentali:

- stretta correlazione tra cambiamento strategico e culturale e modello formativo;
- stretta correlazione tra cambiamento organizzativo e metodologie formative adottate;

- contenuti della formazione che tengano conto, non solo dell'evoluzione tecnologica, ma anche delle sue implicazioni in termini strategici, organizzativi e culturali.

Tali conclusioni, necessitano di una verifica sul campo da condurre attraverso un'analisi dell'offerta e della domanda, che tenga conto, non solo delle esigenze manifeste, ma anche e soprattutto dei bisogni latenti.

4. DEFINIZIONE DEL CONCETTO DI *E-GOVERNMENT*.

4.1 Introduzione.

L'accesso attraverso la rete alla Pubblica Amministrazione italiana ha avuto inizio nel 1998, anno in cui si è registrata la nascita di molti siti pubblici e l'avvio di processi di interoperabilità tra numerose amministrazioni. L'interessamento della Pubblica Amministrazione al fenomeno Internet è stato indotto da due forti impulsi: uno di tipo "interno" e l'altro di tipo "esterno". Da un punto di vista interno, vi è stata una esortazione all'uso di Internet dell'Unione Europea. Infatti, nel quadro del programma *e-Europe*¹²⁵, la Commissione Europea ha decisamente puntato sullo sviluppo di servizi in Rete, divenuti anche oggetto di confronto internazionale. Per ciò che concerne la spinta esterna, essa è stata determinata dalla crescita della domanda da parte delle aziende e dell'utenza privata che, nel giro di pochi anni, hanno raggiunto nel nostro Paese un'elevata percentuale di livello di informatizzazione (Ambriola, 2002).

L'introduzione della Rete all'interno della Pubblica Amministrazione italiana è stata avviata da dirigenti e funzionari mediante la creazione di siti pubblici che svolgevano, almeno in una fase iniziale, una funzione esclusivamente informativa, piuttosto generica ed astratta. A tutto ciò vanno aggiunti gli interventi del Governo e del Parlamento tesi allo snellimento e alla semplificazione delle procedure burocratiche. Si tratta di una serie di leggi, varate negli anni '90, dedicate al riordino delle autonomie locali ed ispirate ad un modello di Amministrazioni Pubbliche,

¹²⁵ La Commissione Europea ha dato il via nell'ottobre del 1999 all'iniziativa "*e-Europe*", finalizzata ad accelerare l'adozione delle tecnologie digitali in tutta l'Europa e a garantire la massima diffusione delle conoscenze e delle competenze necessarie per l'impiego di tali tecnologie. L'iniziativa *e-Europe* rappresenta un elemento chiave della strategia e della visione politica del governo dell'Unione per la modernizzazione dell'economia europea, in cui l'applicazione delle tecnologie digitali costituisce per l'Unione Europea un fattore essenziale per la crescita e l'occupazione nella 'nuova economia'.

organizzate in modo da assicurare economicità, speditezza e rispondenza al pubblico interesse della propria azione, articolate in uffici per funzioni omogenee, attente all'interconnessione e al collegamento informatico tra i vari uffici, nonché alla collaborazione del personale e all'informazione dei cittadini. L'obiettivo di tali leggi, dunque, è quello di abbattere gli ostacoli burocratici che provocano il frazionamento delle competenze ed ottenere, mediante la rete informatica, il coordinamento delle attività delle varie amministrazioni, al fine di fornire un servizio più celere ed efficace al cittadino (Modena, '99).

Infine, la procedura di standardizzazione degli strumenti informatici, unitamente al continuo aumento delle prestazioni multimediali, hanno contribuito ad implementare un graduale processo di rinnovamento che ha reso la Rete della Pubblica Amministrazione non solo un valido strumento per offrire agli utenti informazioni generiche sulla propria attività istituzionale, ma anche un mezzo di comunicazione integrato alla normale attività operativa.

Il progetto di modernizzazione della Pubblica Amministrazione è, allo stato attuale, ancora via di realizzazione. Il disegno strategico di tale progetto consiste nella realizzazione di una rete di Amministrazioni Pubbliche collegate tra loro da una rete tecnologica sulla quale possono circolare informazioni e servizi. A tal fine, occorre progettare un sistema informativo unitario che sia in grado di raccogliere i dati della gestione corrente delle attività amministrative ed integrarli con tutti gli altri sistemi informativi. In seguito alla concreta realizzazione di questo progetto, la Pubblica Amministrazione non sarà più vista come un insieme di aziende organizzate gerarchicamente, bensì, come un'unica struttura flessibile che abbia come elementi caratteristici l'amministrazione a rete, la condivisione delle informazioni, la trasparenza imposta dalle procedure informatiche, la chiara identificazione dei compiti e dei funzionari, la rapidità dei processi e lo snellimento delle procedure nei processi lavorativi; fattori garantiti da una impostazione moderna della funzione informatica delle amministrazioni pubbliche (di Guido, 2000). La scelta della tecnologia, da parte delle Amministrazioni Pubbliche, avrà effetti diffusivi sull'intero sistema economico e sociale, poiché il settore pubblico diverrà, inevitabilmente, la leva trainante per lo sviluppo del Paese. Difatti, grazie alla messa in rete delle

amministrazioni, aumenterà il grado di conoscenza dei cittadini e si garantirà una maggiore trasparenza delle informazioni e la pubblicità delle decisioni prese dagli operatori pubblici. In particolare, le iniziative concrete che contribuiranno alla trasformazione delle amministrazioni pubbliche sono:

- l'attivazione di "sportelli unici", che offrano ai cittadini ed imprese dei punti di accesso unificati a servizi complessi, semplificando gli adempimenti loro richiesti e favorendo la condivisione di informazioni e la comunicazione tra amministrazioni diverse;
- l'attivazione di *call-centre* che funzionino da interfaccia unitaria ed integrata anche in riferimento alla comunicazione telefonica. Queste esperienze, in passato orientate principalmente all'interno delle amministrazioni e al loro rapporto con altri soggetti coinvolti nell'erogazione del servizio (vedi ad esempio le agenzie di pratiche automobilistiche e le officine autorizzate per quanto riguarda carte di circolazione, patenti, revisioni di autoveicoli), si vanno aprendo al più complesso rapporto con l'utenza esterna;
- l'integrazione di questo insieme di canali in veri e propri "portali" dell'Amministrazione Pubblica, capaci sia di diffondere e dare visibilità ai servizi disponibili, offrendo supporto alla ricerca ed alla selezione dei servizi e delle amministrazioni eroganti, sia di unificare l'attività di *back-office*, a prescindere dal canale di comunicazione scelto dai cittadini.

In sintesi, si può concludere che la diffusione di Internet rappresenta, per la Pubblica Amministrazione italiana, una sfida ed una potente leva innovativa, poiché essa offre l'opportunità di modificare le modalità di erogazione dei servizi al cittadino, il quale diviene, finalmente a pieno titolo, utente/cliente dei servizi amministrativi del nostro Paese (Ambriola, 2002).

4.2 Definizione di *e-government*.

Dopo aver evidenziato le motivazioni da cui è scaturita la necessità di una riorganizzazione sistemica e funzionale della Pubblica Amministrazione italiana attraverso i siti informatici, è opportuno fornire una specifica definizione di *e-government* ed identificare, poi, gli aspetti politici, strategici ed organizzativi che la caratterizzano. Numerose sono le definizioni enunciate da politici e studiosi. Se ne riportano alcune:

“E-government è una nuova conquista dell’informazione e della tecnologia messa al servizio di un rapporto più rapido, diretto e trasparente tra i cittadini e i vari livelli di governo e della cosa pubblica” (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2000)

“E-government è un modello di Stato che reinventi anche la sua pubblica amministrazione rendendola capace di cambiare, finalmente in meglio, la vita dei cittadini” (Berlusconi, 2002)

“E- government, parola nata negli Stati Uniti, è ormai un criterio direttivo mondiale: l’impiego delle tecnologie ICT nell’ambito delle procedure e dei servizi. Esso si impone non solo per migliorare l’efficacia dell’azione pubblica del Central e del Local Government, ma anche per assicurare l’accesso alle informazioni e ai servizi, prerequisito fondamentale affinché la Pubblica Amministrazione possa veramente guidare lo sviluppo economico e sociale dell’intero Paese. E-government richiede una sviluppata cultura informativa e amministrativa, ma anche una capacità di collaborazione, nei rapporti interni delle Amministrazioni e tra le diverse Amministrazioni” (Bassanini, 2001)

“E-government è la fornitura di servizi dell’amministrazione utilizzando tecnologie dell’informazione e della comunicazione. In tal senso, il Governo si pone in una posizione unica nei confronti dell’ICT, in quanto, esso ha impatto su tutti i settori della società ed influenza in modo significativo quei fattori che contribuiscono allo sviluppo dell’infrastruttura legale, politica ed economica de

Paese. E-government ha il potenziale per trasformare profondamente la concezione che hanno i cittadini delle interazioni civili e politiche con i loro governi” (Al-Kibsi, 2001)

“Il termine governo elettronico (e-government) si riferisce all’uso da parte della pubblica amministrazione delle tecnologie dell’informazione come internet, le reti locali (LAN), le reti territoriali (WAN) e sistemi mobili di accesso. Tali sistemi possono trasformare le relazioni di un organismo della pubblica amministrazione con i cittadini, con le aziende e con gli altri organismi della pubblica amministrazione” (World Bank, 2001)

Il comune denominatore delle suddette definizioni è che *e-government* rappresenta la tecnologia a servizio di una grande varietà di scopi differenti: una migliore qualità del servizio tra la Pubblica Amministrazione e i cittadini, il miglioramento dell’interazione con le imprese, l’*empowerment* dei cittadini mediante l’accesso all’informazione o una maggiore efficienza manageriale. I benefici che possono derivare da questo progetto sono, quindi, una maggiore efficacia ed efficienza dei servizi erogati dalla Pubblica Amministrazione ai cittadini e alle aziende ed una considerevole riduzione dei costi dell’azienda pubblica, in seguito alla localizzazione dei centri di servizi più vicino ai clienti/utenti.

4.3 Il progetto *e-government*.

L’integrazione della rete nella Pubblica Amministrazione prevede la definizione di un progetto promosso dal Governo italiano, attraverso il quale si identifica: la strategia, la metodologia, gli strumenti e gli obiettivi , necessari per la concreta attuazione dell’*e-government* nel nostro Paese.

L’obiettivo principale del progetto *e-government* italiano consiste nel realizzare un processo di ammodernamento dell’assetto amministrativo che, con

l'ausilio delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, risponda effettivamente ai bisogni dei cittadini.

La Pubblica Amministrazione non è più considerata un angolo remoto della vita quotidiana, una sorta di territorio complesso, affidato a leggi antiche e a funzionari con mentalità eccessivamente burocratizzata, ma un vero e proprio asse portante del Sistema Paese, capace di ridisegnarsi in una logica innovatrice di unitarietà e cooperazione. Le Pubbliche Amministrazioni, in seguito al loro accesso alla Rete, assumono, infatti, il ruolo di "facilitatori" e di "motori" dello sviluppo economico e sociale del territorio, in linea con agli orientamenti dell'Unione Europea (Emmanueli, 2001).

Questo inarrestabile processo di rinnovamento richiede un'energica azione di Governo che possa determinare una vera e propria rivoluzione nella cultura organizzativa dell'Amministrazione Pubblica. Difatti, da una struttura organizzativa dirigistica, verticale e suddivisa in dipartimenti distinti tra loro, si vuole, e si deve, passare ad una amministrazione orizzontale, orientata al servizio e caratterizzata da fitti scambi informativi tra le sue parti e l'ambiente esterno.

Il progetto *e-government*, quindi, deve essere necessariamente supportato da una *visione*¹²⁶ che definisca gli obiettivi generali che si vogliono raggiungere. Tali obiettivi possono sintetizzarsi nelle seguenti proposizioni: (fig. 4.1).

- il cittadino potrà ottenere un servizio pubblico rivolgendosi ad una qualsiasi amministrazione di *front-office*, indipendentemente dai vincoli di competenza territoriale e di residenza;
- all'atto della richiesta di un servizio il cittadino deve essere, in prima istanza, identificato presso una amministrazione di *front-office*, quest'ultima deve essere poi in grado di reperire direttamente, presso ogni amministrazione che le possiede, tutte le informazioni necessarie per la erogazione del servizio stesso;

¹²⁶ La visione di impresa è un'enunciazione di carattere pressoché permanente che ha lo scopo di comunicare la natura dell'azienda in termini di scopi aziendali, ampiezza dei business e *leadership* tra i concorrenti; di fornire un quadro che regoli i rapporti tra l'impresa e i suoi *stakeholder* principali; di enunciare gli obiettivi generali di *performance* dell'impresa stessa (A.C. Hax-N.S. Majluf, 1987)

- il cittadino deve avere un unico riferimento per il reperimento di informazioni e di servizi, senza dover conoscere la suddivisione interna dei compiti dei vari enti della Pubblica Amministrazione;
- il cittadino dovrà comunicare una sola volta i propri dati personali e le variazioni che si susseguono nel corso della sua vita.

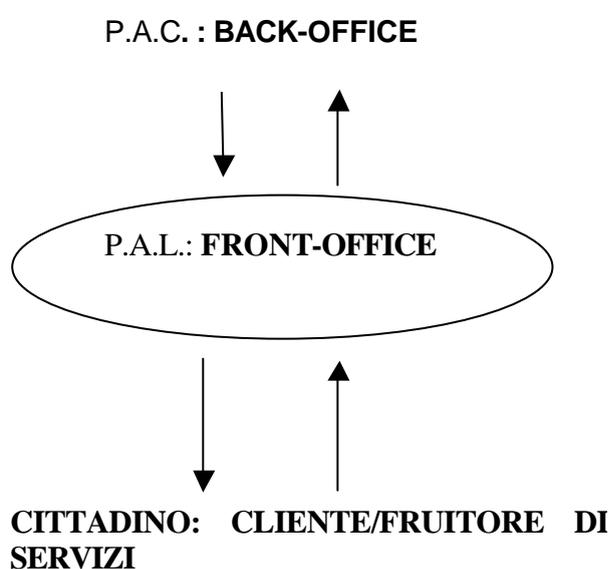


Fig. 4.1: Visione d'integrazione telematica tra Pubblica Amministrazione Centrale (P.A.C.) e Pubblica Amministrazione Locale (P.A.L.), secondo il progetto e-government

Da tale visione deriva il piano di azione *e-government* italiano che presuppone la realizzazione di una integrazione telematica tra i servizi di *back-office* e *front-office*, mediante una rete tra pari, senza gerarchie che riflettano sovrastrutture istituzionali ed organizzative.

La realizzazione di questa rete telematica si otterrà attraverso una serie di azioni progettuali proposte dalle amministrazioni centrali e locali che, nel loro insieme, dovranno consentire la complessiva modernizzazione della Pubblica Amministrazione, superando una visione settoriale limitata all'esercizio dei propri

compiti istituzionali e alla erogazione di propri servizi secondo modalità tradizionali (fig.4.2).

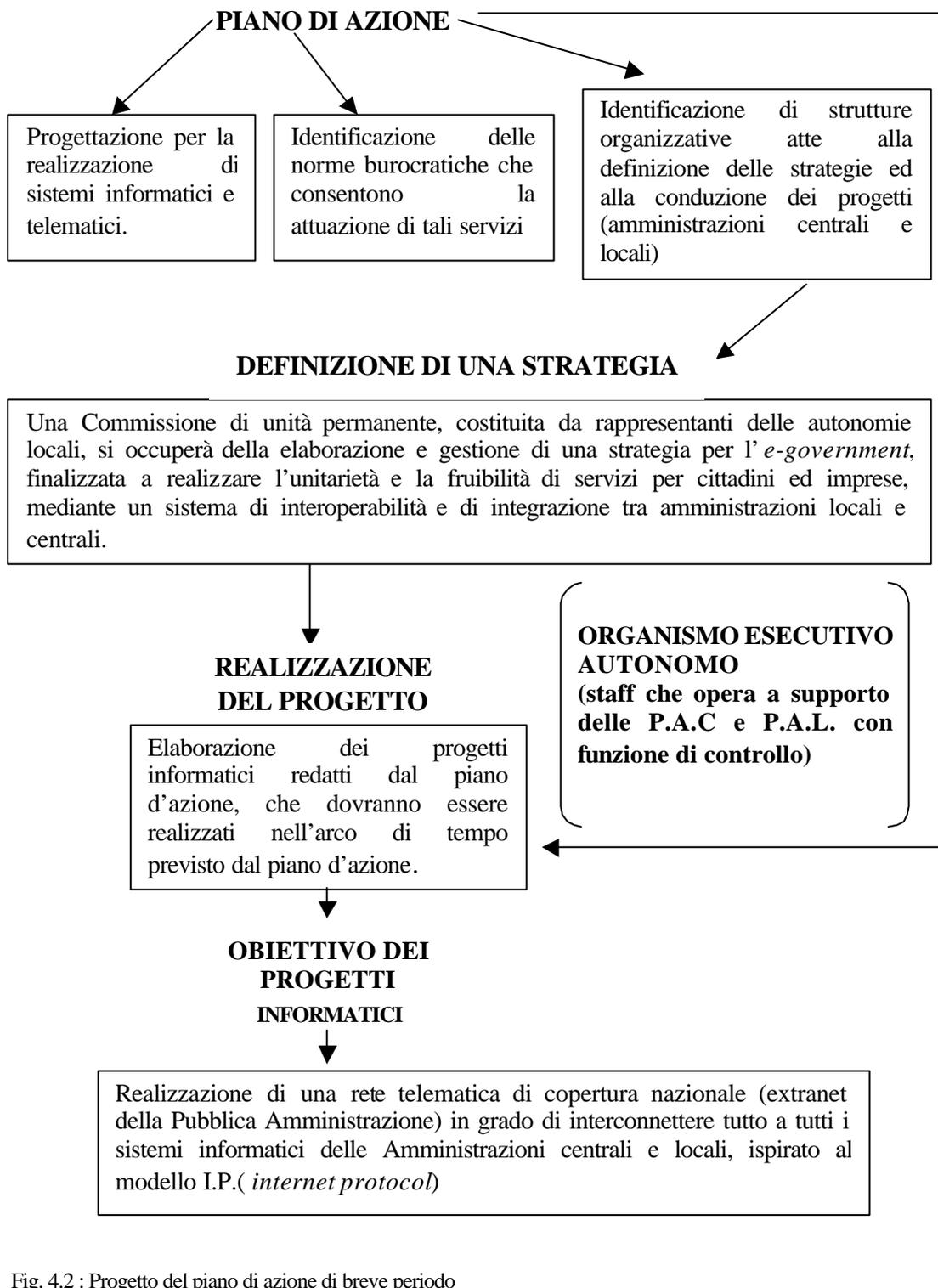


Fig. 4.2 : Progetto del piano di azione di breve periodo

Il Piano di azione di breve periodo, quindi, è incentrato su progetti proposti da amministrazioni centrali e locali (singolarmente od in forma associata) per i quali la Presidenza del Consiglio svolgerà una funzione di coordinamento e promozione. Pertanto, il Piano va ad aggiungersi, e non a sostituirsi, ai processi di informatizzazione già elaborati dalle singole amministrazioni in forma autonoma, sebbene l'obiettivo sia quello di creare un'azione sinergica tra gli stessi, mirando così alla erogazione di servizi integrati.

4.3.1 Dal quadro attuale delle reti negli Enti Locali e Nazionali della Pubblica Amministrazione allo sviluppo futuro del progetto *e-government*

Se il punto di partenza della realizzazione del Piano d'azione *e-government* è caratterizzato dalle iniziative di Rete attualmente realizzate nella Pubblica Amministrazione italiana, è necessario analizzare ciascuna di esse, al fine di poter identificare gli eventuali punti di intervento per lo sviluppo futuro del progetto *e-government*. Le risoluzioni di Rete che sono già state realizzate a livello centrale e locale sono:

- la Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione (RUPA), riservata, attualmente, solo alle Amministrazioni centrali. Essa consiste in una rete telematica intranet di servizi di "interoperabilità" tra le Amministrazioni centrali che comprendono: posta elettronica, trasferimento file, terminale virtuale, accesso a *News, a World Wide Web* ed alla rete Internet, corredati di servizi di gestione e supporto (DNS, Directory Service, Tempo ufficiale, Call Center, Formazione). Tali servizi consentono, in modo sicuro, lo scambio di informazioni tra amministrazioni e, se richiesto, al loro interno. Inoltre, la RUPA comprende servizi per la cooperazione applicativa mediante i quali avviene lo scambio di dati strutturati e l'accesso ai servizi applicativi delle diverse amministrazioni centrali. In base al progetto *e-government* la RUPA necessita un'evoluzione in rete di classe IP (*internet*)

protocol), che consentirebbe anche alle amministrazioni locali di potervi accedere, al fine di utilizzarne i servizi informativi;

- le reti di area territoriale, promosse da Regioni o da altri enti locali. Esse sono caratterizzate da un limite amministrativo e territoriale (regionale, provinciale e/o della comunità montana), entro cui offrono servizi infrastrutturali sia agli uffici territoriali dell'amministrazione, nel caso di regione o provincia (intranet), sia agli enti locali (extranet) presenti sul territorio. La loro funzione principale consiste nel fornire un supporto conoscitivo per la definizione degli atti di governo (mediante la verifica dei risultati di: raccolta, certificazione, gestione e diffusione dei dati territoriali), per la definizione della documentazione necessaria per i piani e programmi di settore, per la valutazione degli effetti delle politiche sul territorio ed infine per la raccolta dei dati provenienti dai vari soggetti pubblici e privati. Alla luce del nuovo significato di Pubblica Amministrazione definito dal Piano di *e-government*, le Reti di Area si evolveranno in un modello telematico di *Community Network*, in base al quale il sistema unitario della Pubblica Amministrazione viene esteso a tutti i soggetti pubblici (ASL, Istituti scolastici, Centri per l'impiego, Camere di Commercio, ecc.). La partecipazione alla *Community Network*, quindi, estende il concetto di rete al di fuori dei limiti amministrativi e territoriali classici e rappresenta un'aggregazione di soggetti pubblici che manifestano il loro interesse alla cooperazione, mediante protocolli di intesa, e che gestiscono autonomamente, nell'ambito delle politiche definite dalla Rete Nazionale, gli aspetti del trasporto, della cooperazione applicativa e della sicurezza, attraverso i propri fornitori qualificati di servizi IP. Tale gruppo di reti può realizzare un punto comune di accesso alla Rete Nazionale;
- le reti di settore e di categoria sono reti intranet riservate ad enti quali: Sanità, Pubblica Istruzione, Finanze, Lavoro, Province, ecc. Tali reti rivestono un ruolo centrale nello sviluppo del Paese per le loro potenzialità connesse alla tutela del diritto all'informazione, come parte dei diritti di cittadinanza nella *Information*

Society, ed alle sinergie di cooperazione tra i diversi soggetti che operano nell'ambito dello stesso tessuto urbano. Le reti di categoria e di settore rappresentano, inoltre, un valido supporto per la formazione rivolta alle nuove tecnologie e alla produzione e allo scambio di informazioni in rete nei più diversi settori. La finalità peculiare delle reti di settore è rivolta al miglioramento dell'efficienza, della trasparenza e della semplificazione dei servizi forniti dalla Pubblica Amministrazione locale ai cittadini. Difatti, la cooperazione tra gli enti di una determinata area urbana favorisce la coesione sociale, rafforza il senso di comunità e sostiene, conseguentemente, la promozione del tessuto socio-economico dell'area stessa. Il progetto *e-government* prevede che le reti di settore e di categoria possano essere collegate direttamente alla Rete Nazionale acquisendo un accesso al servizio di interconnessione.

Dall'attuale quadro tecnologico risulta necessario connettere, in tempi brevi, tutte le amministrazioni e gli enti locali mediante una rete extranet, realizzata in modo associato, affinché esse possano operare tra loro in modo paritetico. In particolare l'obiettivo del Piano d'azione è di realizzare una connessione telematica tra tutti gli enti della Pubblica Amministrazione, mediante due azioni coordinate:

- creare un sistema di interoperabilità tra le reti esistenti e con la rete unitaria
- realizzare una rete extranet virtuale per la copertura, sull'intero territorio nazionale, delle aree non coperte da altre iniziative locali.

La interoperabilità tra le reti territoriali esistenti comporterà il decentramento di numerose funzioni amministrative e dovrà essere promossa sia dal governo sia dalle regioni, incentivando queste ultime ad intraprendere iniziative che non corrispondono ad obiettivi istituzionali propri.

La copertura delle amministrazioni locali sarà, invece, realizzata con un'azione di natura sussidiaria mediante un'unica rete *extranet* (fig.4.3). Tale infrastruttura mediale consentirà, inoltre, la connessione delle reti di settore che i singoli ministeri stanno sviluppando, autonomamente, per connettere gli stessi enti locali.

REALIZZAZIONE DELLA RETE EXTRANET DELLE AMMINISTRAZIONI

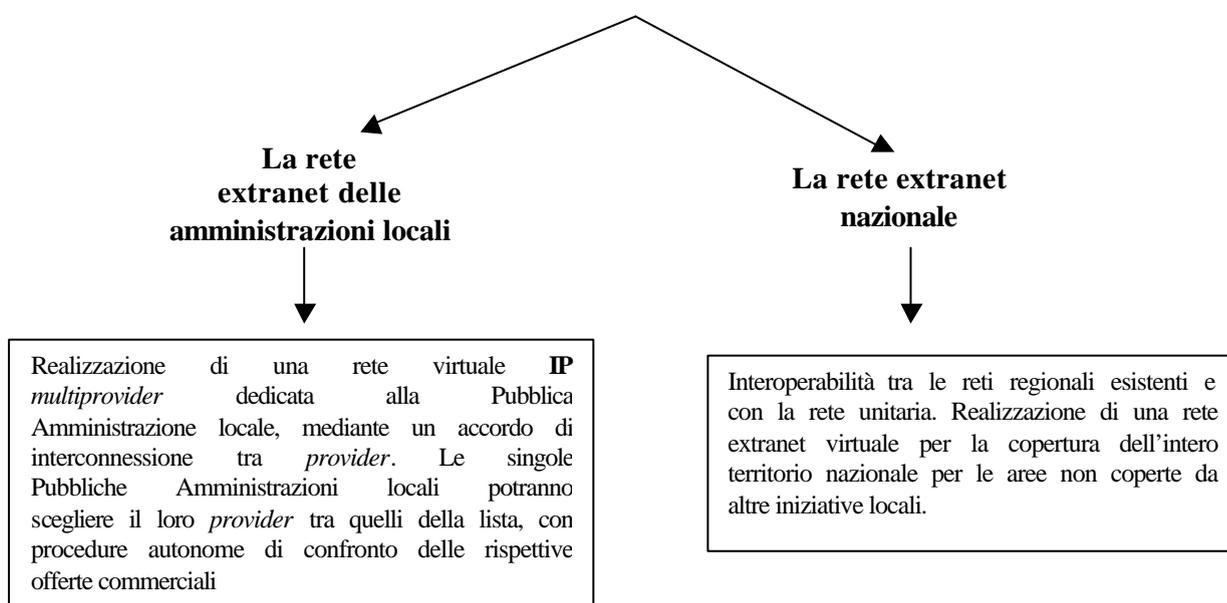


Fig. 4.3: Le reti extranet delle amministrazioni

4.3.2 Il ruolo delle amministrazioni centrali nel piano d'azione e-government.

Dopo aver esaminato gli aspetti generali che caratterizzano il piano d'azione *e-government*, è opportuno vagliare, in dettaglio, gli sviluppi tecnologici che è necessario implementare per la concreta realizzazione del progetto. In realtà, uno dei

nodi cruciali relativi alla evoluzione tecnologica delle Pubbliche Amministrazioni centrali è l'accesso telematico alle informazioni, ai servizi e alle transazioni delle principali amministrazioni centrali, il che implica la realizzazione di un sistema di portali¹²⁷. In un breve arco di tempo, però, la realizzazione di un unico portale che offra una completa integrazione dei servizi delle diverse amministrazioni, così come è stata proposta nella visione di *e-government*, è inattuabile. Tuttavia, sarà possibile realizzare sia portali informativi¹²⁸ che portali per l'erogazione dei servizi¹²⁹ delle Amministrazioni Centrali e, successivamente, standardizzare, attraverso la emanazione di regole comuni, le loro interfacce, al fine di pervenire alla unificazione delle modalità di accesso utilizzabili dagli utenti (fig.4.4).

I portali che dovranno essere realizzati dalla Pubblica Amministrazione Centrale possono classificarsi in due categorie:

- ***Portali informativi***

I portali informativi verranno realizzati autonomamente dalle singole amministrazioni che detengono *data base* di primaria rilevanza per le imprese e i cittadini, ma dovranno rispettare una normativa, per il momento da emanare, comune per la realizzazione dei portali pubblici.

- ***Portali per l'erogazione dei servizi***

I portali per l'erogazione dei servizi, realizzati dalle amministrazioni centrali, saranno indirizzati ai cittadini e alle imprese. Uno degli elementi che caratterizzeranno l'introduzione dei portali è la unificazione dei sistemi di accesso e quindi di autenticazione e di autorizzazione delle richieste di servizio. L'accesso ai

¹²⁷ Il Sistema di portali è un servizio che opera da mediatore di informazioni e servizi a favore degli utenti della Rete, permettendo a questi di raggiungere tramite un punto di ingresso nella Rete una elevata quantità di risorse esistenti.

¹²⁸ I portali informativi consentono l'accesso e la navigazione dei *data base* delle Amministrazioni.

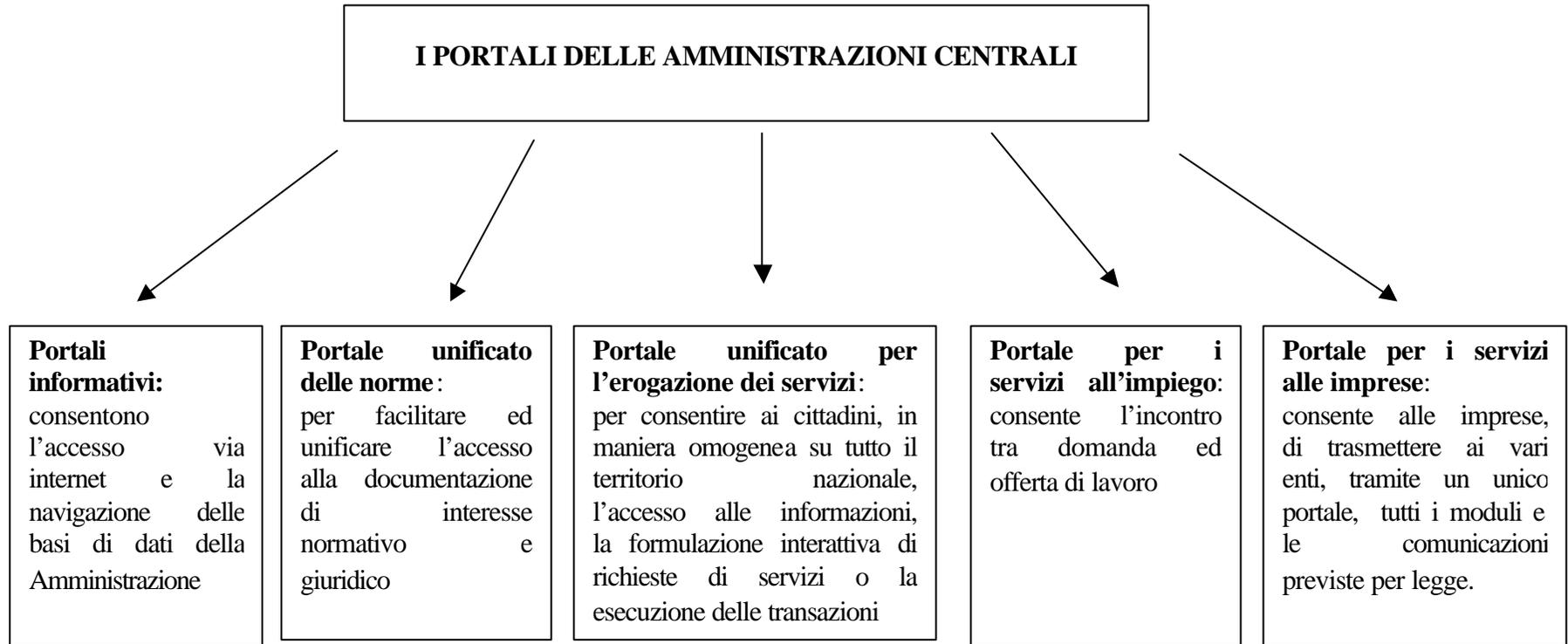
¹²⁹ I portali per l'erogazione di servizi consentono, oltre all'accesso alle informazioni, anche la formulazione interattiva di richieste di servizio o la esecuzione di transazioni.

portali di servizi richiederà l'uso della firma digitale¹³⁰ come meccanismo di convalida legale delle dichiarazioni trasmesse. La carta di identità elettronica¹³¹, invece, sarà utilizzata come mezzo di identificazione per l'accesso ai servizi dei portali. Ciò consentirà di evitare la moltiplicazione di carte specializzate che, in assenza di una soluzione unificata, sarebbero certamente emesse da ogni amministrazione per l'accesso sicuro ai propri servizi.

¹³⁰ La firma digitale è il risultato di una procedura informatica e crittografica, basata su un sistema di chiavi asimmetriche a coppia, in grado di consentire ad ambo le parti (mandatario e destinatario) di rendere manifesta e verificare la provenienza e l'integrità di un documento informatico.

¹³¹ La carta di identità elettronica è un documento di identità su supporto informatico rilasciato dal Comune.

Fig.4.4: La realizzazione del sistema dei portali delle amministrazioni centrali



4.3.3 Il ruolo delle regioni e degli enti locali nel piano d'azione e-government.

Nella realizzazione del progetto *e-government*, le amministrazioni regionali sono chiamate a svolgere un ruolo essenziale nella creazione delle principali infrastrutture e servizi necessari per la attuazione del sistema informativo integrato del Paese. In particolare, nelle amministrazioni regionali convergerà il decentramento amministrativo di settori strategici del servizio pubblico (Lavoro, Trasporti, Finanze, Sanità). Inoltre, le Regioni rappresenteranno un valido riferimento informativo in ambito nazionale ed europeo ed, infine, favoriranno la cooperazione amministrativa e l'integrazione nell'erogazione dei servizi nei confronti delle amministrazioni locali (Comuni, Province, Comunità Montane).

La realizzazione di queste iniziative sarà avviata, in maniera autonoma, dalle singole Regioni, in base ad una propria visione e strategia. Nel piano di azione di breve periodo, saranno presi in considerazione tutti i progetti proposti dalle singole amministrazioni regionali finalizzati ad attivare il coordinamento e la cooperazione tra Regioni, al fine di assicurare l'omogeneità dei servizi sul piano nazionale, scambio di soluzioni, risorse e buone pratiche, l'ottenimento di economie di scala. In tal modo, il coordinamento tra le Regioni consentirà di massimizzare il rendimento degli investimenti in innovazione tecnologica promossi dal Governo e costituirà la condizione necessaria al trasferimento di risorse dal Governo alle Regioni (fig.4.5).

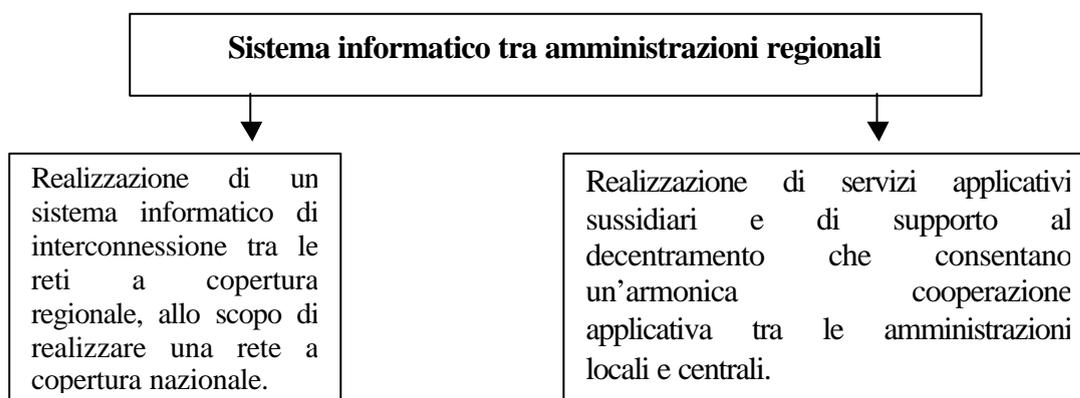


Fig.4.5 : La realizzazione del sistema informatico delle amministrazioni regionali

4.3.4 Il ruolo delle amministrazioni locali nel piano d'azione *e-government*.

Gli Enti Locali, in particolare i Comuni, rappresentano i principali attori della strategia *e-government* del Paese, in quanto essi sono destinati a realizzare gli sportelli di *front-office* per la erogazione dei servizi integrati al cittadino (fig.4.6). L'ostacolo maggiore, per la concreta attuazione di questo processo, deriva dalla composizione piuttosto eterogenea e frammentata della infrastruttura tecnologica ed informatica che caratterizza i Comuni del nostro Paese. Inoltre, la disuguaglianza delle capacità nell'utilizzo delle tecnologie informatiche da parte degli operatori di ciascun Comune, non agevola sicuramente il progetto di standardizzazione della erogazione dei servizi informatici da parte degli Enti Locali. Pertanto, è necessario favorire ed accelerare non solo la completa informatizzazione degli enti, ma anche la loro connessione ad una delle reti di area accessibili sul loro territorio e, soprattutto, la presentazione in rete dei servizi standard, definiti per ogni tipologia di ente. In realtà, si tratta di incentivare il riuso delle soluzioni informatiche realizzate da altri enti, oppure di mettere a disposizione soluzioni valide e accompagnate dai necessari servizi di supporto.

Nell'ambito dei Comuni, l'esposizione sulle reti dei servizi anagrafici e di stato civile assume una particolare rilevanza, poiché grazie ad essi è possibile integrare le anagrafi a livello nazionale e supportare il Portale per i servizi di certificazione. E' altresì indispensabile lo sviluppo delle reti civiche¹³² per erogare servizi pubblici ai cittadini e, al contempo, favorire la partecipazione dei cittadini all'azione amministrativa mediante la promozione della dimensione sociale e produttiva della rete. Difatti, mettendo *on line* gli uffici comunali e dando l'opportunità ai cittadini di potervi accedere, via *e-mail* e tramite i propri laboratori, si dà la possibilità agli utenti di sbrigare le pratiche e di ottenere i certificati di cui essi hanno bisogno, senza recarsi fisicamente negli appositi uffici.

¹³² La rete civica è un sistema informativo telematico, riferito ad un'area geograficamente delimitata (comune, area metropolitana, provincia, comunità montana etc.), al quale possono partecipare in modo attivo, ossia come produttori di informazioni oltre che fruitori, tutti i soggetti presenti nell'area stessa: enti locali e altre istituzioni, sindacati, associazioni, imprese, cittadini.

- *L'integrazione delle anagrafi*

L'attuale sistema degli archivi delle anagrafi e dello stato civile del nostro Paese si presenta piuttosto frammentato e disgregato, dal momento che esso è fisicamente distribuito in 8102 comuni. Ad ogni modo, una valida soluzione di questo problema consiste nella connessione ad una rete di area oppure di categoria, per consentire a ciascun comune di essere tecnicamente abilitato ad interoperare su base paritetica con tutte le altre amministrazioni centrali connesse alla rete unitaria. In tal modo, le interrogazioni e le transazioni bidirezionali tra amministrazioni centrali e locali possono avvenire direttamente, senza intervento di intermediari. L'attuazione di questo processo, però, implica la rimozione di tutte le restrizioni normative inerenti le condizioni di sicurezza che, attualmente, limitano moltissimo lo scambio di informazioni.

La realizzazione di un sistema integrato delle anagrafi presuppone la creazione di un indice delle anagrafi dei cittadini residenti ai fini del reperimento e mantenimento delle informazioni anagrafiche a livello nazionale. Tale indice sarà collegato ad un codice di identificazione del cittadino che non conterrà le informazioni anagrafiche del cittadino, ma solo i dati minimi che servono a reperirle o ad accelerarne l'accesso.

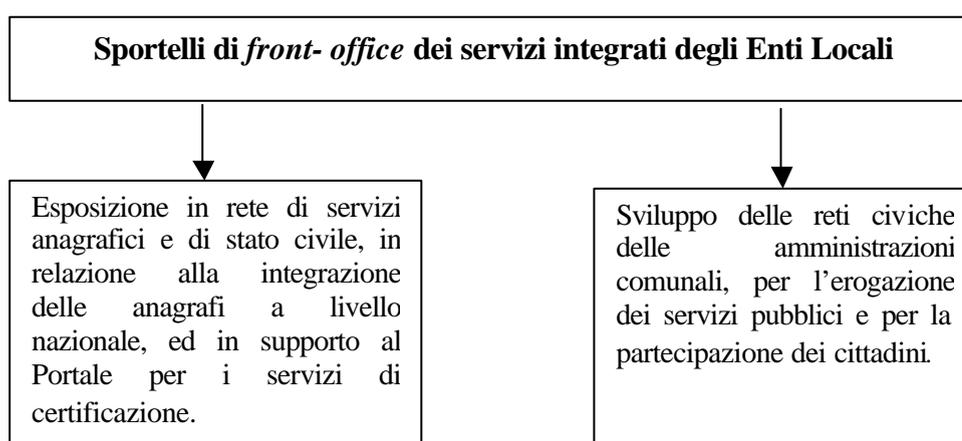


Fig.4. 6: Realizzazione di un sistema informatico tra gli Enti Locali

4.4 L'impatto dell'*e-government* sulla organizzazione dei processi del lavoro.

La fornitura dei servizi della Pubblica Amministrazione mediante le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, inevitabilmente, comporterà dei profondi cambiamenti nella gestione dei processi di lavoro della struttura organizzativa. Al fine di enucleare le modifiche che avverranno nella gestione dei processi organizzativi, in seguito alla concreta attuazione di *e-government*, è opportuno partire da un'analisi dei processi organizzativi attuali, basati prevalentemente sulla suddivisione dei compiti e dei ruoli, in relazione alle specifiche competenze di ciascun addetto ai servizi della Pubblica Amministrazione. In tale struttura, quindi, le diverse fasi del processo lavorativo non sono mai eseguite da un singolo operatore, bensì da un gruppo di persone specializzate come: gli operatori dei processi, i contabili, i dipendenti dell'ufficio di supporto. Tuttavia, la suddivisione dei compiti tra più persone non sempre si rivela uno strumento efficace nell'espletamento dei processi di lavoro della Pubblica Amministrazione, poiché, nelle diverse fasi spesso viene a mancare un adeguato coordinamento, provocando ritardi o addirittura errori nella consegna del servizio all'utente finale. Per superare tali inconvenienti si ricorre alla creazione di gerarchie di autorità manageriali piuttosto complesse che, unitamente agli "standard di procedure operative", supportano il coordinamento del flusso dei diversi procedimenti di lavoro (fig.4.7). In questo modo, se un operatore non è in grado di risolvere un problema mediante le procedure standard, il lavoro viene affidato ad un altro dipendente che è a conoscenza delle attrezzature procedurali. Eventuali casi di conflitto ed ambiguità, sono risolti, invece, dai manager che hanno l'autorità di interpretare le regole e gestire il flusso dei processi di lavoro.

In tale contesto l'introduzione della tecnologia informatica può essere uno strumento estremamente utile per il miglioramento dell'efficienza dei processi organizzativi. I computer, ad esempio, saranno provvisti di software in cui sono preimpostate le procedure dei flussi di lavoro, al fine di agevolare la risoluzione di problemi, procedurali e burocratici, in tempo reale, abbattendo gli ostacoli che impediscono, generalmente, di garantire un servizio efficiente ai cittadini.

Anche nell'ambito dei processi che comportano il passaggio del flusso di lavoro tra diversi operatori, il sistema di rete *IT* è un valido mezzo per migliorarne l'efficienza. Difatti, mentre con i sistemi tradizionali le diverse fasi del flusso devono necessariamente essere sviluppate in sequenza, mediante il sistema *IT* gli operatori della Pubblica Amministrazione saranno in grado di intervenire in qualsiasi fase del flusso di lavoro, stabilendo così, una collaborazione telematica anche tra aree e settori diversi. Inoltre, il sistema multimediale consentirà agli operatori e ai clienti di stabilire un rapporto interattivo a distanza e, allo stesso modo, lo svolgimento di alcune fasi di lavoro, che attualmente richiedono la compresenza fisica di più persone, potrà essere semplificato tramite il sistema di posta elettronica oppure di videoconferenza. Un ulteriore vantaggio derivante dall'utilizzo delle *IT* nella Pubblica Amministrazione è il modello *self-service*, in base al quale i clienti potranno sviluppare da soli alcune fasi per via telematica, riducendo, in tal modo, la mole di lavoro svolto dagli addetti della Pubblica Amministrazione (fig.4.8)

In conclusione, l'utilizzo delle *IT* nella organizzazione dei processi di lavoro della Pubblica Amministrazione migliora l'efficienza dei flussi di lavoro, attraverso l'ottimizzazione dei tempi e delle risorse umane, favorisce lo snellimento delle procedure e la semplificazione dei processi lavorativi dei servizi offerti (*The Harvard policy group, 2000*). (fig.4.9)

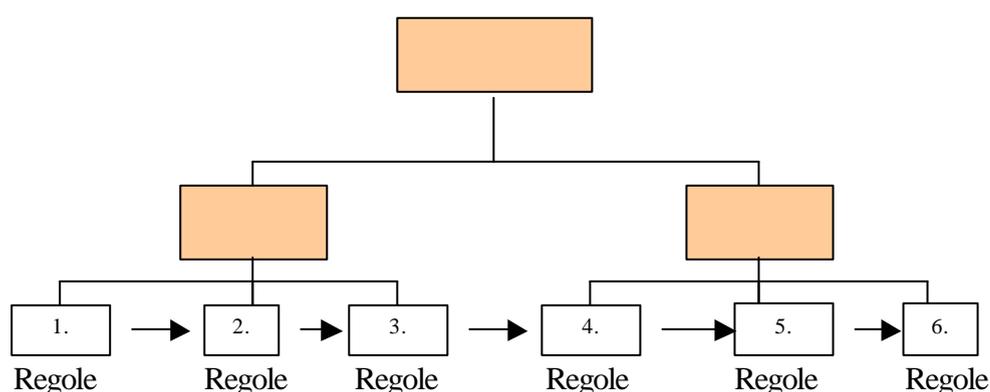


Fig.4.7 Organizzazione dei processi di lavoro tradizionale nella Pubblica Amministrazione: il sistema gerarchico delle autorità

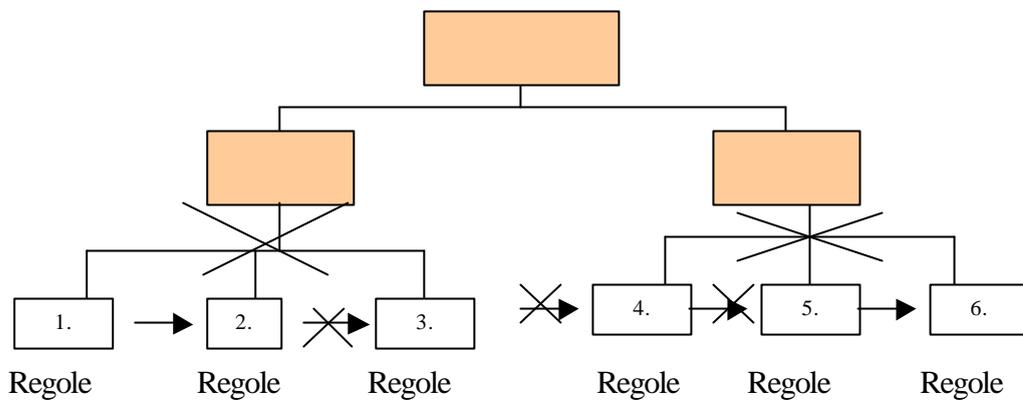


Fig 4.8 Il cambiamento dei processi di lavoro della Pubblica Amministrazione in seguito all'integrazione delle Information Technology

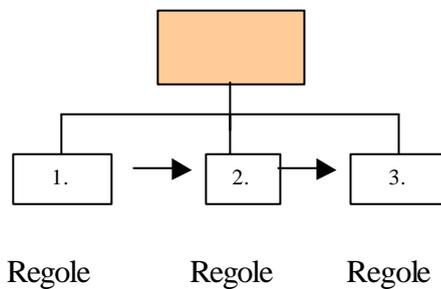


Fig.4.9 Il network della Pubblica Amministrazione

4.5 Conclusioni.

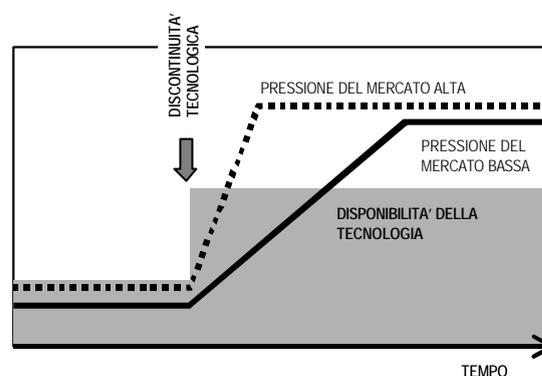
Dalla breve disamina condotta sull'impatto che avrà il progetto *e-government* sulla struttura sistemica e funzionale della Pubblica Amministrazione italiana emerge che sta per verificarsi un radicale cambiamento della organizzazione dell'Amministrazione Pubblica. Tale cambiamento determinerà una vera e propria ristrutturazione interna di tutte le micro e macro strutture che compongono l'intera macchina amministrativa del Paese. Tale processo di rinnovamento si sostanzierà non solo nell'introduzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei sistemi della Pubblica Amministrazione, ma esso comporterà un cambiamento organizzativo, che dovrà essere gestito in base ad un graduale e progressivo processo di apprendimento da parte di tutti gli operatori della Pubblica Amministrazione e dei cittadini. Pertanto, al di là di interventi formativi di tipo strettamente tecnologico, finalizzati all'apprendimento dei processi informatici che saranno introdotti nella gestione dei servizi della Pubblica Amministrazione, si renderanno necessari percorsi formativi su tematiche di tipo strategico, logistico, organizzativo, gestionale, manageriale e di comunicazione. Tali interventi formativi, dunque, saranno destinati a tutte le categorie che operano nella Pubblica Amministrazione, individuando per ciascuna di esse le tematiche più adeguate sulla base delle loro specifiche competenze.

5. DEFINIZIONE DEL SETTORE DI INTERVENTO.

5.1 Introduzione alla ricerca.

Tempi di risposta alla discontinuità digitale

La rivoluzione digitale è una discontinuità tecnologica che determina una sostanziale ridefinizione del contesto nel quale avvengono i processi di scambio (e quindi l'economia) a causa di una disponibilità e mobilità dell'informazione rapidamente crescenti. La "nuova economia", che nasce dall'*Information* e *Communication Technology* basata sul digitale, coinvolge ogni tipo di organizzazione sia nel mondo dell'impresa (Business), che in quello della Pubblica Amministrazione (*Government*). Non esistono differenze sostanziali nella portata dell'impatto che il digitale avrà sui processi di *business* rispetto a quelli del settore pubblico. La differenza riguarderà il tempo di risposta alla discontinuità che, nei settori non soggetti a competizione, sarà, probabilmente, più alto. In funzione della "*technology readiness*" delle diverse organizzazioni e dei propri clienti, e della pressione del mercato sul settore, il potenziale di innovazione sarà sfruttato con rapidità diverse nei processi di apprendimento e di adozione tecnologica (A.Parasuraman, C.Colby, *Techno Ready Marketing*, Milano 2001). Il nostro studio, prendendo atto della sostanziale identità dei processi di adozione della tecnologia tra organizzazioni diverse (e quindi anche tra "business" e "government") e della notevole variabilità ed inerzie nei tempi di apprendimento, tenderà a disegnare un modello dinamico dei



fabbisogni di competenze. Da tale modello sarà dedotto un processo di progettazione ed attuazione di interventi formativi nell'ottica della formazione intervento.

Con riferimento ad alcune definizioni maggiormente usate, chiameremo "potenzialità del digitale", l'insieme delle opportunità che l'attuale livello tecnologico potrebbe consentire e "gap digitale", la potenzialità non sfruttata ai fini dell'ottenimento degli obiettivi di business e/o istituzionali. Chiameremo "*digital divide*" il divario di maturità/competenza tecnologica, relativamente al digitale, che si può manifestare, in determinato momento, tra diverse organizzazioni, paesi, gruppi di individui (Innovatori Digitali, Milano 2000).

Per la definizione di *e-government* faremo riferimento a quella fornita dalla *World Bank* che tiene ampiamente conto del fatto che la natura, se non la dinamica, della rivoluzione e dei suoi risvolti organizzativi, accomuna sia il settore privato che pubblico.

"Il termine governo elettronico (*e-government*) si riferisce all'uso da parte della Pubblica Amministrazione delle tecnologie dell'informazione come internet, le reti locali (LAN), le reti territoriali (WAN) e sistemi mobili di accesso. Tali sistemi possono trasformare le relazioni di un organismo della Pubblica Amministrazione con i cittadini, con le aziende e con gli altri organismi della Pubblica Amministrazione. Si tratta di tecnologie a servizio di una grande varietà di scopi differenti: una migliore qualità del servizio tra la Pubblica Amministrazione e cittadini, il miglioramento dell'interazione con le imprese, l'*empowerment* dei cittadini mediante l'accesso all'informazione, o una maggiore efficienza manageriale. I benefici che possono risultare sono una maggiore trasparenza, maggiore efficacia ed efficienza e una riduzione dei costi.

Secondo la tradizione, l'interazione fra un cittadino una azienda e una agenzia governativa ha luogo in un ufficio della Pubblica Amministrazione. Con le tecnologie dell'informazione e della comunicazione è possibile localizzare i centri di servizio più vicini ai clienti. Tali centri possano essere dei chioschi non presidiati oppure computer personali presenti nelle case e negli uffici.

In modo analogo all'*e-commerce*, che consente alle aziende di interagire tra di loro in maniera più efficiente (B2B) e di portare i clienti più vicini alle aziende

(B2C), il governo elettronico ha lo scopo di rendere l'interazione tra cittadini e il governo (G2C), tra il governo e le imprese (G2B) e tra le diverse agenzie governative (G2G) più agevole, conveniente, trasparente ed economica.

L'*e-commerce* ha attraversato quattro stadi:

- 1) presenza sul Web;
- 2) interattività
- 3) transazioni economiche
- 4) consegna. Al momento, la maggior parte delle attività di governo elettronico è limitata alla presenza sul Web, cioè allo stadio 1.

Uno studio dell'*Andersen Consulting* ha trovato una grande differenza tra diversi paesi nella maturità del loro approccio al governo elettronico. Forse il principale risultato di questa ricerca è che anche le nazioni più mature hanno raggiunto meno del 20% della loro potenziale di innovazione.”

Questa è la definizione di governo elettronico che fornisce la *World Bank* sul sito <http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/>

La *World Bank* promuove l'adozione generalizzata del governo elettronico come fattore di sviluppo economico e di democrazia, con particolare beneficio dei paesi meno sviluppati. La Banca Mondiale attribuisce, dunque, alla rivoluzione informatica il potere di rendere più efficace ed efficiente il sistema (vale a dire più valore generato per il cittadino e le imprese con minori costi), di garantire più trasparenza e meno corruzione, di aumentare tramite l'accesso alle informazioni e alla conoscenza il potenziale di sviluppo di ciascun cittadino (*empowerment*).

Se quello appena enunciato è un obiettivo complessivo di lungo periodo (e più difficile da comunicare al cittadino), gli obiettivi che i governi dichiarano di voler raggiungere attraverso l'adozione delle *ICT* sono generalmente legati al

miglioramento del servizio ovvero del valore erogato al cittadino e alle imprese. Adottando lo schema ad albero con il quale il Dipartimento della Funzione Pubblica ha suddiviso in “fattori di qualità” le componenti che costituiscono valore per il cittadino e le imprese, l’opportunità digitale riguarda quattro momenti diversi del servizio:

1. Prima dell’erogazione
▪ Informazione
▪ Accesso
▪ Accoglienza
2. Durante l’erogazione
▪ Esattezza
▪ Semplicità
▪ Comodità
▪ Velocità
▪ Ascolto
▪ Trasparenza
3. Subito dopo l’erogazione (<i>feed-back</i> corto)
▪ Presa in carico del <i>feed back</i> dell’utente
▪ Capacità di migliorare
4. In un momento successivo (<i>feed-back</i> lungo)
▪ Raggiungere nuove fasce d’utenza
▪ Integrarsi con altri servizi (pubblici e privati)
▪ Riprogettare il ruolo del servizio

Un programma di utilizzo della rete può essere articolato in modo da potenziare ciascuno dei “fattori di qualità” enunciati. Tale tipo di approccio interviene sia sul cosiddetto “ciclo di attività del cliente” (migliorando l’efficacia e l’efficienza con il quale può ottenere il servizio), sia sul ciclo di attività

dell'erogatore del servizio, ciclo che prevede sia il momento dell'erogazione, sia quello del miglioramento basato sul *feed-back*, sia quello della riprogettazione del servizio.

L'approccio che integra i due cicli di attività si basa sostanzialmente sul riconoscimento del ruolo di "prosumer" (*Producer+consumer*, Toffler) del cliente. L'*empowerment* del cittadino a cui fa riferimento la definizione della *World Bank*, ha, almeno in parte, il significato di potenziamento della capacità del cittadino di partecipare all'erogazione del servizio, determinando, con il suo livello di competenza l'esito, cioè l'ottenimento del valore richiesto.

La capacità dell'organizzazione di evolvere verso modelli di e-business o e-government, dipende in larga misura dalla consapevolezza di questa interazione complessa fornitore-cliente.

Una riflessione sui meccanismi di creazione del valore che non può prescindere da sempre più raffinate e diffuse competenze strategiche che possano orientare le scelte in ogni momento con una chiarezza della visione, della missione, delle competenze distintive dell'organizzazione. La gestione di un portafoglio servizi (che internet consente di arricchire, potenziare e rendere dinamico), non può avvenire solo con scelte tecnologiche e relative "alfabetizzazioni". La tecnologia abilitante è ormai una *commodity*. Devono crescere nelle organizzazioni quelle capacità di chiarire gli obiettivi strategici, articularli in obiettivi operativi misurabili, controllarne gli esiti, prevedere le azioni abilitanti e correttive sia sul piano tecnologico, che su quello organizzativo. In altre parole l'accesso alla società dell'informazione deve passare prima dalla porta delle competenze manageriali che per quella delle competenze informatiche.

La competenza strategica (e il pensiero strategico) era un optional quando le amministrazioni pubbliche erano incardinate in processi e procedure statiche ed "ottimizzate" in modo definitivo. Oggi che il cambiamento orientato al risultato è prassi quotidiana, la strategia è la base di qualunque processo di *change management*. E' necessario traguardare il futuro sia per progettare le azioni e scegliere le opzioni di fondo, sia per misurare e controllare in itinere il processo di cambiamento.

Un futuro “mobile” in cui si combineranno in modo difficilmente prevedibile le seguenti spinte:

- La domanda di valore dal cittadino cambia sia per tipologia di servizi richiesti, che per aspettativa di qualità;
- Le tecnologie digitali disponibili sono ogni giorno diverse con potenzialità di elaborazione e di connessione crescenti esponenzialmente;
- La crescente *literacy* informatica dei cittadini (un cittadino adulto che oggi è un principiante della rete fra cinque anni sarà un utente molto sofisticato, un ragazzo espertissimo di oggi sarà il capofamiglia di domani);
- La distribuzione dei compiti tra il mondo “*business*” e quello “*government*” sarà ridefinita (con un maggiore ruolo del *business*).
- Il decentramento sarà crescente
- Le organizzazioni saranno più piatte, vale a dire con minori livelli decisionali e di controllo.

Progettare percorsi formativi non può prescindere dal fatto che un percorso di apprendimento non può essere di breve durata, tanto più nella Pubblica Amministrazione. Il percorso che si intraprende oggi, in un certo scenario con una certa combinazione delle 6 forze appena enunciate, non sarà quello migliore tra 5 anni, in uno scenario in cui le 6 forze si combineranno in modo assolutamente diverso. Il progetto di percorsi formativi è dunque frutto di un’analisi dinamica del cambiamento e non di una “fotografia”, fatta qui ed ora, sullo stato delle competenze della Pubblica Amministrazione.

E’ questo il programma della nostra ricerca.

Di seguito proponiamo, in modo congruente alla definizione di *e-government* adottata, uno schema generalizzato di analisi della rete in funzione delle interazioni

tra soggetti diversi della catena del valore per le attività “business” e per quelle “government” e delle tipologie di funzioni della rete disponibili, indipendentemente dal “device” di utilizzo che può variare dal sistema informativo tradizionale (LAN, WAN ecc.), ad internet/intranet, ai *device* mobili che saranno progressivamente disponibili (fig. 5.1).

In tale modello generalizzato non esiste una sostanziale differenza, dal punto di vista dell’analisi, nelle tecnologie che abilitano l’innovazione nei processi rivolti verso l’esterno (internet: B2C,B2B, G2C, G2B) e quelle che abilitano l’innovazione dei processi interni (Intranet: G2E, E2E).

Tratteremo per prima cosa i processi del secondo tipo e, per semplicità, parleremo di “adozione di intranet”.

	<i>Gouvernement (G)</i>	<i>Business (B)</i>	<i>Citizen/customer (C)</i>	<i>Employee (E)</i>
<i>Gouvernement (G)</i>	G2G <ul style="list-style-type: none"> • Reti inter amministrative 			
<i>Business (B)</i>	G2B <ul style="list-style-type: none"> • Servizi alle imprese • Comunicazione pubblica • <i>E-procurement</i> 	B2B <ul style="list-style-type: none"> • Transazioni con le altre imprese • Comunicazione rivolta alle imprese pubblica 		
<i>Citizen/customer (C)</i>	G2C <ul style="list-style-type: none"> • Servizi ai cittadini • Comunicazione pubblica 	B2C <ul style="list-style-type: none"> • Transazioni con i clienti • Comunicazione con i clienti 	C2C <ul style="list-style-type: none"> • <i>Chat</i> • <i>E-mail</i> • Forum 	
<i>Employee (E)</i>	G2E <ul style="list-style-type: none"> • Intranet • <i>Knowledge management</i> 	B2E <ul style="list-style-type: none"> • Intranet • <i>Knowledge management</i> 	C2E <ul style="list-style-type: none"> • <i>E-mail</i> • Relazioni col pubblico • Sportelli • <i>Call center</i> 	E2E <ul style="list-style-type: none"> • Intranet • <i>Groupware</i> • Comunità di pratiche • <i>Knowledge management</i>

Fig 5.1 La Rete delle reti

5.2 Adozione di Intranet.

Ai fini di individuare un modello dinamico di adozione delle tecnologie, abbiamo analizzato alcuni studi sui problemi organizzativi legati all'adozione di intranet nelle aziende e nelle Pubbliche Amministrazioni. In particolare ci siamo riferiti allo studio, di taglio cognitivista, di D. M. Ricco. M. Bonaiuto, pubblicato nel 2002, nel quale viene indagato con dettaglio il problema del “*digital divide*” delle organizzazioni della Pubblica Amministrazione rispetto agli altri comparti.¹³³

Lo studio si basa sull'analisi di un numero adeguato di casi di studio. A tali casi di studio ne abbiamo aggiunto degli altri, raccolti in fase di ricerca di campo. Dall'indagine svolta, gli autori, per i quali la rete è «connettività sociale», rilevano che, con la semplificazione di ritenere il livello di disponibilità di tecnologia costante, la gradualità del processo di adozione di modalità di lavoro che sfruttano in pieno la potenzialità della intranet, i diversi gradi di comprensione dello strumento, di maturazione e apprendimento organizzativo, nonché la capacità di navigare senza “naufragare” in informazioni irrilevanti, corrispondono (dal punto di vista cognitivo) al progressivo arricchirsi di immagini (o metafore) rappresentative della rete.

Gli autori pongono il problema dell'adozione progressiva del lavoro in rete come problema di ingresso nella *learning society* (società di apprendimento), in riferimento alla possibilità di ampliare enormemente gli scambi comunicativi e, con essi, la partecipazione alla vita sociale, l'inserimento in nuove *learning community* (comunità di apprendimento), tra le quali quella costituita dall'organizzazione di appartenenza. La velocità con la quale si procede nella direzione di un uso evoluto della rete come supporto alla comunità e come *knowledge management system* è, per gli autori, l'oggetto dell'indagine, dato per scontato che il futuro del lavoro nelle organizzazioni sarà rivoluzionato dalle *ICT*.

¹³³ D. M. Ricco. M. Bonaiuto, (2002), *L'istituzione di Intranet come mezzo per la comunicazione interna in azienda*, In AAVV Conversazioni virtuali, Guerini e Associati

La prospettiva dell'apprendimento, sottolineata dagli autori, è da noi ampiamente condivisa e ci consente di poter studiare il problema della formazione "formale", come parte integrante (e non preponderante) del processo di apprendimento e di cambiamento. In altre parole, non coincidendo l'adozione delle piene potenzialità della rete con l'apprendimento formale e procedurale di tecniche (la cosiddetta alfabetizzazione informatica), anzi, ritenendo preponderante l'apprendimento "per uso" della rete secondo schemi "aperti", qualsiasi intervento formativo deve essere maggiormente indirizzato a creare motivazioni d'uso per l'informatica piuttosto che interiorizzazione di sapere procedurale.

Secondo questo modello di apprendimento (che assomiglia alla sua descrizione in termini "neurali"), attraverso l'uso evoluto di Internet e delle intranet aziendali, vale a dire attraverso la frequentazione dei suoi siti, delle sue *chat room* (stanza di conversazione elettronica), dei suoi *news group* (gruppi di discussione e forum tematici), si diventerà membri di "comunità virtuali" sparse, che si sovrapporranno alla comunità-organizzazione, ridefinendone tanto la "mappa cognitiva", più o meno corrispondente a quella organizzativa (tipicamente espressa dagli organigrammi), sia i meccanismi di lavoro e di coordinamento.

Da un punto di vista sociologico in un certo senso "weberiano" o, più precisamente, "alla De Tonnies", si potrebbe affermare che l'uso "maturo" dell'intranet presuppone (e allo stesso tempo tende a determinare) un passaggio del paradigma dell'organizzazione da "*gesellshaft*" a "*gemeinshaft*", vale a dire da "azienda" a "comunità" come viene proposto nello studio di E. Viceconte "*Management delle conoscenze*"¹³⁴.

5.2.1. Ci sarà mai un *knowledge management* nella Pubblica Amministrazione?

Lo spirito del *knowledge management* può essere enunciato come segue. Se in un certo luogo e in un certo tempo una persona A di un'organizzazione trova la

¹³⁴ E. Viceconte, (1999), *Knowledge management e formazione*, Working paper Stoà.

soluzione S(X) a un certo problema X, l'organizzazione avrà beneficio quando, in un luogo diverso e in un tempo diverso, una persona B, in presenza del problema X o di un problema simile, potrà conoscere la soluzione S(X) sviluppata da A. Interpretare l'unità di conoscenza come la soluzione a un problema è semplicistico ma estremamente utile per comprendere la filosofia del *Knowledge Management* e gli strumenti sviluppati per renderla operativa. D'altra parte il noto ciclo di *Deming* del *Total Quality Management* (*Plan, Do, Check, Action*) deriva da un modello di conoscenza sviluppata a partire da "situazioni problematiche" (*problem finding-problem solving*) molto simile al molto più nobile modello "popperiano" di sviluppo delle conoscenze scientifiche (K. R. Popper, *La conoscenza oggettiva*, Armando Armando, Roma, 1975). Le competenze distintive di un'azienda sono il risultato di una serie di problemi già risolti.

Come risulta dallo studio di E. Viceconte, è nell'ottica del *Knowledge Management* che può essere proficuamente inquadrato il problema dell'adozione di intranet. Ma l'importanza dell'investimento in sistemi di *KNOWLEDGE MANAGEMENT* è legata a una serie di 5 fattori di cui almeno 4, nella Pubblica Amministrazione di oggi, e probabilmente in quella di domani, sono di scarsa rilevanza.

Secondo Viceconte, le cinque forze che spingono le organizzazioni ad occuparsi di *Knowledge Management* sono:

- 1) Il consolidamento delle soluzioni generate in modo diffuso nell'organizzazione.
- 2) L'effetto negativo della sempre più accentuata mobilità del personale.
- 3) La crescente importanza economica degli *asset* intellettuali.
- 4) La globalizzazione, la crescita di estensione e la dispersione geografica delle attività
- 5) La disponibilità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Se pensiamo a queste 5 forze troveremo subito che in alcuni settori la spinta complessiva verso l'investimento in sistemi di *Knowledge Management* (e di conseguenza l'uso più evoluto delle intranet) è più forte che in altri. L'identikit dell'organizzazione che dovrebbe assolutamente sviluppare un sistema per il *Knowledge Management* è:

Grande azienda internazionale, ad alta intensità di capitale intellettuale, con organizzazione piatta, con processi e prodotti poco standardizzabili, con elevata mobilità del personale ad alta professionalità, che utilizza un'infrastruttura informatica capillare.

Un'azienda del genere ha buone probabilità di avere un deciso aumento di competitività da un sistema di *Knowledge Management* incorporato nella rete aziendale.

Sfuggono a questa descrizione, per la mancanza di una o più di queste caratteristiche, la *Nippon Steel*, la *Mc Donald's*, un Ente Locale, un Ministero. Questo non vuol dire che tali organizzazioni non gestiscono la conoscenza; la *Nippon Steel* ha un sistema cartaceo eccellente per le conoscenze di processo; sappiamo che la *Corporate University* della *Mc Donald's*, l'università dell'hamburger, ha un ruolo importante nel raccogliere e nell'irradiare nel mondo le conoscenze relative alle *best practices* di servizio al cliente; ed esistono servizi della Pubblica Amministrazione che hanno, o possono sviluppare, conoscenze rilevanti e contenuti valorizzabili internamente ed esternamente. Tuttavia, a queste aziende non avrebbe senso proporre una rivoluzione sostanziale e costosa nel loro modo di gestire le conoscenze.

Rispondono a pieno all'*identikit* le grandi aziende di consulenza. E infatti *Arthur Andersen*, *Ernst & Young* e *Price Waterhouse* sono state pioniere nella creazione e nell'utilizzo di sistemi formali di *Knowledge Management*. Ad ogni modo, si potrebbero sicuramente riconoscere al settore sanitario delle caratteristiche che lo rendono ideale per l'adozione di intranet evolute con funzioni di *Knowledge*

Management. E difatti l' "e-health" risulta l'applicazione più promettente dell'ICT ai processi di servizio della Pubblica Amministrazione (fig. 5.2).

Fig. 5.2 Fattori che spingono a migliorare il management della conoscenza

Fattori	1) Ricerca e difesa del vantaggio sulle competenze distintive che si generano a partire da conoscenza generata localmente. Organizzazioni più piatte.	2) Pericoli legati a <i>reengineering</i> , <i>downsizing</i> e alla <i>defection</i> del personale.	3) Organiz. <i>knowledge-based</i>	4) Globalizzazione e dispersione geografica delle attività	5) Tecnologie dell'informazione e della comunicazione
Effetti	Vince l'organizzazione che sa fare meglio "leva" sulle proprie conoscenze generate "localmente" in termini di tecnologie, processi, prodotti, ambiente esterno, relazioni	Le persone se ne vanno con il proprio bagaglio di conoscenze, a volte vanno dalla concorrenza. Il clima non favorisce la condivisione della conoscenza.	La conoscenza non procedurale è il prodotto venduto. Vince chi offre il maggior valore di conoscenza.	Organizzazioni geograficamente disperse hanno difficoltà a trasferire conoscenza generata localmente.	Si rendono disponibili tecnologie per rendere disponibile la conoscenza all'interno delle organizzazioni. Si avvantaggiano le imprese in grado di gestire meglio tale opportunità

Una Pubblica Amministrazione che sia 1) deburocratizzata e decentralizzata (che consente soluzioni locali ai problemi), 2) con rapida rotazione di personale; 3) automatizzata nelle routine e nei *workflow* (e quindi concentrata su servizi a valore aggiunto); 4) diffusa; 5) connessa è, almeno per gli aspetti da 1) a 3), ancora lontana dalla realizzazione e quindi il problema del *knowledge management* si presenterà sul lungo periodo (se si esclude il settore sanitario) e in uno scenario in cui non è prevedibile il grado di esternalizzazione dei servizi a valore aggiunto che potrebbero beneficiare del *Knowledge Management*.

La rappresentazione in uno schema del *Knowledge Management* deve necessariamente, per quanto detto sinora, riportare tre aree fondamentali: quella della comunicazione, quella del coordinamento e quella della collaborazione, in un'ottica di possibilità di ricerca di dati e di informazioni, di raccolta e gestione di informazioni di tutti i tipi (file, archivi, documentazioni di progetto, contributi, problemi, soluzioni e attività), di scambio di pareri e riflessioni tra gruppi di persone che lavorano insieme per realizzare progetti e gestire processi.

Il processo di comunicazione, inteso in senso lato, si riferisce all'insieme di interazioni dentro l'organizzazione e con gli interlocutori esterni. In questo caso, tuttavia, parliamo di comunicazione in senso più restrittivo, come insieme di interazioni legate a eventi non connessi a procedure formali, ma a esigenze sempre più emergenti (*event driven communication*). Il processo di coordinamento si riferisce alla necessaria integrazione di interazioni legate a norme e a prassi sufficientemente strutturate, che gli attori sociali debbono applicare (*procedure driven communication*). Infine, il processo di collaborazione è definibile in termini di scambio di idee, di valutazioni e di apporti professionali, che hanno luogo tra attori sociali impegnati a raggiungere determinati obiettivi (*goal driven communication*).

La tecnologia intranet consente, almeno potenzialmente, un miglioramento drastico della gestione della conoscenza organizzativa e una vera e propria reingegnerizzazione dei processi di apprendimento organizzativo. (fig.5.3)

Dal punto di vista più strettamente informatico le funzioni sviluppabili da un sistema di *Knowledge Management* sono di “conversione” e di “connessione”.

Fig.5.3 Modalità di conversione della conoscenza.

(da: D.O'Leary, "KNOWLEDGE MANAGEMENT Systems: Converting and Connecting," *IEEE Intelligent Systems*, May/June 1998)

Sorgente della conoscenza	Attività di conversione	Esempio ed azienda che lo applica
Individui e gruppi	Raccolta e condivisione della conoscenza	<p>Accezione classica del <i>Knowledge Management</i>: il singolo o il gruppo riversa conoscenza in una base di conoscenza condivisa con altri.</p> <p><i>Arthur Andersen: Knowledge Space</i>. Base di conoscenza contenente "best practices". (http://www.knowledgespace.com)</p>
Dati	Scoperta ed estrazione di conoscenze dai dati presenti nei <i>data-base</i> .	<p>Sistemi intelligenti di "data mining" che esplorano un <i>data-base</i>, ad esempio di dati finanziari o commerciali, scoprono delle informazioni utili per l'organizzazione e le rendono disponibili.</p> <p>In certi casi questa modalità di conversione viene definita <i>business intelligence</i>.</p> <p><i>IBM</i>: sistema di <i>data-mining</i> (http://direct.boulder.ibm.com/bi/info/overview.html)</p>
Testi	Scoperta ed estrazione di conoscenza dai testi presenti in archivi di testi	<p><i>Browser</i> o sistemi intelligenti (basati su "agenti" software) che leggono informazioni in forma testuale (ad es. articoli presenti <i>on-line</i>) ne fanno un'analisi automatica del contenuto e li presentano, se utili, a chi può essere interessato all'argomento.</p> <p><i>Price Waterhouse: ODIE (On Demand Information Extractor)</i>. Lettura automatica di articoli <i>on-line</i>.</p>

Notiamo come si cerchi oggi di trasferire ad “agenti” *software* intelligenti alcune parti del processo di elaborazione della conoscenza a partire dall’informazione. Questo è il significato informatico del *Knowledge Management*. Si può immaginare che le correlazioni di dati numerici dell’esempio (1), e la ricerca bibliografica dell’esempio (2) possono essere svolte in modo parzialmente automatico.

Connessione

L’accezione classica di *Knowledge Management* è focalizzata sulla situazione della persona che attinge, quando ne ha necessità, alle basi di conoscenza come a un magazzino. O’Leary analizza altri tipi di situazione che schematizziamo nella tabella che segue dove riportiamo alcuni esempi di aziende che hanno sviluppato sistemi di *Knowledge Management* e alcune filosofie tecnologiche.(fig. 5.4)

Fig.5.4. Modalità di connessione della conoscenza.

(da: D.O'Leary, "Knowledge Management Systems: Converting and Connecting," IEEE Intelligent Systems, May/June 1998)

	Persona	Conoscenza
Persona	<p>Connette persona a persona</p> <p>Reti di persone: chi sa, che cosa, dove.</p> <p><i>Booz Allen: "Knowledge on line 2.0". Synchronicity: "The knowledge tree"</i></p>	<p>Connette persona a conoscenza</p> <p>Tecnologie "pull", ad es. Motori di ricerca, agenti intelligenti.</p> <p><i>Coopers & Lybrand: "Michelin Guides" nella base di conoscenza proprietaria (citato in C.Hildebrand, Webmaster Magazine, Feb.1997.)</i></p> <p>http://www.cio.com/archive/wbbusiness/020197_facts.html.)</p> <p><i>Arthur Andersen: InfoFinder.</i> Un agente che apprende automaticamente gli interessi dell'utente e lo guida.</p>
Conoscenza	<p>Connette conoscenza a persona</p> <p>Tecnologie "push", che inviano alle persone giuste le informazioni giuste anche senza richiesta. Vantaggio: l'utente riceverà sicuramente la conoscenza. Svantaggio: più complesso, le informazioni sono meno selezionate e non arrivano nel momento in cui servono.</p> <p><i>Price & Waterhouse: EDGAR (Electronic Data Gathering Analysis and Retrieval).</i></p>	<p>Connette conoscenza a conoscenza</p> <p>Strutture ipertestuali, link il più possibile evolutivi per aggiornare continuamente e in modo adattivo le connessioni.</p> <p><i>Coopers & Lybrand: "Michelin Guides" nella base di conoscenza proprietaria.</i></p>

Dopo aver preso atto dei potenziali ambiti applicativi della Intranet, nel concepire una ricerca sulle sue implicazioni effettive gli autori tentano una concettualizzazione dei possibili cambiamenti indotti.

A tal fine, gli autori si sono ispirati alla «teoria dell'attività» (Leontiev, 1959-1964; 1981), utilizzata per l'analisi dei contesti di lavoro che, considera i processi lavorativi delle attività strutturate socialmente, le quali utilizzano mezzi tecnologici e materiali. Il lavoro, quindi, non esiste indipendentemente dai lavoratori e deve essere studiato come un sistema di pratiche sociali e non semplicemente come un sistema tecnico, tecnologico e organizzativo che contiene le attività di lavoro.

In questa prospettiva, le tecnologie sono artefatti culturali che mediano le nostre interazioni cognitive con il mondo circostante. Il nostro modo di lavorare, comunicare, pensare, apprendere cambia sostanzialmente a seconda della loro presenza/utilizzo nei contesti di vita quotidiana. Le tecnologie possono essere considerate, in questo senso, degli strumenti che creano nuove pratiche lavorative e comunicative (Zucchermaglio, 1996).

Da tali assunti concettuali si è intrapresa un'esplorazione, attraverso un'indagine sul campo, su cosa ha significato per le aziende l'adozione di una Intranet.

Va ancora precisato, in un'ottica più strettamente tecnica, che l'introduzione di una Intranet non è detto che venga percepita, in se stessa, come una «rivoluzione». Molte funzionalità e applicazioni sono disponibili anche in altri ambienti tecnologici, sempre nell'ambito di architetture *client/server* (computer che utilizza i servizi messi a disposizione da un altro computer), dove già esistono postazioni di lavoro con accesso a Internet. Ad esempio, l'adozione della Intranet può avvenire in un contesto dove già sono presenti postazioni di lavoro dotate di funzionalità di posta elettronica; la sua introduzione non apporta elementi di novità qualitativa, ma semplicemente si accompagna a un significativo aumento del numero di persone che possono far uso di tale strumento dal proprio personal computer, con un indirizzo personale.

La Intranet, tuttavia, per la sua facilità d'uso e la sua idoneità a consentire la navigazione tra le varie pagine web, nelle quali sono presenti i diversi contenuti informativi, costituisce uno stimolo ulteriore a rendere più efficaci i processi di comunicazione, collaborazione e coordinamento.

L'esame della letteratura sulla Intranet ¹³⁵ consente di sintetizzare i possibili impatti organizzativi e i benefici connessi alla sua adozione in un'organizzazione. Essi sono riconducibili a tre ambiti possibili, già rappresentati in figura 1, corrispondenti al miglioramento dei processi di comunicazione, collaborazione e coordinamento (fig 5.5).

¹³⁵ (Guengerich, McDonald, Graham, Miller, 1997; Holtz, 1996; Telleen, 1996; Bremmer, Iasi, Servati, 1997; <http://unvw.iorg.com/intranetmg.html> <http://unvw.intranet.CO.uk/intrapaperset.html> <http://unvw.netinfo.CO.uk/presents/intranet/default.htm> <http://maligne.civil.ualberta.ca/water/misc/csce/business/engg/intranet1.html> <http://137.142.42.96/Slides/Intranet.html> <http://unvw.onsite.net/faq/intranet.htm> <http://unvw.intranetjournal.com> unvw.intranet.co.uk/intrapaperset.html)

Fig.5.5: rappresentazione dei processi migliorabili attraverso l'istituzione della Intranet

Comunicazione
<ul style="list-style-type: none"> ▪ utilizzo della posta elettronica; ▪ diffusione capillare a tutti i dipendenti di informazioni relative all'azienda (<i>house organ</i>);
Collaborazione
<ul style="list-style-type: none"> ▪ utilizzo delle funzionalità di posta elettronica; ▪ per lo sviluppo di <i>chat</i> e di <i>newsgroup</i>, diventando così il più immediato strumento di collaborazione tra i gruppi di lavoro; ▪ condivisione di basi documentali adottando un'interfaccia omogenea di tipo web; ▪ stimolo alla strutturazione di comunità di interesse con scopi e modalità di interazione e di scambio da esse stesse determinate;
Coordinamento
<ul style="list-style-type: none"> ▪ utilizzo di un ambiente web nella gestione di flussi documentali connessi a procedure che attraversano più settori aziendali; ▪ utilizzo di soluzioni <i>groupware</i> per il coordinamento di gruppi di lavoro; ▪ attuazione di iniziative di Formazione a Distanza (FaD) per tutto il personale dell'azienda.

5.3 Ricerche esistenti.

Esistono numerose ricerche volte ad analizzare le diverse possibili strategie di implementazione della Intranet in diverse realtà organizzative e a comprendere la loro maggiore o minore efficacia sia in rapporto agli obiettivi attesi dai promotori dell'iniziativa, sia in rapporto a un'effettiva ridefinizione dei processi di comunicazione e di gestione delle fonti informative.

In coerenza con una vastissima letteratura sui sistemi informativi (cfr. Keen, 1981; Ciborra, 1984; Waughan, Parkinson, 1995) si può assumere l'ipotesi che la progettazione di applicazioni di *Information and Communication Technology* richieda una progettazione contestuale, più o meno ampia, delle strutture del sistema organizzativo. In particolare, l'introduzione di una Intranet comporta una serie di operazioni di ridisegno organizzativo, che possono riferirsi a modalità di accesso a fonti informative, ovvero che strutturino nuovi modelli di comunicazione, nuovi supporti per i gruppi di lavoro ecc. (Guengerich, McDonald, Graham, Miller, 1997). Il ridisegno delle modalità lavorative conseguente all'introduzione della Intranet può essere concepito, nelle varie aziende, a livelli di consapevolezza e di profondità diversi, a seconda delle finalità che si intendono perseguire; ma in ogni caso non si può concepire l'introduzione di una Intranet in condizioni di «invarianza organizzativa». Questo è un primo livello di spiegazione del lento tempo di risposta della Pubblica Amministrazione.

Il ridisegno delle modalità lavorative attese si traduce in richieste di comportamenti diversi per gli attori sociali coinvolti; e questi, a loro volta, necessitano di essere interiorizzati in termini di differenti valori di riferimento.

Un'ampia serie di approcci teorici all'analisi del cambiamento (per es. Kluckhohn, Strodtbeck, 1961; Bem, 1970; Quaglino, 1982; Sangiorgi, 1991) converge nel sostenere come il cambiamento, nella prassi organizzativa, passi attraverso il fatto che le persone possano sperimentare con successo la validità di determinati comportamenti e dei valori che li sostengono, ricevendone rinforzi positivi, fino a che i nuovi orientamenti comportamentali vengono interiorizzati appieno.

Muovendo dalla distinzione tra «cambiamento organizzativo» e «cambiamento dell'organizzazione» (Quaglino, 1982) - secondo la quale il cambiamento può essere inteso come un'attività tesa a rendere qualcosa diverso da ciò che è o come il processo attraverso cui qualcosa diviene altro da ciò che è - Ricco e Bonaiuto hanno assunto come ipotesi che la capacità di promuovere il cambiamento dell'organizzazione dipenda dall'abilità e dalla possibilità di valersi

degli strumenti di *Project Management*, ai fini di creare attenzione e consenso attorno al progetto e per superare le possibili aree di resistenza.

Per contro, doveva essere assunta, come corollario dell'ipotesi appena menzionata, che senza un'attenta strategia di implementazione, il progetto rimane vago e fragile e i risultati rischiano di rimanere abbondantemente al di sotto delle attese. (fig.5.6)

Tipo di azienda	Attività di P.M.			
	a	b	c	d
Azienda settore elettronico	0	1	1	0
Azienda di servizi	0	1*	1	0
Grande Comune	0	1	0	0
Ministero	0	0	0	0
Holding finanziaria	0	0	1	1
Grande banca	1	1	1	1
Azienda settore ICT	1	1	0	0

* Team interno alla funzione dei Sistemi Informativi

Legenda: a costituzione comitato guida
b costituzione gruppo di progetto
c campagna di *marketing* del progetto
d seminari di sensibilizzazione delle funzioni aziendali

1 = presente 0 = assente

Fig.5.6 -Quadro sinottico delle organizzazioni campione della presente ricerca con indicazione delle dimensioni rilevanti (familiarità con l'utilizzo dell' *Information Communication Technology*, durata del progetto, natura giuridica dell'organizzazione). Le valutazioni riportate nelle celle della matrice sono espressione degli autori.

5.4 Risultati

Il peso della cultura informatica

La ricerca di Ricco e Bonaiuti ha sostanzialmente confermato l'ipotesi che nei contesti organizzativi a più bassa cultura informatica come le Pubbliche Amministrazioni (rispetto a contesti con cultura informatica più elevata ad esempio società di informatica) i progetti di adozione di Intranet incontrino maggiori difficoltà a raggiungere le aspettative dei promotori del progetto per le seguenti ragioni:

- la scarsa partecipazione delle funzioni aziendali (responsabili di divisioni, dipartimenti, uffici);
- l'esigenza preliminare di una formazione di base verso tutto il personale coinvolto.

Infatti, nelle organizzazioni a più bassa cultura informatica si sono riscontrate difficoltà a raggiungere le aspettative dei promotori del progetto Intranet:

- Nelle realtà aziendali a bassa cultura informatica, la partecipazione delle funzioni aziendali all'impostazione dei progetti e all'identificazione di spazi applicativi risulta problematica o quanto meno limitata a singole e circoscritte aree funzionali. Senza tale partecipazione l'introduzione della Intranet è percepita come una mera razionalizzazione tecnologica e non come strumento di reale miglioramento dei processi di comunicazione, collaborazione e coordinamento;
- un ampio piano di «alfabetizzazione informatica» viene, nelle organizzazioni con minore cultura informatica, ritenuto la *conditio sine qua non*, perché si possano innescare pratiche di apprendimento sul campo e, attraverso quest'ultime, si attivi un processo di progressivo coinvolgimento nell'utilizzo delle tecnologie. L'attuazione di tale piano però comporta tempi lunghi e rischia

di far slittare in avanti la creazione di interesse e di consenso attorno al progetto della Intranet.

Coerentemente con quanto detto, nelle organizzazioni con un più alto livello di familiarità con le tecnologie di *Office Automation*, il tema dell'alfabetizzazione su larga scala non compare nell'agenda delle attività che accompagnano l'introduzione della Intranet, ma, al contrario, il già elevato livello di alfabetizzazione informatica viene inteso come un importante fattore che facilita l'utilizzo della Intranet.

Nelle realtà a bassa cultura informatica, la partecipazione delle funzioni aziendali all'impostazione dei progetti e all'identificazione di spazi applicativi risulta problematica, o quantomeno, limitata a singole e specifiche aree funzionali.

Rispetto al punto b) le interviste effettuate presso le organizzazioni a basso tasso di cultura informatica (Grande Comune, Ministero) testimoniano la consapevolezza di un possibile fattore ostativo nella limitata diffusione di conoscenze di *Office Automation*. Si ritrova enunciata, in diversi momenti delle interviste effettuate, l'effettiva preoccupazione di diffondere queste competenze attraverso attività formative che coinvolgono tutto il personale.

Il ritardo di competenze informatiche diffuse, sia a livello di utenti finali (*end user*) sia a livello di responsabili di unità organizzative interessate o coinvolte da processi di innovazione tecnologica, si pone come il primo e il più evidente ostacolo e fonte di resistenze (Matalucci, 1997). Di qui la insistita sottolineatura, che ritroviamo soprattutto nelle interviste che riguardano la Pubblica Amministrazione, sull'importanza della formazione su larga scala.

Le considerazioni sulle resistenze, sui sentimenti di ansia e sulle paure di inadeguatezza (Marocci, 1994) trovano debole attenzione da parte dei testimoni privilegiati. L'iniziale ansia connessa al dover imparare - anche in età relativamente avanzata cose nuove è, per così dire, sovrastata da una seconda ansia: quella del non voler sentirsi ai margini della vita lavorativa o meglio ai margini di una piena possibilità di «cittadinanza» nell'organizzazione di appartenenza.

Si tratta verosimilmente, secondo gli autori, di una condizione psicologica alimentata dalla campagna di attenzione condotta dai mass media sulla società

cablata (*wired society*) e sulla *new economy*, che spinge le persone a doversi percepire dentro e fuori la «modernità».

Nelle altre organizzazioni in cui si sono condotte le interviste (Azienda settore *ICT*, Holding finanziaria, Azienda di servizi), aventi un più alto livello di familiarità con le tecnologie di *Office Automation*, il già elevato livello di alfabetizzazione informatica viene inteso come un importante fattore che facilita l'utilizzo della Intranet.

5.4.1 L'importanza del *Project Management*

Le ricerche confermano l'ipotesi che in ogni organizzazione i progetti di adozione della Intranet non riescono a conseguire i risultati attesi se non vengono adottate le opportune modalità di *Project Management* atte a influenzare comportamenti e valori organizzativi; segnatamente se non vengono intraprese le seguenti azioni:

- costituzione di un comitato guida (*Steering Committee*);
- costituzione di un gruppo di progetto;
- campagna di marketing del progetto;
- seminari di sensibilizzazione delle funzioni aziendali

Nella formulazione gli autori si sono basati sulla consapevolezza che l'esigenza di organizzare le esperienze, creare magazzini (*repository*) di documenti che strutturano le competenze aziendali (quali materiale di documentazione sui prodotti, servizi, progetti portati a termine, metodologie impiegate ecc.) non possa affermarsi senza una forte committenza aziendale, in grado di stimolare il comportamento connesso al mettere a fattor comune il patrimonio di competenze. Tutto ciò necessita di una quantità di lavoro tutt'altro che trascurabile. La tecnologia

non risolve i problemi delle organizzazioni, al contrario sono le organizzazioni che spesso si trovano a dover affrontare problemi non semplici posti dalle innovazioni tecnologiche.

Senza un progetto forte il rischio è che le iniziative in tal senso siano travolte da mille urgenze quotidiane e muoiano per inerzia.

Tuttavia, le interviste effettuate non hanno consentito di dare piena evidenza empirica a questa ipotesi. Infatti sono risultate due posizioni distanti tra loro: la prima (Azienda settore ICT) è assolutamente in linea con l'ipotesi formulata; la seconda (Holding finanziaria) muove dall'idea che determinati risultati siano ottenibili in modo graduale, attraverso un processo, più che un progetto, nel quale vengono realizzate progressivamente applicazioni che testimoniano concretamente le cose che è utile realizzare. Nelle altre interviste troviamo posizioni intermedie.

Su un piano di riflessione più generale ci sembra di poter svolgere, alla luce dei risultati della ricerca, le considerazioni di seguito riportate.

E' ormai evidente che la funzione svolta dagli informatici nei processi di innovazione organizzativa - anche se è andato sfumandosi proprio nella consapevolezza della complessità sociale dei processi di cambiamento - rappresenta un ruolo forte, in virtù delle loro prerogative decisionali derivanti dalle competenze specialistiche delle quali essi sono portatori. La prassi della costituzione di Comitati guida a livello aziendale, la sottolineatura dell'esigenza di una committenza forte da parte del vertice aziendale, va verosimilmente vista non come negazione di tale ruolo forte, ma come suo sostegno.

La ricerca ci testimonia una situazione nella quale i rapporti tra settori utenti e tecnici informatici vedono, di fatto, una subordinazione dei primi ai secondi, assieme a problemi di difficile dialogo, o meglio, di incerta definizione dei ruoli reciproci nello sviluppo della Intranet.

L'atteggiamento espresso dai titolari dei ruoli informatici operanti nell'azienda sembra essere ben determinato a mantenere un forte controllo sull'evoluzione delle infrastrutture e delle risorse tecnologiche.

Accanto a ciò si affianca poi, nel caso della Intranet, una nuova istanza di controllo: quella sui contenuti che entrano in circolo attraverso la Intranet. Le ragioni

che militano a favore di tale opzione sono la necessità di inserire contenuti strutturati bene e aggiornati, di attenersi a una strategia di comunicazione, di possedere una logica che è stata decisa.

L'opzione sul controllo dei contenuti - almeno di quelli che riguardano la sfera della comunicazione istituzionale - può valersi di argomentazioni anche più forti quando l'organizzazione desidera che la Intranet sia un tramite per veicolare i valori aziendali e uno strumento di una precisa strategia di influenza sociale.

Si può allora meglio spiegare, in questa ottica di maggior attenzione alle logiche comportamentali dei diversi attori sociali, la debole conferma del secondo obiettivo della ricerca alla luce del fatto che, essendo l'iniziativa dell'introduzione della Intranet pilotata dalla funzione informatica (e, in un solo caso, dalla funzione comunicazione istituzionale) e non essendo percepito il bisogno di un maggior coinvolgimento dei vari settori dell'azienda, non vi è stata una spinta all'adozione di una precisa strategia di *Project Management*.

L'adozione della Intranet sembra configurare, in prospettiva, un diverso rapporto tra informatici e responsabili delle funzioni aziendali utenti. Appare chiaro, nelle interviste effettuate, che tale scenario evolutivo non viene preso in attenta considerazione. Non vi sono nella ricerca sufficienti elementi per dire se tale «disattenzione» sia legata solo alla distanza tra la situazione attuale e quella prefigurata dalla letteratura sulla Intranet, oppure se essa tradisca il timore che l'ampliamento del coinvolgimento delle funzioni aziendali comporti una perdita di controllo sulle linee di evoluzione del progetto.

5.4.2 Le figure retoriche per rappresentare la Intranet.

È risultato evidente, dall'analisi dei dati rilevati nella ricerca, che se un'organizzazione dovesse perseguire tutti i vantaggi ottenibili attraverso la Intranet (sul piano della comunicazione, collaborazione e coordinamento) che la pubblicistica

sottolinea, le difficoltà di cambiamento organizzativo e culturale sarebbero troppo elevate per poter essere gestite tutte contemporaneamente.

Le storie di caso, rilette in tale prospettiva, evidenziano come gli obiettivi perseguiti prioritariamente con l'introduzione della Intranet, obbediscano a una più o meno consapevole segmentazione dei problemi attuativi, in modo da ridurre drasticamente le difficoltà di innovazione tecnologica, organizzativa e culturale, che si possono presentare nell'introduzione di innovazioni tecnologiche.

Si è potuto rivisitare in quest'ottica i casi esaminati. Le aspettative aziendali, che di volta in volta le\ persone intervistate ci hanno evidenziato, sono apparse riconducibili alle seguenti figure retoriche (metafore o metonimie):

- Intranet come rete, ovvero come trama per connettere e trasportare in modo rapido e affidabile i dati da un settore all'altro dell'organizzazione, ma anche da e verso il suo ambiente esterno. E questo il caso del Grande Comune, del Ministero e dell'Azienda di servizi, dove ci sembra di poter intravedere, almeno per le prime due realtà organizzative menzionate, la necessità di un recupero tecnologico alla base.
- Intranet come posta elettronica, ovvero un canale alternativo di comunicazione. È questo il caso in cui l'adozione della Intranet diventa l'occasione per una diffusione ampia della posta elettronica e viene riconosciuto come l'obiettivo prioritario legato allo strumento tecnologico (Grande Comune, Ministero). Anche qui, potremmo pensare alla necessità da parte di queste organizzazioni di innalzare il loro livello di cultura informatica anche attraverso l'adozione della Intranet.
- Intranet come gestione dei flussi documentali, ovvero l'utilizzo dell'Intranet nella logica dei *workflow management system* (gestione di flussi documentali connessi a procedure che attraversano più settori aziendali) . Il problema si pone come uno dei punti focali dell'introduzione della Intranet per chi aveva adottato un precedente sistema di *workflow management* (come Lotus Notes). La soluzione si colloca su un piano strettamente tecnico, quale il trasferimento da un ambiente tecnologico all'altro. Emblematico a tale riguardo è il caso dell'Azienda di servizi.

- Intranet come *house organ* (organo dell'azienda) e come bacheca elettronica, ovvero la possibilità per tutti i dipendenti di essere tempestivamente informati su cosa succede in azienda.

Quando il focus dell'azienda sia rappresentato da questo specifico obiettivo si può riscontrare come il settore trainante cessi di essere l'ente dei sistemi informativi e diventi la funzione comunicazione istituzionale, legittimata e sostenuta da una tradizione aziendale di attenzione alla comunicazione verso il personale.

- Intranet come *display* sui valori aziendali, ovvero come diffondere, attraverso la Intranet, nuovi valori di riferimento. La comunicazione istituzionale è un mezzo per creare senso di appartenenza e quindi per sostenere l'interiorizzazione di quei valori che, a giudizio del *top management*, debbono connotare la cultura dell'azienda.
- Intranet come magazzino delle conoscenze, ovvero come capitalizzare e mettere in valore il patrimonio di competenze.

E questa un'idea che viene abbondantemente sottolineata dalla pubblicistica sulla Intranet e collegata al concetto di *Knowledge Management*, ma nelle interviste tale idea si trova rappresentata solo nel caso dell'Azienda settore *ICT*.

- Intranet come palestra, ovvero la possibilità di utilizzare la Intranet per una politica di formazione a distanza, attraverso percorsi di *training* personale.

Quest'idea risulta presente nella maggior parte delle interviste. In particolare nell'Azienda di servizi la troviamo enunciata come uno degli obiettivi prioritari dell'adozione dell'Intranet in azienda.

- Intranet come agorà, ovvero uno spazio di dibattito per le comunità di interesse.

Si tratta di un obiettivo che, ripercorrendo le interviste effettuate, troviamo enunciato in pochi casi e solo in uno, quello dell'Azienda settore *ICT*, si è palesata, non già una serie di realizzazioni, ma almeno uno sforzo reale in questa direzione.

6 LA DOMANDA DI FORMAZIONE

6.1 Nota metodologica

Allo scopo di facilitare lo sviluppo di una mentalità orientata all'applicazione delle linee evolutive della Pubblica Amministrazione verso logiche di *e-government*, è necessario, innanzitutto, fornire una prima lettura organizzativa dell'Ente Locale e del personale che, a vari livelli, è inserito in esso. Questa semplificazione ci sarà utile per arrivare ad alcune considerazioni di base per la costruzione di percorsi formativi per l'*e-government*.

Va, inoltre, precisato che, per sviluppare i concetti fondanti di questa parte del progetto, l'Ente Locale viene rappresentato in dettaglio solo in riferimento ai comparti interni che si occupano di ciò che è compreso nella definizione di *e-government* fornita nei capitoli precedenti.

Gruppi di interesse / Destinatari

Nel descrivere la realtà degli Enti Locali e per identificare gruppi omogenei di destinatari delle attività formative – o di singoli moduli formativi - va operata la differenziazione del personale dipendente degli Enti Locali in funzione della loro posizione decisionale e gerarchica.

Si identificano a tale proposito alcuni raggruppamenti:

- coloro che svolgono un ruolo di attori di linee di indirizzo/decisori della politica relativa all' *e-government* dell'ente e la sua relativa attuazione (Amministratori, Dirigenti/Direttori Generali, ...);

- coloro che svolgono un ruolo di coordinamento tecnico ed amministrativo di uno specifico contesto operativo, nel quale si realizzano gli ambiti tecnici per l'attuazione di un servizio innovativo legato all'*e-government*;
- il personale dipendente che svolge l'attività di implementazione, sia amministrativa che tecnica, di quanto deciso ai livelli superiori (funzionari, personale operativo).

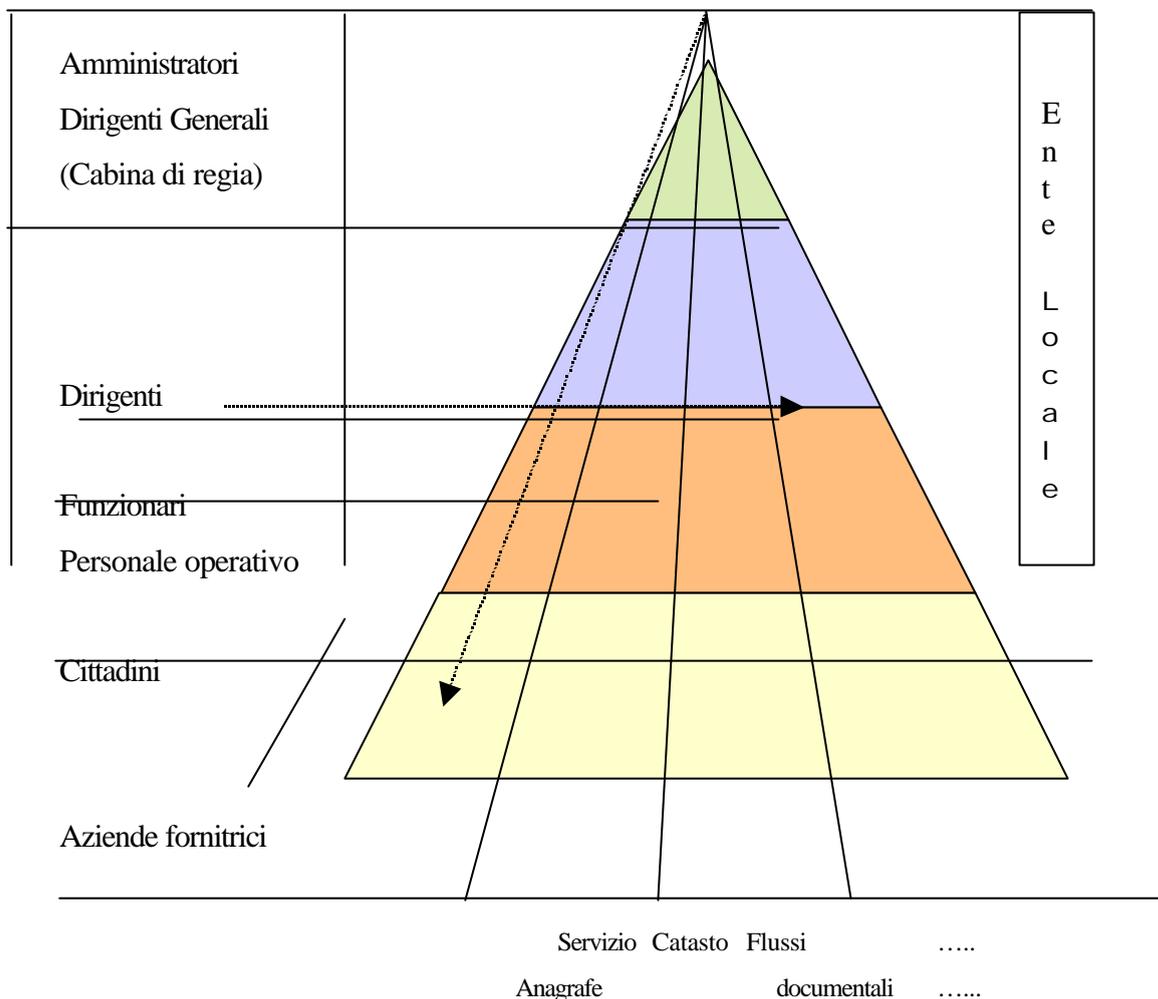
L'analisi proposta nel presente capitolo si concentrerà principalmente sul personale interno agli Enti Locali, anche se si riconosce come, all'interno del sistema complessivo della domanda di formazione in merito all'*e-government*, vadano tenuti in considerazione altresì gli appartenenti al gruppo dei "cittadini" e delle "aziende fornitrici", ovvero chi rappresenta il mondo esterno all'Ente Locale.

Per delineare, inoltre, gli specifici ambiti di attività, viene ripartita l'intera realtà dell'Ente Locale in settori di intervento, ciascuno identificato in funzione dei diversi campi interessati dall'applicazione delle logiche dell'*e-government*. Si fa allora riferimento all'area professionale degli addetti all'Anagrafe, al Catasto, all'*e-procurement*, e così via. In tal modo si "taglierà" verticalmente la struttura organizzativa dell'Ente locale.

L'analisi sviluppata si basa sul presupposto che la domanda di formazione relativa all'*e-government* è in funzione sia del target di riferimento sia del relativo posizionamento professionale all'interno dell'ente di appartenenza.

In sostanza, se si rappresenta la realtà dell'Ente Locale secondo queste due dimensioni (Figure professionali – Settore specifico di Attività) si può raffigurare lo schema di analisi della domanda secondo una logica piramidale (fig.6.1).

Fig. 6.1 PIRAMIDE DELLA DOMANDA: definizione dello schema logico di analisi



Possiamo facilmente intuire che, sempre riferendoci al tema *e-government*, ad ogni incrocio delle fasce professionali orizzontali con le specifiche aree settoriali verticali – che rappresentano le aree degli enti Locali di specializzazione dei punti chiave dell'*e-government* - viene richiesta una particolare competenza professionale.

Ad esempio, al dirigente dell'Anagrafe o del Catasto sarà richiesta non solo la competenza per lo svolgimento delle attività tipiche del proprio settore di riferimento, ma anche il complesso di normative e regolamenti a cui, in quanto

Dirigente, dovrà attenersi. Inoltre, per la particolarità del ruolo ricoperto e delle linee guida contenute nel Piano Nazionale per l'*e-government*, le sue competenze andranno aggiornate alle linee di indirizzo stabilite, sia dal punto di vista amministrativo che tecnico.

A fronte di queste competenze professionali, seguendo sempre la schematizzazione proposta, in un successivo capitolo si rileveranno i fabbisogni formativi di ciascun gruppo di potenziali destinatari delle attività formative. I fabbisogni formativi deriveranno dal confronto tra quanto la propria mansione prevede e le competenze possedute da ciascuno.

Per poter, infine, identificare le tematiche oggetto dei moduli dei percorsi formativi proposti, saranno definiti dei “pacchetti formativi-tipo”, destinati al personale appartenente a ciascuna area di incrocio tra profili professionali ed ambito professionale.

Nel disegnare un percorso formativo ampio e completo possono essere combinati più moduli, seguendo, ad esempio, le direzioni suggerite nel grafico dalle frecce tratteggiate: orizzontale (per la formazione di tutta la classe dirigente) o verticale (per la formazione di tutto il personale che direttamente o indirettamente fa riferimento ad uno stesso settore di attività).

Inoltre, nella composizione dei diversi moduli e sulla loro durata bisognerà considerare il grado di approfondimento delle singole tematiche e l'ampiezza dello scenario che si vorrà fornire ai destinatari del percorso formativo.

Sia nell'analisi della domanda, sia nella rilevazione dei fabbisogni formativi e sia, soprattutto, nella definizione dei moduli del percorso formativo, sarà data grande evidenza a quelli che saranno identificati come i punti chiave, vale a dire, gli ambiti che rappresentano le priorità di cui tenere conto. Saranno, quindi, identificate delle *milestones* imprescindibili per la definizione del percorso formativo da realizzare.

6.2 Il personale degli Enti Locali.

Seguendo lo schema logico definito in precedenza, la domanda di formazione può essere rappresentata dalla dimensione orizzontale del grafico: i destinatari della formazione possono infatti essere ripartiti per livelli gerarchici (Amministratori/Dirigenti Generali/Direttori Generali – Dirigenti – Funzionari ed Operativi).

Le necessità formative sono definite in funzione del livello dal quale sono presidiati i processi di realizzazione delle logiche di *e-government*.

Il livello gerarchico superiore è rappresentato dal gruppo di vertice, al quale appartengono i decisori della politica per l'*e-government* e delle strategie dell'Ente. Questi soggetti rivestiranno, nel processo di attuazione delle logiche di *e-government*, un ruolo di indirizzo, legato alla pianificazione strategica dell'adesione dell'Ente al Piano Nazionale proposto dalla Presidenza del Consiglio. All'interno di questa "cabina di regia" viene deciso l'approccio dell'Ente all'*e-government* ed il livello di profondità con il quale si intende attuare le relative azioni.

Su di un livello inferiore si pongono i Dirigenti che si troveranno a svolgere il ruolo di attuatori delle decisioni assunte dal gruppo di vertice. Si tratta di Dirigenti di servizi e settori che, per la peculiarità del ruolo ricoperto, dovranno adottare i provvedimenti e predisporre l'organizzazione necessaria per l'attuazione delle decisioni strategiche dell'Ente, in riferimento alla propria sfera di competenza amministrativa e tecnica.

Il ruolo che, infine, compete agli esecutori dei provvedimenti è quello di tradurre in azioni concrete quanto deciso e poi disposto ai livelli superiori. A coloro che rientrano in questo gruppo sono sicuramente necessarie sia competenze amministrative che tecnico-operative, in quanto il ruolo richiede sia il presidio di azioni meramente amministrative, legate quindi alla conoscenza di normative e regolamenti interni all'Ente, che di mansioni tecniche, correlate alla conoscenza dei sistemi tecnici di erogazione di specifici servizi (telematici, informatici). Essendo questo gruppo di potenziali destinatari di formazione, in termini numerici,

particolarmente nutrito, potrebbe essere attuata al suo interno una ulteriore ripartizione, proprio in funzione della specificità del ruolo di ciascuno.

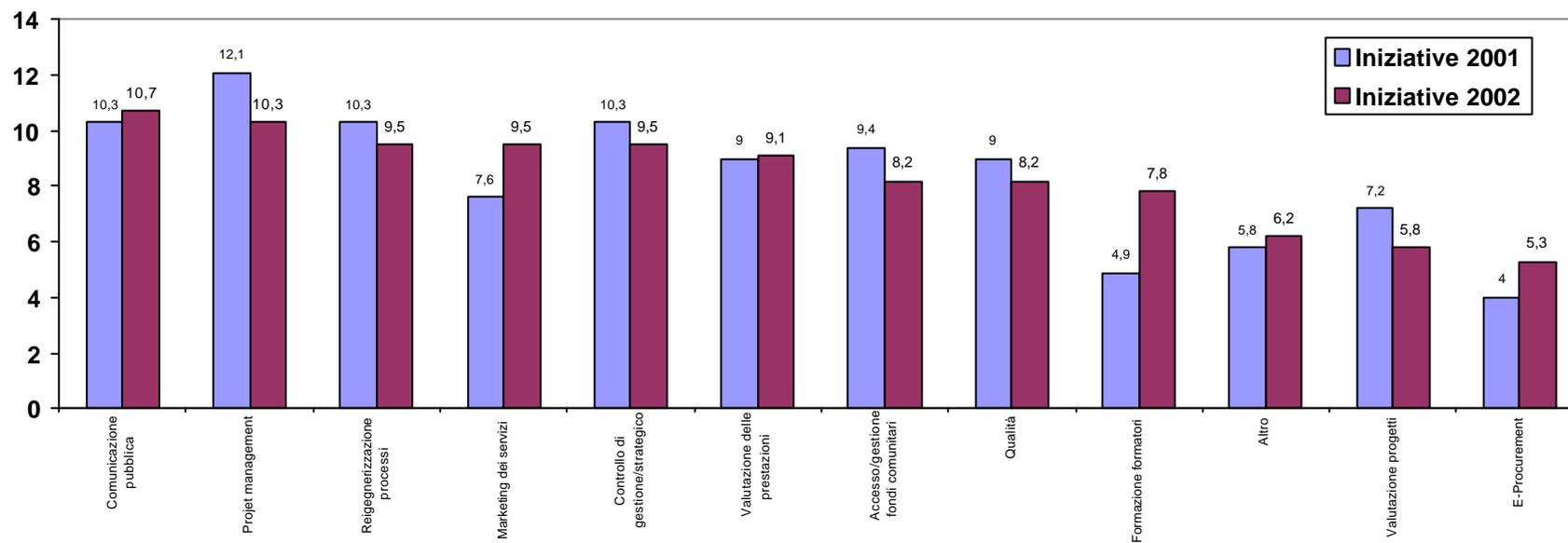
Una descrizione complementare alla precedente può essere svolta considerando la dimensione verticale del grafico proposto. A parità di livello gerarchico si possono, infatti, identificare gruppi più ristretti di dipendenti in funzione della propria posizione lavorativa, cioè in riferimento all'ambito professionale in cui sono inseriti. Questa ripartizione, se fatta in funzione dei settori interessati dall'attuazione del Piano per l'*e-government*, consentirà di identificare gruppi di destinatari della formazione omogenei sia per livello gerarchico che per ambito professionale.

6.3 La domanda di formazione.

Per approfondire il tema della domanda di formazione, si prenderà spunto da quanto recentemente pubblicato dall'ASFOR (Associazione per la Formazione alla direzione aziendale) nella "Ricerca sulle attività di formazione dei soci ASFOR per le Pubbliche Amministrazioni", distribuita a maggio 2002. In detta ricerca, contenente l'analisi ragionata delle attività di formazione per la Pubblica Amministrazione delle oltre 68 strutture associate, appaiono significative le analisi elaborate e particolarmente interessanti le conclusioni tratte relative alla domanda di formazione proveniente dalla Pubblica Amministrazione.

Dalla ricerca ASFOR, si evince che vi è una costante richiesta di ambiti tematici "tradizionali" come quelli giuridico-normativi, tecnico-specialistici ed economico-finanziari, mentre per quanto concerne le tematiche più innovative sono principalmente gli interventi sul *project management* e sulla reingegnerizzazione dei processi, sulla comunicazione pubblica, sul controllo strategico e di gestione gli ambiti formativi più richiesti dalla Pubblica Amministrazione (fig.6.2).

Fig.6.2 Distribuzione percentuale delle iniziative realizzate nel 2001 e previste nel 2002



Fonte: Asfor 2002

Per quanto concerne la formazione sulle tematiche legate all'*e-government* si richiama testualmente la ricerca citata: "l'argomento meno trattato dalle iniziative formative dei soci ASFOR risulta invece *l'e-procurement* con una percentuale del 4%, anche in considerazione del fatto che le Amministrazioni Pubbliche devono ancora sviluppare una chiara politica su questo tema".

L'affermazione riportata esprime chiaramente come la domanda di formazione sulle tematiche dell'*e-government* sia ancora inespressa o non sia ancora percepita dai committenti della Pubblica Amministrazione come una priorità cui dare la precedenza. Osservando, tuttavia, il grafico proposto, il tema *dell'e-procurement* risulta essere l'unico tema specifico a prevedere per l'anno in corso un significativo trend in crescita, il che sta a significare che nel sistema formativo esistono già segnali per identificare, nello sviluppo delle tematiche sull'*e-government*, una probabile evoluzione della domanda di formazione.

Si possono ipotizzare alcune motivazioni all'attuale composizione della domanda di formazione: una tra tutte è quella delle necessarie priorità che la Pubblica Amministrazione si è data nella formazione del proprio personale. Sono, infatti, stati richiesti finora prevalentemente interventi formativi relativi ad ambiti tematici e professionali oggetto di innovazioni normative ed evoluzioni istituzionali (es.: la legge 150/2000 sulla comunicazione pubblica e le evoluzioni in tema di valutazione delle prestazioni e di controllo di gestione).

Una ulteriore emergenza formativa – che non risulta particolarmente evidente dalla ricerca ASFOR, a motivo della tipologia degli enti associati - è stata quella della formazione informatica, la quale ha assorbito molta parte delle risorse (economiche degli enti e temporali dei dipendenti) destinate alla formazione.

A completamento delle conclusioni fornite dalla ricerca ASFOR, si è provveduto ad analizzare, sotto forma di *case study*, le esigenze formative emerse, in relazione all'introduzione dell'*Information and Communication Technology*, in alcuni Enti Locali.

In particolare si sono esaminati:

- il caso della Regione Marche
- il caso del Comune di Pisa
- il caso della Regione Friuli Venezia Giulia

6.4 Conclusioni

Per puntualizzare alcune conclusioni in merito al tema della domanda di formazione, si può affermare che la Pubblica Amministrazione ha ancora la necessità di coordinare al proprio interno gli sforzi progettuali per affrontare i temi dell'*e-government*. Assistiamo, infatti, soltanto ad un primo stadio di evoluzione interna agli enti, tutto teso a fronteggiare le problematiche prevalentemente tecniche e tecnologiche per l'impostazione della struttura organizzativa e del sistema informativo. Questi sforzi sono, peraltro, circoscritti a livello di singolo settore, dove sono state avviati alcuni progetti sperimentali, frutto dell'iniziativa di qualche dirigente.

In pochi casi l'*e-government* è stato affrontato come una vera e propria linea di indirizzo politico ed organizzativo, sia a livello regionale che, in alcuni casi, a livello comunale, ma si tratta di iniziative ancora isolate.

La domanda di formazione, ancora prima di risolvere il problema tecnico dell'adeguamento delle competenze del personale a livello operativo, deve svilupparsi ed emergere a livello superiore, dove i decisori e gli amministratori sono nella situazione di condizionare l'impostazione che a livello locale deve essere attuata per seguire il Piano Governativo.

Al momento attuale, infatti, si rileva un'estrema frammentazione delle esigenze emerse dalla Pubblica Amministrazione ed uno spettro di tematiche richieste assai ampio: questo è il segnale chiaro della mancanza di un modello di sviluppo delle competenze del personale. Tale assenza deriva sia dal ritardo con cui

le Amministrazioni Pubbliche si stanno interessando al problema della formazione degli addetti, sia dalla mancata pianificazione dei piani locali di *e-government* in applicazione del Piano Governativo.

7. ANALISI DELL'OFFERTA FORMATIVA.

7.1 Nota metodologica.

In riferimento al modello di M. Porter (Porter, 1980)¹³⁶, nel condurre l'analisi dell'offerta formativa per l'*e-government* si deve tener conto dei concorrenti attuali e potenziali e dei possibili prodotti sostitutivi (affiancamento consulenziale, autoapprendimento, etc..). Tale approccio ci permette di analizzare l'evoluzione del settore della formazione pubblica, in seguito all'emanazione del piano nazionale per l'*e-government*, individuando sia i soggetti che già realizzano progetti formativi in tale ambito (concorrenti del settore), sia quelli che si apprestano a sviluppare la loro offerta (nuovi possibili entranti) ed, infine, analizzare le proposte formative per individuarne punti di forza e di debolezza. A tal fine è stata condotta un'indagine *desk* sul panorama formativo italiano; in particolare sono stati individuati i soggetti che erogano, in via principale o secondaria¹³⁷, attività formative per le Pubbliche Amministrazioni. Il mercato per la Pubblica Amministrazione è in continua crescita, mentre il panorama delle società formative che hanno realizzato o progettato interventi specifici per il piano di *e-government* risulta essere molto più frammentato. L'analisi, quindi, è stata sviluppata in due step:

- individuazione dei soggetti che offrono prodotti formativi per l'*e-government* e di quelli che si apprestano a sviluppare la loro offerta;
- analisi dei progetti erogati.

¹³⁶ Porter M.E, (1982) *La strategia competitiva, analisi per le decisioni*, Edizioni della Tipografia Compositori, Bologna;

¹³⁷ Data l'eterogeneità del mercato di riferimento, si sono prese in considerazione sia le società che erogano in maniera esclusiva e prevalente attività di formazione (attività principale), sia quelle società specializzate in altri ambiti, che hanno incrementato il proprio *business* progettando ed erogando attività formative;

Le strutture erogatrici sono state distinte in base a due criteri di analisi: il *core business* della società o dell'ente e la specificità delle competenze possedute .

Il primo aspetto, ci ha portato ad individuare quattro tipologie di società/enti:

1. Fornitore (formatore) di tipo tecnologico
2. Società di consulenza
3. Agenzia di formazione
4. Università

Il secondo criterio, relativo alla specificità e tipologia di competenze possedute dalla società formativa, ha individuato le seguenti aree di specializzazione :

1. General Management
2. Marketing
3. Organizzazione
4. Informatica
5. Comunicazione
6. Risorse Umane
7. Contabilità, finanza e controllo di gestione

Una tale distinzione ci ha permesso di catalogare le società formative in base alle competenze possedute e alle attività erogate; si voleva così verificare se tale differenziazione costituisce un presupposto per una diversificazione dell'offerta formativa per l'*e-government*. Si ritiene infatti che i progetti erogati siano strettamente interrelati alle specificità e al *know-how* posseduto da ciascuno dei soggetti individuati. La matrice di posizionamento costruita tende, quindi, a rappresentare il panorama dell'offerta formativa italiana anticipando il lavoro, secondo quanto disposto dal Piano Nazionale per l'*e-government*, di evidenziazione

di "punti di erogazione" dei servizi formativi per l'*e-government*, specifici per ogni competenza professionale da formare (tab. 7.1).

Anche i progetti formativi per l'*e-government* sono stati analizzati in riferimento al tipo di società e ai contenuti privilegiati. In questo modo è stato possibile rilevare lo scenario attuale dell'offerta formativa per l'attuazione del piano di *e-government*, in riferimento ai argomenti trattati, e procedere a confrontare le soluzioni proposte in base alle aree di specializzazione dei soggetti erogatori (tab.7.2-7.3). Tale analisi è apparsa utile per verificare se l'opportunità di *business* introdotta dal Piano Nazionale dell'*e-government* conduca le società formative a perseguire le loro aree di specializzazione o, al contrario, di proporre percorsi formativi eterogenei. Il secondo step dell'analisi ha riguardato la disamina dei progetti formativi erogati dalle società/enti individuati. I prodotti formativi, considerati dei veri e propri *case study*, sono stati studiati attraverso l'analisi dei punti di forza e debolezza, in particolare riferendosi all'impianto progettuale, alle metodologie adottate, ai contenuti erogati e ai target individuati.

Tab:7.1: Soggetti erogatori per tipologia di società e area di specializzazione - AREA DI SPECIALIZZAZIONE

	General Management	Marketing	Organizzazione	Informatica e telematica	Contabilità, finanza e controllo di gestione	Risorse Umane	Comunicazione
Fornitore tecnologico				<ul style="list-style-type: none"> • AD Metan • Etnoteam • Italdata • Computel Service • Atena Informatica • IBM • AIPA • Finsiel • Akros Informatica 			
Società di consulenza	<ul style="list-style-type: none"> • Consiel 		<ul style="list-style-type: none"> • RSO • Consorzio Civica 	<ul style="list-style-type: none"> • Eurlist • Telmar s.r.l. • Consiel 		<ul style="list-style-type: none"> • ISMO s.r.l. • Prateo 	
Agenzia di formazione	<ul style="list-style-type: none"> • SDA Bocconi • Profinigest • Fondazione CUOA • Luiss Management • SDOA • Dierreform s.r.l • Formez • SSPA • SSAI • SSPAL • Scuola di formazione personale Regione Marche • Maggioli S.p.A. • CEIDA • Cefal • Atenea 			<ul style="list-style-type: none"> • G. Reiss Romoli (sub-fornitore) • Formatica 	<ul style="list-style-type: none"> • I.G. Tagliacarne • ANCIFORM 		
Università	<ul style="list-style-type: none"> • Scuola di specializzazione per funzionari e dirigenti pubblici (SIENA) 				<ul style="list-style-type: none"> • CRESEM 		

Legenda per la lettura delle matrici di posizionamento:



= soggetti che offrono progetti formativi per l'e-government;



=potenziali erogatori di progetti formativi per l'e-government.

Tab 7.2: Progetti formativi per l'e-government per tipologia di società e contenuti erogati

Contenuti del corso

	Organizzazione	General Management	Quadro normativo e strumenti e-government	Informatica/telematica	Comunicazione
T I P O D I	Fornitore tecnologico <ul style="list-style-type: none"> AIPA 		<ul style="list-style-type: none"> CEIDA 	<ul style="list-style-type: none"> Atena Informatica IBM/Selfin (sub-fornitore) Consorzio Nettuno (sub-fornitore) AIPA Finsiel AKROS Informatica 	

S
O
C
I
E
T
A'

Società di consulenza	<ul style="list-style-type: none"> • CONSIEL 		<ul style="list-style-type: none"> • Maggioli S.p.A. • CONSIEL 	<ul style="list-style-type: none"> • Consiel (sub-fornitore) 	
Agenzia di formazione		<ul style="list-style-type: none"> • SSPA • FORMEZ • Atenea 	<ul style="list-style-type: none"> • Profinigest • SDA Bocconi • SSPA • Atenea 	<ul style="list-style-type: none"> • Scuola di formazione regione Marche • Dierreform s.r.l • SSGRR (sub-fornitore) • FORMEZ • CEIDA • Atenea 	
Università					

Tab 7.3: Progetti formativi per l'e-government per contenuti veicolati e area di specializzazione dell'ente erogatore

CONTENUTI DEL CORSO

	Organizzazione	General Management	Quadro normativo e strumenti e-government	Informatica/telematica	Comunicazione
A R E A D I	General Management	<ul style="list-style-type: none"> • Consiel 	<ul style="list-style-type: none"> • FORMEZ • Atenea • SSPA 	<ul style="list-style-type: none"> • CEIDA • Maggioli S.p.A. • Consiel • Atenea • Profinigest • SDA Bocconi 	<ul style="list-style-type: none"> • Atenea • Scuola di formazione personale Regione Marche • Dierreform S.r.l. • FORMEZ • CEIDA
	Marketing				
	Organizzazione				

S
P
E
C
I
A
L
I
Z
Z
A
Z
I
O
N
E

Informatica e telematica	<ul style="list-style-type: none">• AIPA			<ul style="list-style-type: none">▪ Atena informatica▪ IBM/selfin (su fornitore)▪ Consorzio Nettuno (sub fornitore)▪ AIPA▪ Finsiel▪ Akros Informatica▪ G. Reiss Romoli (sub fornitore)▪ Consiel (sub fornitore)	
Contabilità, finanza e controllo di gestione					
Risorse Umane					
Comunicazione					

7.2 Conclusioni.

La principale indicazione emersa dall'analisi dei *case study* è che l'attività formativa per l'*e-government* è ancora in una fase sperimentale e i progetti attualmente promossi si distinguono o per il carattere di sensibilizzazione/informazione o per una precisa connotazione informatico/tecnologica.

La maggior parte dei progetti formativi hanno colto, nella portata innovatrice dell'*e-government*, soprattutto gli aspetti tecnologici ed informatici, per cui anche i "corsi" non propriamente destinati al trasferimento di conoscenze e competenze informatiche hanno finito per ripercorrere, teoricamente, le novità introdotte dall'utilizzo dell'*ITC* nella Pubblica Amministrazione. Tale approccio è in parte giustificato dal piano di alfabetizzazione e formazione informatica previsto dall'*Action plan* sull'*e-government* ed, in parte, dovuto dalla eccessiva focalizzazione sulla informatizzazione degli uffici e dei servizi pubblici. Sono state finora trascurate le ricadute che l'attuazione dell'*e-government* avrà sulla organizzazione del lavoro, sul rapporto con i cittadini/clienti e sulla comunicazione/cooperazione tra le Amministrazioni.

La proliferazione di corsi di formazione informatica, non coordinati e strutturati in un più ampio ed articolato progetto formativo (che sappia definire percorsi didattici adeguati alla costruzione di competenze e figure professionali richiesti dal cambiamento anche organizzativo della Pubblica Amministrazione) potrebbe, a nostro giudizio, risolversi nella duplicazione di attività formative, peraltro già erogate in passato, avulse dal contesto di riferimento.

Tranne che per i progetti avviati dal Fornez e dall'Aipa, nei quali vi è una precisa e dettagliata individuazione delle tipologie di destinatari da coinvolgere e delle competenze professionali da formare, sembra che le altre attività formative manchino di un solido impianto progettuale: sono interventi isolati che rispondono più all'esigenza di presentarsi sullo scenario dell'offerta formativa con degli incontri spot, tesi a richiamare l'attenzione delle Pubbliche Amministrazioni verso i temi dell'innovazione tecnologica, piuttosto che offrire un programma integrato di formazione.

Per quanto riguarda i corsi di informatica e quelli più generali offerti dal Formez, è importante sottolineare la ricchezza della metodologia didattica utilizzata, che vede l'alternarsi di attività d'aula e soluzioni di *e-learning*, e la predisposizione di supporti didattici originali .

Interessante anche il lavoro svolto da alcuni soggetti erogatori (Dierreform s.r.l), di identificazione, attraverso questionari di ingresso, del gap formativo individuale e la creazione di percorsi formativi personalizzati a seconda delle esigenze evidenziate. Ancora ci sembra utile sottolineare la scelta, effettuata da molte agenzie formative, di costituire delle classi di piccole dimensioni (max 15 o 20 partecipanti) per garantire una formazione attiva e partecipativa, aspetto fondamentale in ogni processo formativo, ma ancor più importante nella formazione informatica.

Emerge uno scarso coinvolgimento della classe dirigenziale in progetti formativi per l'e-government, conseguenza della decisione di privilegiare i contenuti informatico/tecnologici rispetto a nozioni di project management, di reingegnerizzazione dei processi di lavoro, di organizzazione aziendale.

Nel caso di corsi destinati a dirigenti o responsabili degli Enti Locali, questi sono erogati nella forma di seminari e/o convegni destinati a sensibilizzare l'utenza verso l'introduzione nelle Pubbliche Amministrazioni degli strumenti dell'*Information Technology*, a spiegare le novità introdotte dal piano nazionale per l'*e-government*, o a delineare alcuni strumenti basilari dell'innovazione tecnologica in atto nella Pubblica Amministrazione : firma digitale, protocollo informatico, carta d'identità elettronica.

Interessante appare la scelta effettuata da alcuni enti di formazione (Formez, Maggioli, Atena Informatica) di affidare la gestione dei corsi, o di parte dei moduli previsti, ad altre società erogatrici, specializzate nel settore di intervento o dotate delle risorse/competenze necessarie.

Ultimo aspetto da sottolineare è l'offerta di servizi integrati: accanto alla formazione, molte società offrono soluzioni che comprendono, ad esempio, la collaborazione progettuale, la ideazione di siti e portali, la fornitura di software e piattaforme tecnologiche etc..

A conclusione dell'analisi effettuata, gli spunti progettuali che ne derivano sono:

- costruire dei percorsi formativi che colgano tutti gli aspetti (organizzativi/tecnologici/comunicativi) dell'*e-government*. Ciò presuppone la convivenza fra attività formative di tipo informatico e quelle di tipo organizzativo/manageriali;
- supportare l'innovazione con azioni formative di carattere "motivazionale"/informativo per agevolare la comprensione dell'evoluzione in atto e per orientare il cambiamento culturale ed organizzativo, prima ancora che tecnologico;
- costruire percorsi formativi che si inseriscano nell'ambito del processo di cambiamento delle Amministrazioni, supportando lo stesso nei suoi aspetti operativi in modo integrato;
- aggiornare la conoscenza sui processi di riforma della Pubblica Amministrazione e approfondirne le tematiche per l'adeguamento dei valori e dei comportamenti ai principi guida di modernizzazione delle Amministrazioni Pubbliche;
- coinvolgere le classi dirigenziali e i responsabili con funzioni direttive;
- attivare/rafforzare il processo di sviluppo delle capacità manageriali e delle *skills* personali;
- intervenire con azioni formative, dirette al personale di *front office*, incentrate sulla comunicazione e i nuovi sistemi di gestione del cliente;
- favorire lo sviluppo della cooperazione informatica e della interoperatività fra le varie Amministrazioni;

- offrire corsi personalizzati in base al fabbisogno formativo e al grado di innovazione di ciascuna Amministrazione;
- attuare un piano di informazione generale rivolto a tutti i dipendenti e un piano di formazione specifico, progettato ed erogato in base alle mansioni e al ruolo svolto;
- progettare una formazione informatica a step, che includa una fase di alfabetizzazione di base per tutti i dipendenti pubblici, un corso avanzato ed una formazione specialistica per coloro che si occuperanno della progettazione e gestione delle infrastrutture informatiche;
- programmare le attività formative coniugando monte ore e contenuti da veicolare;
- utilizzare metodologie didattiche attive (*case studies, role playing, project work, testimonianze d'eccellenza, simulazioni operative*) e la giusta combinazione tra momenti d'aula ed esperienze di *e-learning*;
- sviluppare *partnership* con altri enti attuatori per la erogazioni di moduli tematici in base alle competenze ed esperienze sviluppate;
- monitorare l'attuazione delle attività formative, nella prospettiva di un miglioramento continuo, attraverso strumenti di monitoraggio e valutazione dei percorsi svolti e delle conoscenze acquisite dai partecipanti;

Appare evidente, alla luce delle conclusioni delineate, che è necessario approntare un piano formativo che tenga conto di tutti gli aspetti connessi all'introduzione dell'*e-government* e li racchiuda, in maniera strutturata e consequenziale, in un progetto ampio ed articolato di innovazione e riorganizzazione della Pubblica Amministrazione.

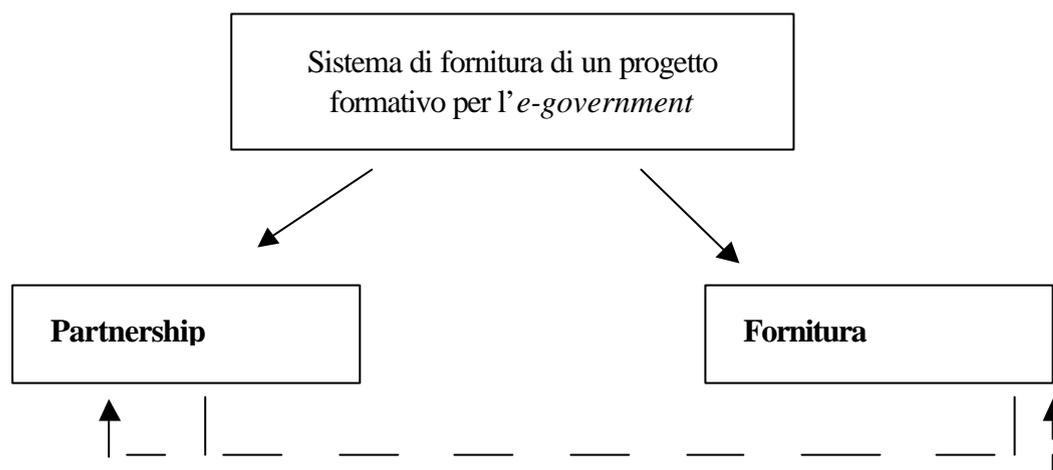
8. IL SISTEMA DI FORNITURA.

8.1. Nota metodologica.

Per una analisi puntuale del settore di intervento è necessario proseguire la ricerca con la definizione del sistema di fornitura. Tale processo si snoda lungo due fasi: da un lato, si tratta di determinare le diverse tipologie di risorse necessarie per la realizzazione di un progetto formativo per l'*e-government*, e dall'altro lato, di individuare, conseguentemente, i soggetti detentori delle tecnologie e delle competenze necessarie allo svolgimento e all'erogazione dei prodotti formativi progettati. L'intento è di costruire una generale, sebbene ancora provvisoria, catalogazione di probabili *partner* per la realizzazione di un intervento formativo che supponga, per il raggiungimento degli obiettivi di apprendimento, la migliore ed efficace integrazione di diverse competenze e risorse. Tale necessità è determinata dalla constatazione che non esiste una agenzia formativa che possa offrire un percorso specifico per l'*e-government* puntando solo sulle risorse interne, ma al contrario è auspicabile, anche in questo ambito, costituire una rete tra enti di formazione, istituti di ricerca, Università e *partner* tecnologici per creare una piattaforma di risorse (umane, materiali - documentazione, logistica, dotazioni informatiche...- ed economiche) comuni e/o affidare all'esterno, attraverso un contratto di fornitura, la gestione di particolari ambiti dell'attività formativa (es. ideazione e gestione della piattaforma di *e-learning*). L'intervento di diversi soggetti che possano contribuire, nell'ambito della relativa area di specializzazione, ad erogare una formazione complessa ed articolata, può quindi avvenire con diverse modalità conciliabili tra loro. Infatti, saranno le esigenze emergenti a suggerire di rapportarsi con un soggetto attraverso la creazione di una *partnership* o con un contratto di fornitura, e successivamente di modificare le intese iniziali, favorendo la partecipazione di semplici fornitori a partenariati già creati o utilizzando *partner* del

progetto come subfornitori di attività correlate al percorso formativo progettato. Le possibilità delineate sono schematizzate nella fig. 8.1.

Tab. 8.1: Possibilità di partnership e/o contratti di fornitura per l'erogazione di attività formative



La catalogazione delle risorse necessarie per l'implementazione di un percorso formativo per l'*e-government* sarà stilata anche in base alle risultanze delle ricerche effettuate nei capitoli precedenti e alle caratteristiche riconosciute essenziali per un progetto formativo per l'*e-government*.

L'individuazione dei soggetti detentori delle competenze e delle risorse sarà svolta attraverso un'ulteriore analisi *desk*, raggruppando le strutture individuate in base al *core business* della società o ente e al tipo di competenze e risorse possedute.

8.2 Le risorse necessarie per un progetto formativo per l'*e-government*.

Il primo aspetto da approfondire per la definizione del sistema di fornitura è la chiara individuazione delle risorse necessarie per l'erogazione e la gestione di un percorso formativo per l'*e-government*. Queste possono essere distinte in:

- risorse professionali/umane: formazione dell'albo docenti in base alle competenze specialistiche possedute e in relazione ai profili professionali da formare e ai contenuti da trasmettere;
- risorse infrastrutturali: adozione e utilizzo di piattaforme informatiche specifiche per impiegare, accanto a metodologie di didattica tradizionale (lezioni ed esercitazioni frontali svolte in aula), esperienze di formazione innovativa (classe virtuale, *e-meeting*, *e-conference*);
- risorse materiali: per l'erogazione dell'attività formativa è necessario anche pensare alla migliore documentazione (raccolte legislative, dispense, materiale didattico su supporto informatico, *cd-rom* di autoapprendimento), già disponibile o da creare *ex novo*, da fornire ai partecipanti; alla disponibilità di strutture localizzate nelle vicinanze degli Enti coinvolti nel progetto; alle dotazioni informatiche, per numero e potenza, adeguate alle esercitazioni da svolgere;
- Certificazioni: il processo formativo richiede una fase di monitoraggio e valutazione delle attività svolte, per cui, nella scelta dei soggetti erogatori, è necessario tener conto della disponibilità di certificazioni (ad esempio per un eventuale modulo di informatizzazione di base l'erogatore dovrebbe essere un centro autorizzato per il rilascio della Patente Europea del *Computer*).

L'esperienza nel settore, la docenza qualificata, la logistica, il materiale didattico sono tutti momenti cruciali del processo di selezione del soggetto fornitore.

Si tratta, quindi, di andare ad individuare i soggetti detentori delle competenze professionali più adeguate allo sviluppo di un progetto formativo per l'*e-government*. Tale catalogazione è strettamente interrelata ai contenuti formativi da

trasmettere e ai profili professionali richiesti da una Pubblica Amministrazione informatizzata e digitale. A tal riguardo, in prima approssimazione, possiamo prendere come riferimento sia i profili professionali definiti dall'AIPA per la Pubblica Amministrazione sia i profili per l'*Information Technology*, delineati dall'Assiform¹³⁸, in modo da avere una base di partenza per definire le competenze e le risorse necessarie.

Le competenze/risorse possono essere così classificate:

- Competenze informatiche di base
- Competenze informatiche specialistiche
- Competenze tecnologiche
- Competenze organizzative e manageriali
- Competenze giuridico/amministrative

8.3 I soggetti detentori delle competenze/risorse

Una volta individuate il tipo di risorse necessarie, per una analisi del sistema di erogazione è necessario individuare i soggetti che detengono tali competenze. Tale classificazione prende in considerazione due elementi: il *core business* della società o ente e la specificità delle risorse/competenze possedute.

¹³⁸ Assiform ha rilevato mancanza di figure professionali correlate sia al cambiamento tecnologico in atto sia alle modalità di utilizzo delle tecnologie, definendo per ciascuna di esse le diverse competenze (di base, intermedie e avanzate) richieste dal mercato dell'*Information Technology*. Pertanto ha determinato 44 figure professionali emergenti, suddivisi secondo 8 aree funzionali aziendali (area *marketing* e comunicazione; area commerciale; area consulenza; area sviluppo e implementazione; area *call center*; area pianificazione (gestione progetti); area progettazione) favorendo l'integrazione tra professioni del settore - divise per *IT/Internet*, *TLC* e *ICT* Commerciale - e attività proprie delle aziende.

Il primo aspetto, ci ha portato ad individuare cinque tipologie di soggetti:

1. Università e centri di ricerca
2. Fornitori tecnologici
3. Società di consulenza
4. Agenzie di formazione
5. Pubbliche Amministrazioni

Il secondo aspetto, al contrario, considera il tipo di competenza riconosciuta ai diversi attori:

1. Competenze informatico/tecnologiche
2. Competenze manageriali/organizzative
3. Competenze giuridico/amministrative

in relazione ai temi rilevanti per l'*e-government*.

L'analisi dei possibili *partner* di un processo formativo teso all'introduzione delle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione nelle Pubbliche Amministrazioni, si intreccia inevitabilmente con lo studio già effettuato per l'analisi dell'offerta formativa: alcune delle società analizzate in quella sede possono essere ora considerate come possibili fornitori di risorse professionali, di documentazione e materiale didattico, di attrezzature didattiche o logistiche, della strumentazione informatica idonea all'utilizzo di metodologie didattiche innovative, nonché come fonti per la condivisione di esperienze e metodologie sperimentate. Oltre a tali soggetti, ne sono stati individuati degli altri appartenenti al mondo universitario e della ricerca, all'area della consulenza manageriale, organizzativa e tecnologica, nonché a contesti amministrativi che rappresentino centri di eccellenza nella sperimentazione di soluzioni per l'*e-government* o che abbiano lanciato dei progetti

pilota di significativa rilevanza per una successiva fase di confronto con altre realtà amministrative.

Come risultato dell'analisi svolta si presenta una matrice che distingue i potenziali attori del processo formativo per l'*e-government* in base ai criteri utilizzati (fig. 8.2).

RISORSE/COMPETENZE INDIVIDUATE

	Informatiche/Tecnologiche	Organizzative/manageriali	Giuridiche/Amministrative
Fornitore tecnologico	<ul style="list-style-type: none"> • Microsoft • IBM • PDS • T-systems • AIPA • Finsiel • I.T. Telecom • Maggioli Informatica 		
Società di consulenza	<ul style="list-style-type: none"> • Assiform • Creazioni digitali s.r.l 	<ul style="list-style-type: none"> • Gruppo Pragma • EOS • RSO • Istituto di ricerca intervento sui sistemi organizzativi 	
Pubbliche Amministrazioni	<ul style="list-style-type: none"> • E-Toscana • Regione Emilia Romagna 	<ul style="list-style-type: none"> • Provincia di Matera • Ospedale Niguarda di Milano 	
Agenzie di formazione	<ul style="list-style-type: none"> • Atenea 	<ul style="list-style-type: none"> • Anciform 	<ul style="list-style-type: none"> • Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione • European School of Economics
Università e centri di ricerca	<ul style="list-style-type: none"> • Istituto Superiore Mario Boella sulle tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni (ISMB) • Università degli Studi di Verona • Tecnopolis di Bari • CRATOS 	<ul style="list-style-type: none"> • Scuola di specializzazione per funzionari e dipendenti pubblici (Siena) • Università di Milano - Bicocca • Centro di ricerche assistenza sanitaria 	<ul style="list-style-type: none"> • Centro studi diritto amministrativo elettronico (Cesda) • Università Ca' Foscari Venezia • Scuola di Studi sulla Pubblica Amministrazione (Bologna) • Università degli Studi di Pisa/Consorzio Pisa Ricerche (progetto PARETE) • Istituto per la documentazione giuridica

Tab: 8.2: Possibili partner/fornitori per l'attuazione di un modello formativo per l'e-government

Si è inoltre proceduto ad analizzare questi attori, considerandoli dei veri e propri *case study*, in modo da evincerne le caratteristiche, i contributi che ognuno di essi potrebbe fornire, le risorse e competenze accumulate.

8.4 Conclusioni.

Dall'analisi svolta emerge la constatazione che, in sede di individuazione del miglior *partner*/fornitore per l'erogazione delle attività formative sull'*e-government*, si apre un ampio ventaglio di possibilità di collaborazioni e/o semplici rapporti di fornitura. Bisogna, però, ricordare che l'offerta di servizi formativi, non è riducibile ai soli soggetti del mercato, ma tende a delinearsi come un insieme variegato di attori competenti, alcuni dei quali dovrebbero essere anche i soggetti istituzionali della formazione internalizzata (strutture di formazione interne alle amministrazioni), per i quali bisognerebbe prefigurare ruoli in parte legati alla produzione diretta di attività, in parte all'analisi/interpretazione delle domande locali ed all'elaborazione di progetti da realizzare con l'eventuale ricorso alla collaborazione di risorse esterne. Inoltre, possono essere considerati eventuali *partner* di un progetto formativo, esponenti della Pubblica Amministrazione che abbiano svolto un ruolo (operativo o di ricerca) significativo e/o strategico per l'affermazione delle nuove tecnologie negli Enti da loro amministrati. Le testimonianze provenienti, non solo dal mondo aziendale ma anche da quello pubblico, rappresentano un elemento decisivo per una fruizione delle attività formative che permetta ai partecipanti di trarre, dai casi esemplari, spunti di riflessione e di incoraggiamento per l'attuazione dell'*e-government* nelle realtà di provenienza.

Altro aspetto da considerare nella definizione del sistema di erogazione delle attività formative, è la opportunità di stipulare dei partenariati o dei contratti di fornitura/*outsourcing* con i soggetti detentori delle risorse necessarie per l'espletamento delle attività stesse. Tale aspetto potrà essere affrontato, in modo più

dettagliato, dopo aver approfondito la conoscenza degli attori al fine di individuare specifiche competenze, risorse, esperienze ed eventuali vantaggi reciproci. In prima analisi, è possibile suggerire di intrecciare reti di relazioni e di interscambio di esperienze, risorse professionali e di documentazione con attori che, aldilà del ruolo svolto all'interno del processo di attuazione dell'*e-government* nel nostro Paese, rappresentino un valido *partner* anche per successivi progetti. Un rapporto di partenariato, inoltre, presuppone la chiara condivisione di obiettivi, delle modalità di intervento e la creazione di una struttura di coordinamento a cui riconoscere una responsabilità prioritaria nella conduzione del progetto da realizzare. Le condizioni necessarie per lo sviluppo di efficaci relazioni e partenariati per l'attuazione della formazione sull'*e-government* possono essere così definite:

- superamento della reticenza a condividere informazioni
- allineamento delle strategie
- costituzioni di gruppi di lavoro misti
- compatibilità degli standard operativi utilizzati
- sviluppo di modelli condivisi per la misurazione e l'analisi del lavoro effettuato.

Al contrario si può ritenere valida l'opportunità di esternalizzare, mediante contratto di fornitura o *outsourcing*, le attività che richiederebbero, per essere gestite ed organizzate, elevati investimenti tecnologici o logistici. Nello specifico, sarebbe opportuno: avvalersi, per l'erogazione di attività formative *online*, della competenza e delle infrastrutture (*hardware e software*) possedute da fornitori specializzati nell'*Information Technology*; affidare completamente all'esterno, a *test center* autorizzati al rilascio dell'E.C.D.L., l'erogazione dei corsi di alfabetizzazione informatica; affittare le dotazioni logistiche ed informatiche necessarie per il corretto svolgimento dei percorsi formativi, se superiori ai propri mezzi.

9. I FATTORI CRITICI DI SUCCESSO.

9.1 Nota introduttiva.

Dall'analisi fin qui condotta si è rilevato come la formazione per l'*e-government* debba costituire un processo integrato che, oltre a supportare le nuove competenze tecnico/informatiche legate all'*Information and Communication Technology*, si ponga trasversalmente a tutti i settori delle Pubbliche Amministrazioni coinvolte, in modo da costituire una leva strategica per il cambiamento delle conoscenze, delle modalità di lavoro e dell'approccio al ruolo dei dipendenti pubblici.

Se, infatti, gli obiettivi espliciti ed impliciti del piano di attuazione dell'*e-government* sono il miglioramento del servizio e il valore aggiunto erogato al cittadino e alle imprese, nonché l'efficacia, l'efficienza e la trasparenza dell'azione amministrativa, risulta evidente che non è più sufficiente soffermarsi sulla formazione tecnico/informatica e sull'introduzione delle relative architetture informatiche (*software*, portali, *smart card*, protocollo informatico..) ma bisogna ridefinire i modelli organizzativi e consolidare una cultura aziendale orientata alle nuove missioni istituzionali e al ruolo innovativo assolto dalle strutture pubbliche nell'era digitale.

I dati raccolti ci hanno infatti indicato che, nonostante l'attuazione dell'*e-government* sia in tutti i suoi aspetti (organizzativi, tecnologici, formativi) ancora in una fase sperimentale, la crescita dei servizi della Pubblica Amministrazione non può avvenire solo sulla base di scelte tecnologiche e relativi processi di alfabetizzazione, ma è necessario che, nelle organizzazioni, evolvano quelle capacità di chiarire gli obiettivi strategici, articularli in obiettivi operativi misurabili, controllarne gli esiti, prevedere le azioni abilitanti e correttive sia sul piano tecnologico che su quello organizzativo. In altre parole l'accesso alla società dell'informazione deve passare prima dalla porta delle competenze manageriali che per quella delle competenze

informatiche. La formazione, quindi, diventa la leva per assecondare e favorire due direttrici di cambiamento fortemente collegate: la componente mirata ad adeguare gli assetti organizzativi puntando sulle competenze del personale dirigente e direttivo (la programmazione per obiettivi, l'innovazione delle procedure attraverso le nuove tecnologie, il *project management*, la reingegnerizzazione dei processi di lavoro) e quella rivolta a potenziare l'offerta dei servizi all'utenza. Nell'attuale fase di implementazione del piano nazionale per l'*e-government*, non sembra che tali conclusioni (supportate anche dai dati contenuti nel 4° rapporto sulla formazione nella Pubblica Amministrazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri) trovino una rispondenza nelle esigenze formative espresse dalle Pubbliche Amministrazioni né dai progetti formativi proposti dalle agenzie formative, dalle società di consulenza e dalle Università che popolano il variegato panorama dell'offerta formativa per la Pubblica Amministrazione.

Gli Enti locali stanno "subendo" e "interpretando" decisioni calate dall'alto, esclusivamente fronteggiando le problematiche tecnologiche, attraverso l'adeguamento della struttura organizzativa e del sistema informativo (connessione alla rete unitaria della Pubblica Amministrazione, creazione di una intranet, creazione di siti Web, dotazione di software specialistici per la gestione dei dati e dei servizi per l'utenza). Esse non hanno chiarito, al contrario, quali siano le reali implicazioni dell'introduzione dell'*e-government* all'interno della macchina comunale, né individuato una chiara politica di formazione al riguardo. La domanda di formazione per l'*e-government* appare essere ancora inespressa o non percepita come una priorità.

Dalle interviste effettuate si è rilevata l'importanza di una formazione preliminare, rivolta alla classe politica e dirigenziale, tesa alla sensibilizzazione e informazione sui temi e strumenti dell'*e-government* (cosa è la firma digitale? Come si gestisce la carta d'identità elettronica?) e sull'impatto delle decisioni, prese in questo ambito, sugli aspetti organizzativi all'interno dello specifico settore e negli altri servizi comunali. Quindi, qualsivoglia modello formativo per l'*e-government* prima ancora di risolvere il problema dell'adeguamento delle competenze tecniche del personale a livello operativo, dovrà puntare sulla formazione della classe politica

e dirigenziale, soggetti di particolare importanza sia nella formulazione di una chiara visione strategica sia nel ruolo di guida e stimolo al cambiamento organizzativo e tecnologico richiesto dall'introduzione dell'*Information and Communication Technology*.

Sul lato dell'offerta formativa, si è rilevato che, non solo non esiste ancora un modello formativo dominante, ma le azioni intraprese per rispondere alle novità introdotte dal Piano Nazionale per l'*E-government* non sono strutturate in un progetto unitario che includa, in maniera strutturata e consequenziale, tutti gli aspetti connessi all'introduzione dell'*Information and Communication Technology* nell'ottica di un piano ampio ed articolato di innovazione e riorganizzazione della Pubblica Amministrazione. Inoltre, le iniziative formative proposte accentuano l'aspetto informatico e tecnologico ed anche le rare proposte di sensibilizzazione/informazione sui temi dell'*e-government*, rivolte alla classe dirigenziale, risentono eccessivamente della natura seminariale degli incontri per poter efficacemente rientrare in un progetto organizzato di formazione.

9.2 I fattori critici di successo.

Dopo aver ricostruito lo scenario in cui va a collocarsi il Piano Nazionale per l'*e-government* e chiarito che non esiste un modello formativo dominante, possiamo individuare i fattori che potranno determinare l'affermazione e lo sviluppo di una proposta formativa efficace. Possiamo infatti presupporre che i risultati ottenuti siano, almeno in parte, una conseguenza della struttura e del settore di riferimento e che la chiara identificazione dei fattori critici di successo possa fornire un utile supporto per lo sviluppo di iniziative educative nel settore. Infatti qualsiasi progetto per essere realizzato, e sviluppato nel tempo, ha bisogno di un disegno sottostante che regoli in termini organizzativi i processi, ne individui i punti critici e ponga le basi per la gestione dell'attività stessa.

I fattori di successo di un modello formativo per l'*e-government*, di seguito delineati, sono scaturiti da osservazioni di ordine generale, contenutistico e specialistico:

- proporre un modello formativo finalizzato non solo alla risoluzione di problemi operativi contingenti, ma anche a un processo di cambiamento organizzativo e culturale, attraverso la condivisione di contenuti, modalità e soluzioni adottate;
- progettare un modello formativo nella logica di "*work in progress*", in cui sia sempre possibile intervenire con una serie di riadattamenti e rimodulazioni via via necessari qualora la situazione lo richieda;
- articolare l'attività formativa (scansione temporale, orari di lezione, sede di svolgimento) tenendo conto che gli operatori a cui si rivolge sono impegnati contemporaneamente in un percorso formativo professionalizzante e nella quotidiana attività lavorativa;
- connotare la proposta per la sua dinamicità e durata nel tempo, in modo da accompagnare i cambiamenti in atto nella Pubblica Amministrazione;
- rendere i corsisti partecipi delle attività formative attraverso un forte coinvolgimento operativo, reso possibile dall'utilizzo di metodologie didattiche innovative (esercitazioni di gruppo, *case study*, autocasi, *action learning*, *role playing*);
- utilizzare un mix di metodologie didattiche che tenga conto degli obiettivi specifici dell'intervento e delle caratteristiche della platea di riferimento, alternando momenti d'aula ed esperienze di *e-learning*;
- privilegiare una articolazione modulare che possa meglio rispondere alle esigenze di flessibilità dei partecipanti e alla costruzione di percorsi formativi personalizzati;
- prevedere limitazioni nella formazione numerica delle classi (massimo 20 partecipanti) per consentire un'ottimale fruizione della metodologia didattica attiva;

- fornire materiale didattico originale sia su supporto cartaceo ma anche, ove i contenuti della formazione lo richiedano, su supporto informatico;
- selezionare i docenti, di comprovata professionalità ed esperienza nel settore della Pubblica Amministrazione, in base alle specifiche tematiche dei percorsi formativi;
- offrire corsi personalizzati in base al fabbisogno formativo e al grado di innovazione di ciascuna Amministrazione;
- concepire dei modelli formativi integrati che possano essere fruiti da soggetti provenienti da diversi enti pubblici (comuni, province, regioni, asl, camere di commercio) in modo da favorire l'interoperabilità e la comunicazione tra le diverse amministrazioni operanti sullo stesso territorio;
- cogliere la specificità dell'esperienza lavorativa dei partecipanti ai quali offrire occasioni per migliorare le proprie competenze e conoscenze e, quindi, la qualità dell'esperienza stessa;
- modulare il percorso formativo in base ai contesti di riferimento e alle specificità territoriali per suggerire un processo di cambiamento che sia praticabile all'interno dell'organizzazione di appartenenza dei partecipanti;
- trasferire capacità e competenze che siano considerate nuove relativamente al contesto della Pubblica Amministrazione e delle aziende ad essa collegate;
- creare un clima organizzativo che valorizzi e promuova la condivisione delle conoscenze e la cultura della collaborazione;
- integrare la formazione tecnica con attività di formazione motivazionale, in modo che tutti gli attori coinvolti possano riconoscersi e collocarsi con consapevolezza e motivazione nel processo di cambiamento prospettato dal piano nazionale per l'*e-government*;
- sollecitare la riflessione e l'interpretazione corretta delle novità introdotte dall'*e-government* al fine di accrescere il livello di conoscenza delle responsabilità, delle competenze e delle modalità operative relative al proprio ruolo;

- arricchire i contenuti della formazione tenendo conto, non solo dell'evoluzione tecnologica, ma anche delle sue implicazioni in termini strategici, organizzativi e culturali;
- favorire il superamento di atteggiamenti e comportamenti conservativi, di ostacolo al miglioramento e al cambiamento, attraverso la rappresentazione di casi esemplari che possano costituire un riferimento positivo per l'introduzione dell'*e-government* (*benchmarking*);
- formare delle particolari figure per l'*e-government*: il "facilitatore", ossia un soggetto capace all'interno dell'ente di veicolare la cultura del cambiamento e il "referente informatico", colui che, conoscendo i bisogni interni ed esterni all'ente, possa favorire l'adozione delle tecnologie più adeguate e fungere da guida in questo processo di cambiamento;
- arricchire l'offerta formativa con argomenti specifici (*Customer Relationship Management, Workflow, tecnologie Internet*) per trasformare i dipendenti in veri e propri "*Knowledge worker*", cioè operatori in grado di padroneggiare e gestire l'intero patrimonio di informazioni e conoscenze dell'Azienda Stato;
- correlare gli argomenti propri dell'*e-government* ad altri temi rilevanti nell'ambito del processo di cambiamento in atto nella Pubblica Amministrazione (Ambiente, Qualità, Comunicazione, etc..)
- proporre una formazione a più *step* che dal livello informativo generale si articoli in successivi percorsi specifici e specialistici in base alle mansioni e al ruolo dei partecipanti;
- costruire dei percorsi formativi specialistici personalizzati in base ai bisogni e alle caratteristiche professionali dei destinatari;
- progettare una formazione informatica che includa una fase di albetizzazione di base per tutti i dipendenti, un corso avanzato ed una formazione specialistica per coloro che si occuperanno della progettazione e gestione delle infrastrutture informatiche;

- adottare un modello di monitoraggio delle attività formative teso a rilevare informazioni adeguate per un miglioramento continuo delle proposte offerte, nella logica del *work in progress*.

Per schematizzare i fattori delineati possiamo costruire una tabella e classificarli per aree di riferimento (modello formativo, percorsi didattici, contenuti, metodologie, etc.):

Tab. 9.1: I fattori critici di successo di un modello formativo per l'e-government distinti per aree

	Fattori critici di successo
Modello formativo	<ul style="list-style-type: none"> • favorire la risoluzione dei problemi operativi e un processo generale di cambiamento organizzativo e culturale (formazione- intervento); • seguire la logica del <i>work in progress</i>, intervenendo con una serie di riadattamenti e rimodulazioni se necessari; • predisporre un modello formativo dinamico e di lungo periodo per riflettere i cambiamenti in atto nella Pubblica Amministrazione;
Percorsi didattici	<ul style="list-style-type: none"> • modulare i percorsi formativi in base ai contesti di riferimento e alle specificità territoriali per suggerire un processo di cambiamento che sia praticabile all'interno dell'organizzazione; • definire la cadenza temporale e l'orario delle lezioni tenendo conto che i partecipanti sono impegnati anche nelle quotidiane attività lavorative; • proporre una struttura modulare delle attività formative; • prevedere limitazioni numeriche delle classi (max. 20 partecipanti); • preparare materiale didattico originale fornito sia su supporto cartaceo che informatico; • selezionare i docenti, di comprovata professionalità ed esperienza nel settore della Pubblica Amministrazione, in base alle specifiche tematiche dei percorsi formativi;
Contenuti: aspetti generali	<ul style="list-style-type: none"> • prevedere una formazione a più <i>step</i> che dal livello informativo generale si articoli in percorsi specifici e specialistici; • arricchire i contenuti della formazione tenendo conto delle implicazioni, non solo tecnologiche, ma anche strategiche, organizzative e culturali dell'<i>e-government</i>; • offrire corsi personalizzati in base al fabbisogno formativo e al grado di innovazione di ciascuna Amministrazione;

<p>Contenuti: culturali</p>	<ul style="list-style-type: none"> • trasferire capacità e competenze considerate nuove rispetto al contesto della Pubblica Amministrazione; • integrare la formazione tecnica con attività di formazione motivazionale; • sollecitare la riflessione e l'interpretazione delle novità introdotte dall'<i>e-government</i>; • informare sulle implicazioni (in termini strategici, organizzativi e culturali) dell'uso delle nuove tecnologie all'interno delle Pubbliche Amministrazioni; • favorire il superamento di atteggiamenti conservativi che sono di ostacolo al miglioramento e al cambiamento; • promuovere la condivisione delle conoscenze e la cultura della collaborazione;
<p>Contenuti: specialistici</p>	<ul style="list-style-type: none"> • correlare gli argomenti propri dell'<i>e-government</i> ad altri temi innovativi nel processo di cambiamento della Pubblica Amministrazione; • strutturare percorsi formativi specialistici in base ai bisogni e alle caratteristiche dei destinatari; • arricchire l'offerta formativa con argomenti specifici (<i>Customer Relationship Management, Workflow, tecnologie Internet</i>) per trasformare i dipendenti in veri e propri "<i>Knowledge worker</i>", cioè operatori in grado di padroneggiare e gestire l'intero patrimonio di informazioni e conoscenze dell'Azienda Stato;
<p>Contenuti: informatica</p>	<ul style="list-style-type: none"> • progettare una formazione che includa una fase di alfabetizzazione di base per tutti i dipendenti, un corso avanzato ed una formazione specialistica per coloro che si occuperanno della progettazione e gestione delle infrastrutture informatiche;
<p>Metodologie didattiche</p>	<ul style="list-style-type: none"> • rendere i corsisti partecipi delle attività formative attraverso un forte coinvolgimento operativo; • utilizzare metodologie didattiche attive (esercitazioni di gruppo, <i>case study</i>, autocasi, <i>action learning, role playing</i>); • alternare momenti d'aula ed esperienze di <i>e-learning</i>; • cogliere la specificità dell'esperienza lavorativa dei partecipanti ai quali offrire occasioni per migliorare le proprie competenze e conoscenze;

10. L'ANALISI DEI FABBISOGNI FORMATIVI.

10.1 Ambito di indagine.

La rilevazione dei fabbisogni formativi per l'*e-government*, di cui si presentano i risultati, si pone l'obiettivo di rendere espliciti alcuni bisogni formativi di base, che siano comuni a realtà diverse per dimensioni, numero di dipendenti e livello di diffusione delle logiche dell'*e-government*. L'ipotesi, alla base dell'indagine, è di verificare se gli enti pubblici si trovino in situazioni organizzative, gestionali, professionali e tecniche molto diverse l'una dall'altra, anche in funzione delle caratteristiche peculiari di un ente rispetto agli altri, tali da condizionare l'introduzione degli strumenti dell'*Information and Communication Technology* all'interno delle loro organizzazioni. Conseguentemente, è necessario rilevare quali siano i fabbisogni formativi dei diversi Enti, in modo da elaborare un piano formativo che, oltre a comprendere un curricula di base comune per tutti, assuma una connotazione flessibile per soddisfare le esigenze formative specifiche dei diversi soggetti coinvolti nella formazione. L'indagine si è prefissata, inoltre, di verificare se i diversi centri decisionali dell'Ente Locale percepiscono il problema *e-government* in modo differente, in riferimento alla propria sensibilità professionale e alle funzioni svolte, ed esprimono, quindi, dei fabbisogni formativi diversificati, nonostante l'appartenenza allo stesso Ente.

In questo capitolo, quindi, si cercherà di sintetizzare la ricerca condotta focalizzando l'attenzione sui punti di contatto tra le diverse realtà osservate e sulle problematiche più frequenti rilevate nel corso dell'indagine.

10.2 La metodologia della ricerca.

L'analisi dei fabbisogni formativi è stata condotta su un campione rappresentativo di comuni di grandi dimensioni, di comuni di medie dimensioni, di province e di regioni, attraverso la conduzione di interviste ai responsabili tecnici delle azioni di innovazione legate all'*e-government*, ai responsabili della formazione interna, ove esistono, o, in alternativa, al responsabile del sistema di aggiornamento delle competenze del personale interno (segretario generale/direttore generale). Il campione è costituito da alcuni Enti Locali della Campania e della Puglia, ed in particolare: dai comuni della provincia salernitana (Baronissi, Cava Dei Tirreni, Eboli, Nocera Inferiore, Salerno, Scafati), dai comuni della provincia napoletana (Ercolano, Casoria, Napoli, Nola, Qualiano, Quarto, Sorrento, Vico Equense), dalla Provincia di Lecce e dal Comune di Canosa di Puglia, dall'ASL Napoli 3. La scelta di tali Enti è scaturita da due diverse ragioni: da un lato, rappresentano amministrazioni pubbliche che hanno improntato, con diverse modalità e scansioni temporali, l'azione amministrativa ad elementi e criteri di innovatività e razionalità. Dall'altro lato, ha influito la possibilità di avvalersi di precedenti contatti e relazioni per raggiungere i destinatari delle nostre interviste. Si è infatti ragionato sulla condizione, motivata frequentemente da impegni lavorativi o da ragioni culturali, di scarsa collaborazione nei confronti dei ricercatori/analisti, spesso considerati seccanti curiosi.

Per pervenire ad un'analisi dei fabbisogni quanto più possibile veritiera e completa, il campione di intervistati ha compreso soggetti ricoprenti diversi ruoli: Segretari Generali e/o Direttori Generali, Direttori dell'Ufficio Anagrafe e dell'Ufficio Sistemi Informativi, Amministratori, Presidi Tecnici e Responsabili della Formazione. La necessità di ascoltare l'opinione di diverse figure, ognuna delle quali con possibile e differente responsabilità nell'implementazione dell'*e-government* all'interno dell'Ente, scaturisce dall'ipotesi che diversi centri decisionali possano percepire il problema in modo differente, in riferimento alla propria sensibilità professionale e alle funzioni svolte, ed esprimere, quindi, dei fabbisogni formativi diversificati, nonostante l'appartenenza allo stesso Ente.

10.3 Risultati dell'indagine.

10.3.1 Diversità di approccio alla formazione.

Nelle realtà locali osservate, il sistema di formazione del personale interno risulta assai diversificato. Si spazia dalla completa e professionale pianificazione del programma formativo interno, svolta da strutture dedicate composte da personale dipendente, alla totale esternalizzazione delle attività formative.

Negli Enti che hanno istituito una “cabina di regia” dedicata alla formazione, abbiamo rilevato una buona consapevolezza dei fabbisogni formativi delle varie categorie professionali presenti nella pianta organica dell’Ente. In queste realtà, infatti, la realizzazione dei Piani di Formazione è stata, normalmente, preceduta dalla rilevazione ed analisi dei fabbisogni formativi, operazioni svolte in modo capillare e strutturato. I fabbisogni formativi rilevati corrispondono, però, a singole tematiche tradizionali (su tutte l’informatica), mentre non sono emerse eventuali necessità relative a tematiche che potremmo definire “organizzative” (*change management*, le evoluzioni organizzative a seguito della riforma amministrativa, ...). Ne consegue che, pur in presenza di una buona rilevazione di fabbisogni formativi, non si può schematizzare in modo diretto un fabbisogno legato all’*e-government*, ma lo si può desumere, indirettamente, dagli elementi presenti nella “*top ten*” delle tematiche tradizionali che emergono dalle indagini svolte dagli Enti per l’elaborazione dei piani formativi del personale dipendente.

Negli Enti che hanno scelto di esternalizzare la gestione delle attività formative (e a questo gruppo appartengono la maggioranza degli enti interpellati al fine della nostra indagine) si nota, al contrario, una generalizzata carenza di pianificazione. In questi casi, le necessità formative sono segnalate dai dipendenti a chi gestisce la spesa e la decisione di accogliere tali richieste è presa di volta in volta, in modo episodico. L’assenza di un piano organico della formazione non consente né di avere una visione d’insieme del livello di competenze raggiunto dal personale né

di uniformare il tipo ed il livello di formazione impartito, magari sulla stessa tematica, a persone diverse, partecipanti ad iniziative formative differenti.

Dall'indagine condotta, dunque, si è rilevata una notevole frammentazione delle modalità con le quali gli Enti affrontano la formazione interna: o è gestita internamente, ed è conseguente ad una puntuale e rigorosa pianificazione, o è affidata a società esterne, in base ad esigenze formative occasionali e non strutturate.

10.3.2 Esternalizzazione dell'aspetto tecnico e formativo.

L'indagine condotta ha rilevato la tendenza, abbastanza diffusa negli enti pubblici, ad affidare a società informatiche esterne la responsabilità e la gestione del sistema di *e-government*, esternalizzando la realizzazione degli aspetti tecnologici e la conseguente formazione degli addetti.

Per tale motivo, durante la presente ricerca, si è stati frequentemente dirottati dai responsabili dei settori coinvolti nel processo di implementazione dell'*e-government* verso i reali registi della progettazione del sistema organizzativo ed informatico, cioè i capo-progetto senior responsabili di società esterne, con prevalente vocazione tecnico-informatica.

Ci si è trovati, dunque, a rilevare una sorta di “doppio binario” attraverso il quale la problematica relativa all'*e-government* si snoda: una direttrice è rappresentata dalle scelte politico-amministrative, l'altra segue una strada prettamente tecnica, esecutiva delle decisioni, per lo più generali, adottate dal livello politico-amministrativo.

L'esternalizzazione della pianificazione e della realizzazione del sistema di *e-government*, ha condizionato la nostra rilevazione sui fabbisogni formativi, in quanto, in questi casi, l'ente locale è maggiormente interessato non alla formazione dei tecnici ma alla capacità di utilizzo del sistema progettato. L'ente si preoccupa, infatti, che la società esterna curi la formazione dei futuri addetti solo relativamente all'uso del sistema, senza richiedere il trasferimento delle competenze per la

manutenzione o, addirittura, per la reingegnerizzazione del sistema stesso. Questa modalità di implementazione dell'*e-government*, se da un lato favorisce una più rapida attivazione di servizi evoluti al cittadino e un buon livello di *performance*, non crea le condizioni per permettere all'ente di gestire e governare autonomamente il sistema.

In uno scenario simile, i fabbisogni formativi rilevati sono riconducibili, principalmente, al livello dei decisori (amministratori e dirigenti di aree) e dei collaboratori che provvedono ad istruire, soprattutto dal punto di vista amministrativo, le necessarie pratiche e le opportune relazioni di programma. Sarà opportuno informare questo *target* sulle logiche dell'intero sistema di *e-government*, sull'importanza delle reti interistituzionali e sugli aspetti più macroscopici delle recenti innovazioni tecnologiche ed informatiche, in modo da sensibilizzarli sulle opportunità di sviluppo che gli strumenti dell'*Information and Communication Technology* possono offrire agli Enti Locali.

Altra necessità formativa emerge dal personale che utilizzerà, dall'interno dell'ente, il sistema informatico nello svolgimento del lavoro quotidiano. A tale categoria professionale, oltre alle conoscenze necessarie all'uso dei terminali informatici, dovrà essere chiarito il processo logico che è sotteso alla complessiva architettura del sistema. Si ritiene, pertanto, fondamentale che la formazione del personale "operativo" includa anche argomenti di *process management*, in modo da favorire una interpretazione più ampia e veritiera del proprio contributo e, conseguentemente, un maggiore coinvolgimento nel funzionamento dell'intero sistema di *e-government*.

Se la pratica di esternalizzare a società informatiche la progettazione e la realizzazione, con la conseguente formazione del personale, del sistema di *e-government* ha rappresentato la prassi più diffusa negli Enti osservati, abbiamo anche registrato, in alcuni enti di grandi dimensioni, la tendenza alla progettazione e realizzazione interna del sistema tecnico. In questo caso, sono stati istituiti, all'interno dell'Ente, dei Servizi dedicati allo sviluppo di modalità innovative per la realizzazione di strumenti utili per l'applicazione del Piano Nazionale dell'*e-government*. All'interno di tali servizi sono confluiti dipendenti pubblici con

competenze tecnico-informatiche particolarmente spiccate o sono stati banditi concorsi *ad hoc*. In questo caso, poiché i Servizi si dotano, già dalla propria costituzione, di un *team* tecnico specializzato, non sono state rilevate esigenze formative relative agli aspetti di progettazione informatica del sistema, ma solo le carenze relative alla comprensione più ampia del fenomeno – anche dal punto di vista amministrativo – *e government*.

10.3.3 *E-government*: un sistema integrato?

Dall'indagine condotta è emersa, negli Enti oggetto di rilevazione, una diffusa difficoltà a pianificare, impostare, gestire e comprendere il sistema di *e-government* in modo complessivo, univoco ed integrato. La tendenza prevalente è di affrontare in modo frammentato, isolato ed episodico sia le singole linee di sviluppo del Piano di *e-government* sia le conseguenti necessità tecniche e formative.

Il concetto sotteso alla definizione di *e-government*, infatti, molto raramente ha dato vita, nelle realtà osservate, ad un Piano Globale d'Azione che definisca una comune strategia, le necessarie priorità da perseguire e le modalità operative in base alle quali realizzare le direttrici strategiche.

Al contrario si è rilevato che i singoli strumenti innovativi ideati (ad esempio la realizzazione di prototipi di Carte di Identità Elettroniche, o sistemi per i flussi documentali) rappresentano iniziative nate da un impulso fornito dall'esterno (Dipartimento Funzione Pubblica o società private specializzate) e/o dall'appartenenza ad una rete di enti, creata ad hoc per sperimentazioni specifiche, piuttosto che progetti avviati per una consapevole politica dell'ente a percorrere la strada indicata dal Piano Governativo sull'*e-government*.

Tale situazione ha provocato una specializzazione per comparti del personale interno, che risulta formato ed informato sulle tematiche dell'*Information and Communication Technology* in modo disomogeneo e a macchia di leopardo. I tecnici che appartengono alle aree ed ai settori che hanno realizzato attività e strumenti di *e-*

government hanno, infatti, acquisito grandi competenze nella gestione di questi strumenti e sono stati formati (anche con il supporto delle società informatiche incaricate della progettazione tecnica e dell'implementazione dei sistemi informatici) in modo da potere svolgere in autonomia il proprio lavoro .

Tale componente tecnica rappresenta però una piccola minoranza ed inoltre la formazione impartita ha abbracciato tematiche prevalentemente tecniche, mentre è mancata qualsiasi forma di formazione inerente, ad esempio, il contesto amministrativo, la normativa di riferimento, le implicazioni organizzative dell'introduzione dell'*e-government* nei processi di lavoro.

Il sistema osservato presenta, in conclusione, un'immagine di scarsa integrazione: anche all'interno dello stesso Ente, i diversi settori implicati nelle logiche di *e-government* si presentano come “pianeti di una galassia” e non come “tasselli di un *puzzle*”.

10.3.4 I fabbisogni formativi.

Focalizzando la nostra attenzione sugli aspetti formativi, a conclusione della nostra ricerca e delle considerazioni fin qui esposte, possiamo distinguere due tipologie di fabbisogni formativi: generali e specialistici.

Per fabbisogni formativi generali si intendono quelle esigenze che provengono, o che comunque dovrebbero emergere, da tutto il personale della Pubblica Amministrazione, a prescindere dai livelli gerarchici e dalle aree funzionali di appartenenza. Tali esigenze formative, inerenti l'applicazione dell'*e-government*, riguardano temi quali, ad esempio, l'informatica di base e la normativa di riferimento, di cui tutti i dipendenti di un Ente Locale dovrebbero avere una visione chiara e uniforme per potersi relazionare fra loro e per capire le innovazioni in atto all'interno dell'Ente di appartenenza e del proprio settore.

E' opportuna una precisazione sulla formazione informatica di base: essa costituisce, secondo il nostro parere, una necessità formativa permanente e diffusa

che coinvolge tutto il personale pubblico. Infatti, la realtà lavorativa odierna, impone un utilizzo standard del Personal Computer, indipendentemente dal coinvolgimento nelle attività legate all'implementazione dell'*e-government*. Al contrario la specializzazione informatica è considerata il fabbisogno di un numero ristretto di dipendenti, ossia di coloro che assumano un ruolo specifico nell'implementazione e gestione del sistema di *e-government*, svolgendo, ad esempio, il compito di sistemista, amministratore della rete, tecnico hardware, etc...

In questo caso parliamo di fabbisogni formativi specialistici: essi riguardano particolari gruppi di dipendenti che necessitano di una formazione più approfondita sulle tematiche legate all'*e-government*, in riferimento alle funzioni esercitate e al settore di appartenenza. A tali gruppi di dipendenti dovrà essere impartito, oltre alla formazione generale sulle logiche dell' *e-government*, un approfondimento tematico legato allo specifico ambito professionale.

L'intersezione e la complementarità di queste due forme di formazione, dovrà essere pianificata all'interno di un disegno complessivo e gestita da un soggetto che ne definisca la logica sottesa. Si è notato infatti, che, in alcuni casi di formazione non pianificata, si sono ottenuti risultati formativi divergenti dalla logica di integrazione e coesione implicita nel Piano per l' *e-government*, in quanto le attività formative sono state attuate dai diversi settori dell'Ente secondo una logica settoriale e non sistemica, provocando spesso delle incoerenze negli obiettivi, nei contenuti e nelle modalità formative.

10.3.5 Una mappa comune.

Per concludere il discorso sui fabbisogni formativi, apparirebbe necessario rappresentare una mappa dei fabbisogni più ricorrenti negli Enti locali osservati. Nella convinzione che tale operazione sia riduttiva rispetto alle osservazioni raccolte, riteniamo più opportuno richiamare le conclusioni svolte dall'ASFOR (Associazione per la Formazione alla direzione aziendale) nella sua "Ricerca sulle attività di

formazione dei soci ASFOR per le Pubbliche Amministrazioni” distribuita a maggio 2002. In detta ricerca, si sottolinea la costante richiesta di ambiti tematici “tradizionali” (come quelli giuridico-normativi, tecnico-specialistici ed economico-finanziari), un’attenzione verso specifiche tematiche innovative (*project management*, reingegnerizzazione dei processi, comunicazione pubblica e controllo di gestione e strategico), e una possibilità di crescita vertiginosa della domanda di formazione sulle tematiche dell’*e-government*, ancora in parte inespresa o non percepita come una priorità.

Riteniamo che la formazione per l’*e-government* debba fare riferimento ad un modello preciso, in base al quale attivare l’intero sistema formativo e considerare tutte le necessità dei diversi livelli di personale interessato. Poiché le logiche dell’*e-government* non possono essere vissute come un’incombenza amministrativa, è necessario affrontare tale tematica in modo sistemico, con una regia strategica e tecnica che ne curi non solo le linee di sviluppo, ma anche il conseguente impatto che le decisioni assunte hanno sull’organizzazione dell’Ente, sulle competenze del personale e sull’impatto dei nuovi strumenti nel rapporto con i cittadini.

I modelli che saranno proposti, nel capitolo successivo, rappresentano soltanto due ipotesi possibili di Piani di Formazione, che non intendono essere esaustive delle modalità con le quali la formazione per l’*e-government* può essere attuata.

11. ALCUNE IDEE PROGETTUALI.

11.1 Nota introduttiva.

Un modello formativo per l'*e-government* deve necessariamente presentare una struttura articolata, che tenga conto dell'ampia gamma di richieste illustrate nei capitoli precedenti.

I percorsi che intendiamo proporre tengono conto di questa varietà di esigenze. Per tale motivo i modelli formativi generati hanno una struttura modulare: sono previsti momenti di formazione comune su alcune tematiche di base, percorsi specialistici e momenti di confronto e scambio di esperienze tra istituzioni diverse che affrontano le stesse problematiche.

Progettare un intervento formativo per l'attuazione dell'*e-government* richiede, inoltre, una politica di più ampio respiro e, consequenzialmente, deve porsi in un'ottica di medio - lungo periodo: per tale motivo i percorsi proposti si snodano in un arco temporale pluriennale, data la complessità dell'articolazione modulare e la molteplicità degli Enti e soggetti coinvolti.

Dalle analisi effettuate si sono sviluppati due diversi modelli formativi che, pur non rappresentando l'unica modalità in cui potrebbe essere organizzata la formazione per *l'e-government*, racchiudono, con un diverso approccio, le problematiche e le esigenze delineate nei capitoli precedenti.

I due percorsi hanno in comune alcuni elementi da cui non si può prescindere: la flessibilità del modello, la complessità dell'articolazione modulare, il coinvolgimento di figure diverse per ruolo, competenze, responsabilità ed Ente di provenienza, la ricchezza dei contenuti proposti. Al contrario, si differenziano per il diverso approccio ai temi rilevanti nell'introduzione dell'*Information and Communication Technology*: il primo modello, definito trasversale, si impernia sul concetto di interoperabilità e di comunicazione tra le diverse amministrazioni operanti sullo stesso territorio e propone un'articolazione modulare che coinvolge, in

un'ottica di collaborazione e condivisione delle conoscenze e competenze, soggetti di diversi Enti; il secondo modello, da noi definito specialistico, punta al contrario ad una formazione settoriale e intensiva, tesa a specializzare, sui diversi temi dell'*e-government*, il personale di uno stesso Ente, prevedendo solo brevi ma significativi momenti di contatto tra Enti diversi in un gioco di scambio di esperienze e di scelte definite singolarmente.

11.2 Il modello trasversale (modello A).

La formazione sull'*e-government* non può prescindere da un inquadramento del fenomeno nel più ampio contesto del cambiamento in atto nella Pubblica Amministrazione. L'*e-government* è infatti strettamente correlato al processo di riforma della Pubblica Amministrazione: federalismo, contenimento della spesa pubblica, integrazione comunitaria, riforma del pubblico impiego, ecc. Partendo, quindi, dall'analisi della normativa, approccio tradizionalmente utilizzato nella Pubblica Amministrazione, si affronta il tema del cambiamento culturale di cui la norma è portatrice. Si analizzano dunque le relazioni tra bisogni dei cittadini, normativa, tecnologie, organizzazione e cultura aziendale.

Tali tematiche devono essere affrontate da chiunque si accinga ad intraprendere un percorso formativo sull'*e-government*. La creazione, in tale fase, di gruppi di lavoro misti, sia per qualifica professionale, che per ente di appartenenza, è auspicabile. In tal modo si favorisce lo scambio di esperienze e lo sviluppo di una cultura comune, elemento fondamentale per il buon funzionamento della rete delle amministrazioni.

A questo punto si rende necessaria una contestualizzazione dell'*e-government* nei diversi enti. Si tratta di comprendere, sia dal punto di vista tecnico, che dal punto di vista organizzativo, cosa significa *e-government* per ciascun ente. Tale tematica sarà affrontata, a diversi livelli di approfondimento, a seconda della qualifica dei formandi: con un approccio di tipo strategico per i dirigenti, con un approccio più

tecnico per il personale di livello intermedio, con un'azione di sensibilizzazione per le qualifiche più basse. Nel primo caso, infatti, saranno chiarite le nuove competenze manageriali richieste ai dirigenti in una Pubblica Amministrazione rinnovata, caratterizzata da una struttura organizzativa orizzontale e non più verticistica. Nel secondo caso, il modulo formativo sarà incentrato su tematiche tecnico-specialistiche specifiche dell'*Information-Technology*, elementi necessari per una efficace erogazione dei servizi ai cittadini, attraverso il canale multimediale. Il terzo modulo, invece, sarà caratterizzato da un'azione di sensibilizzazione verso le tematiche della comunicazione, della *customer care* e della corretta gestione ed erogazione delle informazioni all'interno e all'esterno dell'Ente e delle nuove modalità di lavoro derivanti dall'introduzione dell'*e-government* all'interno dei diversi settori dell'ente.

Solo dopo aver chiarito tali aspetti, si organizzeranno degli incontri tra i diversi enti, per affrontare il tema della cooperazione. Anche in questo caso le classi saranno composte da allievi dotati della stessa qualifica professionale. In tal modo sarà possibile affrontare il tema sia a livello strategico che operativo.

Si passerà, poi a lavorare su alcuni temi specifici, come ad esempio, l'informatizzazione, intesa in termini di alfabetizzazione, l'archivio, l'organizzazione e la gestione delle risorse umane, la tecnologia, intesa come architettura di sistema. Il primo aspetto riguarda tutto il personale dell'ente. Ovviamente bisogna prevedere corsi diversi, sulla base del livello di competenze in ingresso dei partecipanti e del livello di competenze che essi dovranno avere in uscita. Per semplificare si propone una struttura modulare su tre livelli: livello base (propedeutico), livello intermedio (tale modulo dovrà, presumibilmente, essere seguito dalla maggior parte del personale dell'ente) e livello avanzato (per coloro che dovranno ricoprire funzioni ad alto livello di specializzazione). Gli altri temi, in generale, riguardano solo alcuni settori o alcune qualifiche, pertanto saranno costituiti dei gruppi di lavoro tematici all'interno di più enti.

A questi temi, sulla base delle esigenze peculiari dei diversi enti e dei singoli partecipanti, potranno esserne aggiunti altri. Infatti, il presupposto fondamentale per sviluppare un percorso formativo che raggiunga gli obiettivi di miglioramento delle conoscenze sul nuovo assetto organizzativo della Pubblica Amministrazione e del

trasferimento delle nuove competenze richieste dall'*e-government*, è la progettazione di un modello formativo flessibile che possa essere modificato, *in fieri*, durante l'intero percorso in base alle esigenze espresse dalla platea di riferimento.

La fase conclusiva del percorso formativo prevede la collaborazione di alcune figure professionali, provenienti da enti diversi, che opereranno su temi specifici di interesse trasversale, come ad esempio il tema del lavoro, dell'ambiente, dei beni culturali, dell'interoperabilità dei sistemi informativi, ecc. Questo modulo formativo riveste un'importanza fondamentale, poiché rappresenterà un momento di confronto tra esperienze vissute in diversi settori della Pubblica Amministrazione. Esse, difatti, potranno fungere da stimolo per la creazione di modelli organizzativi *ad hoc* in riferimento alle specifiche esigenze e peculiarità dell'Ente di appartenenza.

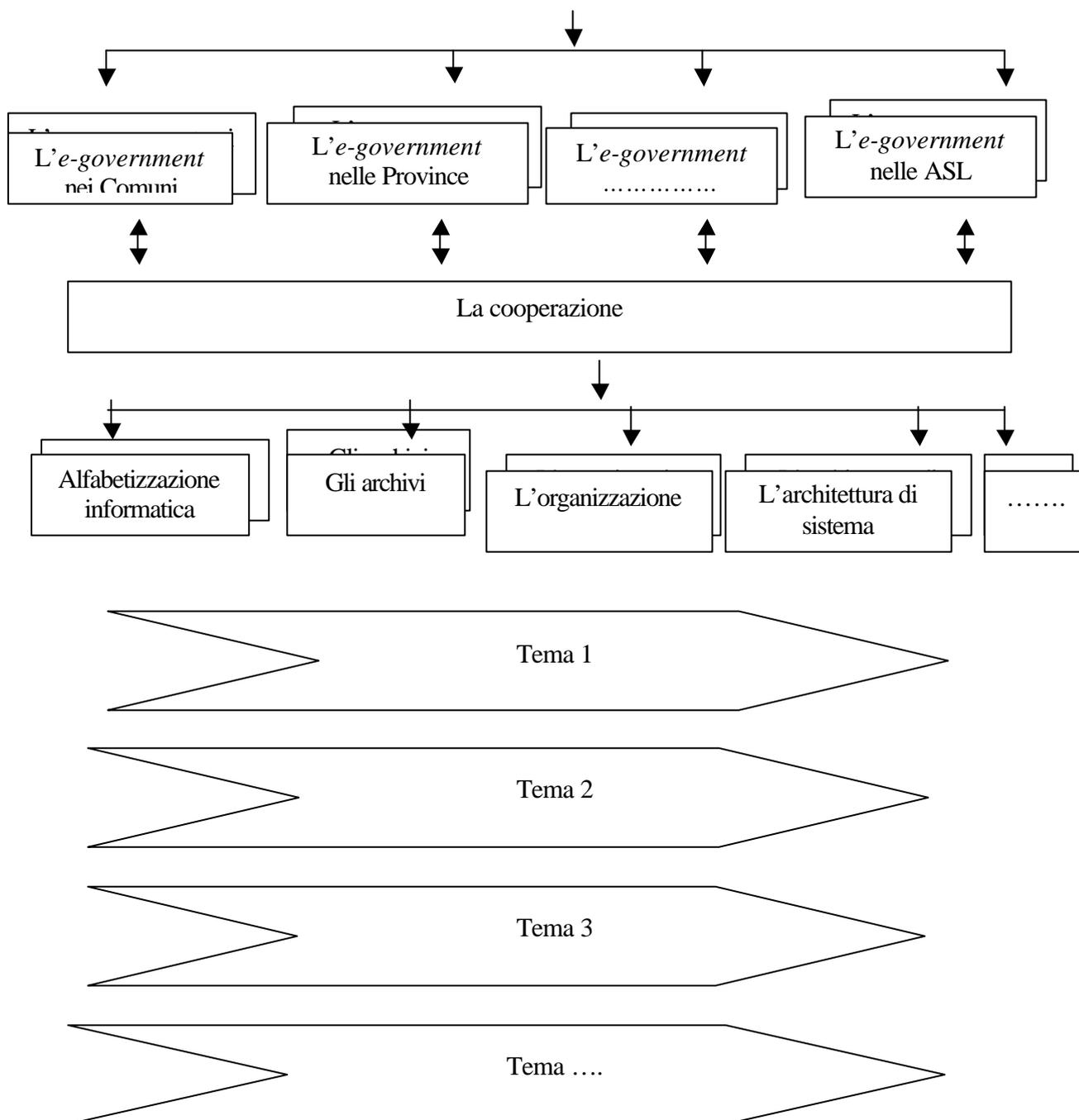
Il modello trasversale può, dunque, essere così schematizzato (fig. 11.1)

La metodologia formativa più adeguata ad un intervento formativo così complesso è la formazione-intervento. Si partirà, infatti da un'azione di sensibilizzazione che richiederà, necessariamente, un forte coinvolgimento del vertice, non solo dei livelli dirigenziali, ma possibilmente, anche del livello politico. Infatti, assessori e consiglieri avranno un ruolo fondamentale di indirizzo strategico nell'attuazione dell'*e-government*. Nelle fasi successive si tenderà sempre più ad operare su problematiche concrete e reali. Il trasferimento di nozioni teoriche e di esperienze, sviluppate in altri contesti, sarà finalizzato all'applicazione pratica. In ogni fase dell'intervento formativo verrà adottata la metodologia del *project work*. In questo modo i partecipanti avranno l'opportunità di formarsi e di operare contemporaneamente.

Appare dunque evidente che l'attività formativa non potrà in alcun modo prescindere da quanto verrà in concreto realizzato all'interno dei singoli enti. Essa sarà di supporto e di stimolo all'applicazione dell'*e-government*. Non è, infatti, pensabile che questi due processi si svolgano parallelamente senza intrecciarsi. Il coordinamento tra le strutture, interne ed esterne all'ente, che realizzano l'attività formativa e quelle che a vario titolo concorrono all'attuazione dell'*e-government* (fornitori di tecnologie, consulenti, ecc.) è requisito necessario per il successo dell'operazione.

Fig. 11.1 – Un modello formativo per l'e-government: il modello trasversale

L'e-government nel quadro della riforma
della Pubblica Amministrazione



Non si tratta di un processo semplice, considerando l'elevato numero di soggetti coinvolti ed, a nostro parere, non può essere realizzato senza l'intervento di una struttura di coordinamento che curi sia la coerenza delle attività svolte all'interno dell'ente che le relazioni con gli altri enti che si accingono ad attuare l'*e-government*.

Dalle analisi svolte emerge fortemente l'esigenza di coordinare le diverse iniziative e di contestualizzarle in un quadro più ampio.

Il modello formativo descritto perde valore e significato se applicato ad un singolo ente, mentre esprime pienamente le proprie potenzialità se applicato in un'ottica sistemica ad enti diversi che devono, e dovranno sempre più, operare come un tutt'uno.

Inoltre le attività formative dovranno rispondere a degli standard qualitativi, fissati in precedenza, e assicurare il controllo del raggiungimento degli obiettivi di crescita professionale dei partecipanti e di miglioramento dei servizi resi dalle Pubbliche Amministrazioni ai cittadini. Quindi il modello formativo proposto dovrà prevedere un sistema di monitoraggio e controllo che consentirà di valutare l'efficacia e la qualità della formazione, in modo da poter, in itinere, apportare i necessari aggiustamenti.

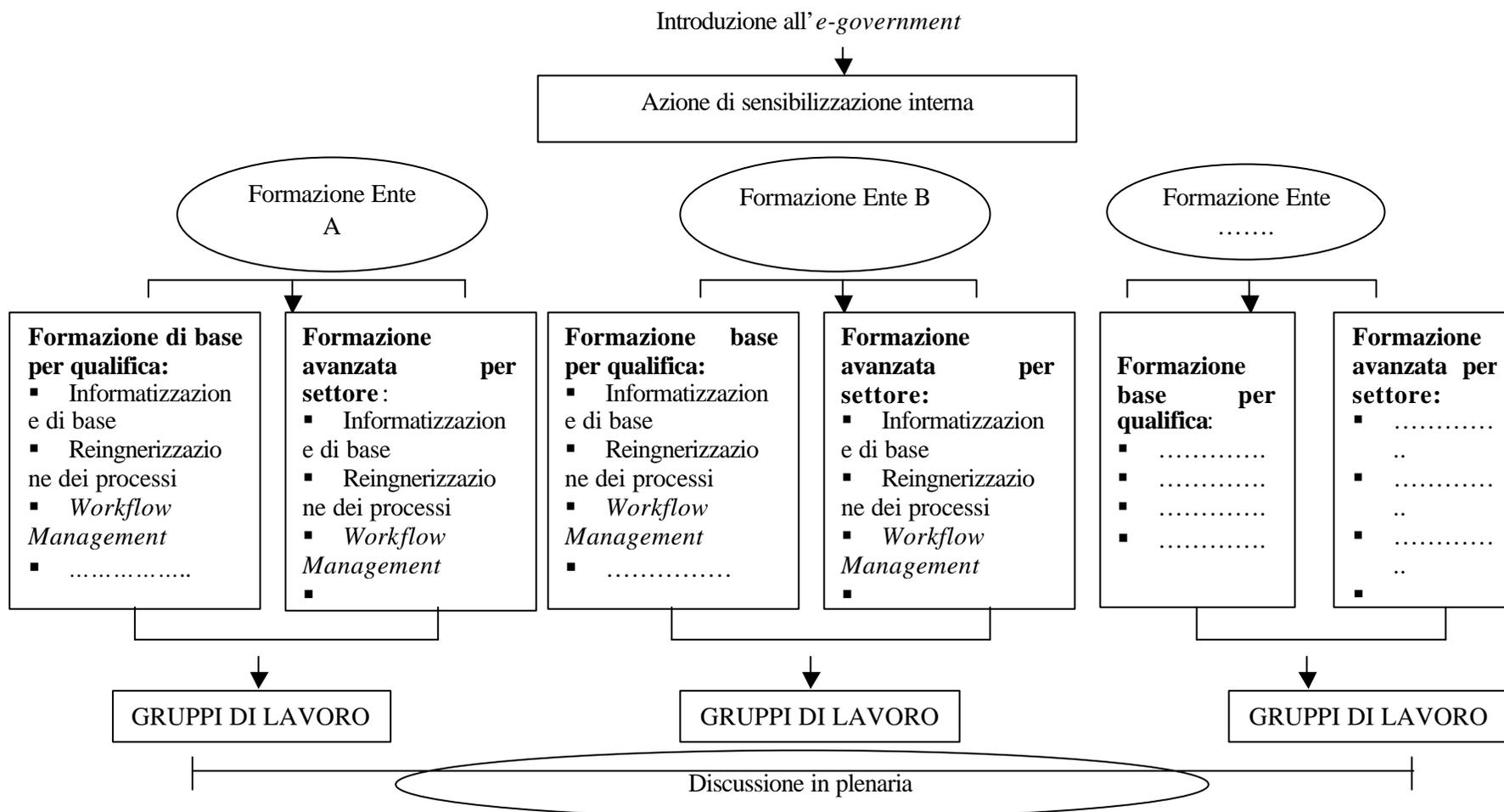
11.3 Il modello formativo specialistico (modello B).

Il modello formativo specialistico si caratterizza per una preliminare formazione rivolta ai dirigenti e alla classe politica dei diversi Enti del territorio di riferimento: in questa fase l'obiettivo prioritario da raggiungere è quello di sensibilizzare i vertici dell'amministrazione verso i temi dell'*e-government*; di superare resistenze culturali di opposizione e resistenza al cambiamento e di conservazione dello *status quo*; di delineare le scelte strategiche che i vertici delle Amministrazioni potrebbero adottare, in una logica di cooperazione, per poter usufruire, nel processo di organizzazione del lavoro e dell'erogazione dei servizi all'utenza privata (cittadini e imprese), delle straordinarie possibilità offerte

dall'introduzione delle nuove tecnologie dell'informazione; di sviluppare capacità manageriali di eccellenza, con una forte cultura del risultato e dell'organizzazione di mezzi e risorse per il raggiungimento degli obiettivi istituzionali, fra tutti quello di offrire ai cittadini servizi di elevato livello qualitativo. Al termine di questa fase preliminare, suddivisa in diverse unità didattiche, si proseguirà con la formazione specifica coinvolgendo i diversi attori della Pubblica Amministrazione (dirigenti, funzionari, operatori) a seconda delle esigenze formative espresse. Il compito di sensibilizzare le diverse figure coinvolte, direttamente o indirettamente, nel processo di ammodernamento della macchina amministrativa, sarà affidato ai dirigenti di settore, responsabili di sollecitare la riflessione e l'interpretazione corretta delle novità introdotte dall'Action Plan sull'*E-government* da ciascun dipendente, al fine di accrescere il livello di conoscenza delle responsabilità, delle competenze e delle modalità operative relative al proprio ruolo. La formazione quindi proseguirà con dei moduli didattici specialistici creati ad hoc, rivolti ad Enti singoli, secondo due direttrici: da un lato la formazione sarà rivolta a tutti coloro che appartengono ad un profilo professionale (es. operatori) e dall'altra saranno organizzate attività formative specifiche per tutto il personale, a prescindere dal ruolo e dalla funzione svolta, di un settore di attività (es. tutto il personale del settore Anagrafe) in modo da verificare le ricadute organizzative delle decisioni prese in un settore sull'intera macchina amministrativa . In questo caso la formazione assumerà una connotazione più tecnica ed operativa e affronterà temi quali l'alfabetizzazione informatica, la reingegnerizzazione dei processi di lavoro, il *workflow management*, la gestione ed elaborazione di archivi informatici, la comunicazione e il *customer relationship management*, etc...Saranno quindi organizzati dei gruppi di lavoro, trasversali ai due percorsi didattici, per verificare l'apprendimento di conoscenze e competenze attraverso la realizzazione di un progetto applicativo (*project work*). Inoltre, a conclusione dell'iter formativo, i *project work* saranno discussi in plenaria, coinvolgendo i dirigenti e i rappresentanti dei gruppi di lavoro dei diversi Enti coinvolti nel processo formativo.

Il modello specialistico può quindi essere così schematizzato. (fig. 11.2)

Fig. 11.2- Un modello formativo per l'e-government: il modello specialistico



L'adozione di un modello di questo tipo, focalizzato su una formazione intensiva e specialistica per piccoli gruppi di soggetti operanti in uno stesso Ente, non è immune da rischi e opportunità da delineare in sede di verifica sul campo. Da una prima lettura del modello, si possono abbozzare alcune considerazioni e una ipotesi di eventuali vantaggi e svantaggi.

Gli aspetti positivi di un modello trasversale ci sembrano:

- i minori sforzi organizzativi, in termini di risparmio di tempo e di risorse impiegate, in quanto la formazione coinvolgerà prevalentemente un singolo Ente e non comporterà problemi di coordinamento e gestione di esigenze formative (sede dei corsi, cadenza temporale, orari delle lezioni) diverse;
- un'organizzazione del percorso didattico che, coinvolgendo solo un Ente alla volta, potrebbe essere svolta a prescindere dall'attuazione della formazione in altri Enti;
- la composizione di aule numericamente molto limitate e omogenee dal punto di vista professionale;
- una formazione a cascata, che dal livello più alto (classe politica e direttiva) discenda verso le posizioni intermedie ed operative, coinvolgendole sia in un processo per qualifica professionale sia in un processo per settore di appartenenza;
- responsabilizzare e sensibilizzare, in maniera cogente, la dirigenza dell'Ente, la quale assumerà il ruolo di formatore nei confronti dei propri dipendenti.

Tra gli svantaggi di questo modello possiamo indicare:

- la duplicazione degli interventi formativi per Enti diversi operanti nello stesso territorio e per dipendenti dello stesso Ente ma di qualifica o settore di appartenenza diverso;

- la difficoltà di organizzare delle aule, numericamente significative, in Enti di medie e piccole dimensioni, considerando l'esiguità delle personale dello stesso settore di attività e della limitatezza, in alcuni casi, di dirigenti o di personale con profilo professionale elevato;
- l'utilizzo di formatori interni potrà condurre, nel processo di trasferimento alla platea più ampia dei dipendenti, ad una dispersione di conoscenze e/o distorsione delle nozioni;
- il modello è fortemente settoriale, ossia coinvolge soggetti provenienti dallo stesso settore di attività, per cui un limite è rappresentato dallo scarso coinvolgimento dell'Ente, considerato come sistema, e dalla probabilità che non si instauri un processo collaborativo e di condivisione delle conoscenze;
- la scarsa presenza di momenti formativi comuni tra diversi enti non permetterà ai partecipanti di confrontarsi con altri soggetti che affrontino, simultaneamente, le stesse problematiche e non faciliterà l'instaurazione di una cultura di cooperazione tra gli stessi;
- il modello formativo proposto si basa sulla logica per settore, la più adatta all'attuale organizzazione della Pubblica Amministrazione, ma che potrebbe essere superata con l'introduzione dell'*e-government*, il quale privilegia una logica per processi.

12. LA VERIFICA SUL CAMPO.

12.1 Ambito di indagine.

I modelli formativi, presentati nel capitolo precedente, nascono da una serie di valutazioni effettuate da “formatori” che, in base alle risultanze delle ricerche effettuate e dall’esperienza accumulata nel settore, hanno progettato dei percorsi formativi da proporre a coloro che nella Pubblica Amministrazione dovranno occuparsi dell’*e-government*. Tali modelli potrebbero, però, non rispecchiare le reali necessità dei destinatari o potrebbero essere migliorati, dal punto di vista architeturale, attraverso i suggerimenti di coloro che conoscono dettagliatamente l’organizzazione e le dinamiche gestionali dell’Ente di appartenenza. Tale condizione rende necessaria una preventiva fase di verifica dei modelli progettati, in modo da pervenire, da un lato, alla scelta di un modello rispetto all’altro, e dall’altra parte alla individuazione delle aree di miglioramento del modello prescelto. Tale operazione è necessaria per favorire la concreta applicabilità, nelle realtà per il quale è stato ipotizzato, del modello formativo per l’*e-government*. L’ipotesi alla base della verifica effettuata è che gli operatori della Pubblica Amministrazione, a vario titolo coinvolti nel processo di implementazione dell’*Information & Communication Technology*, possano interpretare e sottolineare opportunità e limiti di un ipotetico percorso formativo, considerando la realtà (organizzativa, culturale, territoriale e formativa) in cui esso andrà a collocarsi. Poiché la formazione per l’*e-government*, qui delineata, si rivolge a Enti molto differenti fra loro (per dimensioni, numero di dipendenti, livello di diffusione delle logiche dell’*e-government*) è necessario verificare se l’adozione di un modello rispetto ad un altro, sia conforme alle situazioni organizzative, gestionali, professionali e tecniche dei diversi Enti coinvolti. Inoltre, la verifica sul campo è necessaria perché solo dalla condivisione e dal confronto di opinioni ed esperienze diverse (come sono, nella realtà, quelle dei

formatori e degli operatori della Pubblica Amministrazione) possono scaturire idee progettuali per il miglioramento delle proposte avanzate.

In questo capitolo, quindi, verranno delineate le osservazioni espresse dai soggetti intervistati. Tali riflessioni diverranno un importante strumento di analisi per pervenire, nel capitolo successivo, alla delineazione dei progetti formativi destinati alle figure professionali impegnate nei processi di ammodernamento della Pubblica Amministrazione a supporto dell'*e-government*.

12.2 Metodologia della ricerca.

La verifica sul campo dei modelli formativi è stata condotta sullo stesso campione rappresentativo di comuni di grandi dimensioni, di comuni di medie dimensioni, di province e di regioni, utilizzato per la rilevazione dei fabbisogni formativi. Ciò è stato reso necessario per non inficiare le ipotesi alla base della progettazione dei modelli: infatti, la verifica dei modelli in altri contesti istituzionali ed organizzativi, caratterizzati da diversi assetti e fabbisogni formativi nell'implementazione delle logiche di *e-government*, avrebbero, probabilmente, delineato una discrasia nella condivisione di linee strategiche, precedentemente rilevate e discusse nella fase di analisi dei fabbisogni formativi. La verifica dei modelli formativi, quindi, è stata svolta su di un campione rappresentativo di alcuni Enti Locali della Campania e della Puglia, ed in particolare: dai comuni della provincia salernitana (Baronissi, Cava Dei Tirreni, Eboli, Nocera Inferiore, Salerno, Scafati), dai comuni della provincia napoletana (Ercolano, Casoria, Napoli, Nola, Qualiano, Quarto, Sorrento, Vico Equense), dalla Provincia di Lecce e dal Comune di Canosa di Puglia, dall'ASL Napoli 3. All'interno degli Enti su indicati, si sono svolte interviste ai Segretari Generali e/o Direttori Generali, ai Direttori dell'Ufficio Anagrafe e dell'Ufficio Sistemi Informativi, agli Amministratori, ai Presidi Tecnici e ai Responsabili della Formazione. La necessità di ascoltare l'opinione di diverse figure, ognuna delle quali con possibile e differente responsabilità

nell'implementazione dell'e-government all'interno dell'Ente, scaturisce dall'ipotesi che diversi centri decisionali possano percepire il problema in modo differente, in riferimento alla propria sensibilità professionale e alle funzioni svolte, ed esprimere, quindi, giudizi differenti sulla concreta fattibilità e applicazione dei modelli progettati non solo all'interno dell'Ente di appartenenza ma, più in generale, all'interno della Pubblica Amministrazione.

12.3 I risultati della verifica sul campo.

Le osservazioni raccolte saranno schematizzate secondo una triplice ripartizione. Da un lato, saranno delineate le considerazioni, ritenute più rilevanti, che riguardano l'architettura generale di entrambi i modelli; dall'altro lato si scenderà nel dettaglio, evidenziando vantaggi ed aspetti critici di ciascun modello, così come emerse in fase di verifica sul campo. Ciò è stato reso possibile dalla stessa strutturazione delle interviste effettuate, che da un livello generale di inquadramento dei diversi modelli presentati (nel quale sono state chiarite e discusse le relative ipotesi e gli obiettivi perseguibili) sono scese nella disamina e nella discussione di aspetti specifici di ciascun modello.

12.4 Considerazioni generali.

Le riflessioni generali, di seguito delineate, concernono aspetti che, secondo i soggetti intervistati, accomunano i due modelli, nonostante il diverso, ed esplicito, approccio alla formazione per l'e-government. Tali osservazioni si sono concentrate su diversi aspetti, tra i quali: l'architettura ed organizzazione del modello, la

tipologia di destinatari coinvolti, la varietà dei contenuti proposti ed eventualmente le metodologie didattiche, se evidenziabili dal modello stesso.

In generale, possiamo evidenziare come gli intervistati abbiano espresso delle perplessità sulla laboriosità dell'articolazione dell'intervento formativo, resa comunque necessaria, come ben delineato nel capitolo precedente, dalla complessità del fenomeno *e-government* e dalla necessità di interventi formativi di largo respiro e dislocati sul lungo periodo. Preoccupazioni sono sorte, inoltre, sulla fattibilità di coinvolgere diversi Enti nello stesso percorso formativo, data la storica difficoltà delle Amministrazioni Pubbliche a perseguire gli stessi obiettivi e a condividere le stesse finalità

In particolare si evidenzia:

- una generale convinzione che la effettiva realizzazione dei due modelli, caratterizzati da un'architettura eccessivamente ampia e complessa, anche per il gran numero di Enti Locali coinvolti, sia possibile solo se i modelli vengano condivisi totalmente da ciascun Ente. Questa condivisione, però, è ritenuta difficile da attuare sia da un punto di vista amministrativo (i due modelli proposti rappresentano, infatti, dei veri e propri Piani di Formazione da approvare in Delegazione Trattante alla presenza di tutte le rappresentanze Sindacali degli Enti) che dal punto di vista politico (per la necessità di ottenere una legittimazione dall'alto, non solo del percorso formativo, ma dello stesso piano delle *government* locale). Questa situazione, secondo gli intervistati, potrebbe essere superata e risolta solo da quegli Enti che appartengono ad una stessa rete di collegamento (comunità montane attive, cordate per progetti del dipartimento della Funzione Pubblica, progetti europei...). Per tale motivo, e anche per una valutazione generale sull'architettura dei due modelli, si ritiene che il modello specialistico (B) possa essere di più facile applicabilità, prevedendo percorsi formativi paralleli, da attuare anche singolarmente ad un solo comparto dell'Ente.
- una generale perplessità ad inserire in aula, quando previsto, figure professionali di diversa provenienza gerarchica e culturale (amministratori, dirigenti, funzionari

ed operativi). La disomogeneità dei livelli gerarchici, e delle relative responsabilità assolute all'interno dell'Ente di appartenenza, può rappresentare, secondo gli intervistati, un problema non di "rango" ma di influenza sul livello di trattazione delle tematiche oggetto di studio. Si ritiene, infatti, che la costituzione di aule eterogenee, dal punto di vista del ruolo e della funzione assolta all'interno dell'Ente (elemento comune, almeno in alcuni moduli, in entrambi i modelli), possa peggiorare la qualità della formazione erogata, per la necessità di adeguare i contenuti e i linguaggi ad una platea molto diversa per livello culturale e conoscenze possedute;

- una ottima valutazione sulla presenza, in entrambi i modelli, di momenti di scambio/confronto tra enti diversi. Il confronto però viene considerato proficuo quando vi sia la condivisione di alcune problematiche comuni. In caso contrario, quando la composizione dell'aula sia tale da non consentire un comune terreno di discussione, gli intervistati rilevano la possibilità che si inneschi un processo, irrimediabile, verso la demotivazione o la partecipazione passiva dei partecipanti, soprattutto nell'approfondimento di problematiche non inerenti la propria sfera d'azione professionale o il proprio livello di responsabilità;
- la mancata indicazione di attività che esulino dalla formazione in aula o dalla elaborazione progettuale. I soggetti intervistati hanno evidenziato, infatti, che in entrambi i modelli progettati sia assente una fase di consulenza *on the job*. Ciò si scontra con un evidente fabbisogno degli Enti a ricevere, nel processo di progettazione ed implementazione del piano nazionale per l'*e-government*, servizi integrati: ad esempio, l'affiancamento *on the job* o la collaborazione nella fase progettuale del sistema *e-government*.

Le osservazioni raccolte sui due modelli hanno rilevato chiaramente quali siano gli aspetti critici dei modelli presentati ed evidenziano come le valutazioni effettuate siano anche frutto di remore culturali propri della Pubblica Amministrazione.

Le perplessità relative alla composizione di aule eterogenee dal punto di vista dei profili professionali coinvolti (dirigenti, responsabili con funzioni direttive,

amministratori, operativi..), sembrano scaturire sia da una storica prassi della Pubblica Amministrazione (tesa a ridurre e ad ostacolare gli scambi informativi tra il livello politico, il livello dirigenziale e il livello operativo, motivandola con le diverse responsabilità dei soggetti suddetti) sia dalla “presunzione” che esista un effettivo e reale *gap* culturale tra diversi soggetti solo perché di differente provenienza professionale o ricoprenti diverse posizioni organizzative. Nonostante la piena consapevolezza delle problematiche derivanti da aule che esprimano distinte attitudini e competenze (anche in relazione alla comprensione ed approfondimento degli argomenti trattati), tale scelta deriva da due ordini di ragioni. Da un lato, il fenomeno *e-government*, come delineato nel corso della ricerca stessa, richiede una formazione che si ponga trasversalmente a tutti i settori delle Pubbliche Amministrazioni coinvolte, in modo da costituire una leva strategica per il cambiamento delle conoscenze, delle modalità di lavoro, dei modelli organizzativi, e per il consolidamento di una cultura aziendale orientata alle nuove missioni istituzionali e al ruolo innovativo assolto dalle strutture pubbliche nell’era digitale. Per perseguire tali ambiziosi obiettivi, è evidente che sia necessario coinvolgere chi detiene poteri decisionali e responsabilità diverse nella definizione delle linee strategiche del piano per l’*e-government*. Per tale motivo, all’inizio della ricerca si è optato per una metodologia formativa che meglio risponda a tali finalità la *formazione-intervento*. Essa è un processo di apprendimento che porta un gruppo di persone, appartenenti alla stessa organizzazione o coinvolti in eguali processi, a condividere presupposti, contenuti, modalità e soluzioni di cambiamento organizzativo. Soltanto coinvolgendo, anche se per brevi momenti di confronto e scambio, decisori, attuatori ed esecutori del sistema *e-government*, sarà possibile favorire lo sviluppo di una cultura comune e la condivisione della stessa *mission* istituzionale.

L’altro aspetto rilevante, emerso in sede di verifica sul campo, è la generale perplessità a coinvolgere diversi e numerosi Enti. Tale operazione potrebbe incontrare, infatti, delle effettive difficoltà di attuazione se, da un lato, gli Enti coinvolti si trovino a sperimentare diversi livelli di diffusione delle logiche dell’*e-government*, e dall’altro lato, a non condividere l’impianto generale dell’intervento

formativo proposto. Si ritiene, però, che non sia possibile escludere il confronto e la convivenza in aula di soggetti provenienti da diversi Enti, necessari per favorire, già in sede di formazione, la cooperazione e l'interoperabilità tra amministrazioni diverse, così come previsto dal Piano Nazionale dell'*e-government*. Del resto, gli stessi intervistati hanno positivamente accolto la previsione di momenti di confronto/scambio con soggetti provenienti da diversi contesti organizzativi.

12.5 Considerazioni specifiche.

Dopo aver tracciato le criticità e le opportunità comuni ai due diversi modelli, la verifica sul campo si è focalizzata sull'analisi degli elementi specifici di ciascun modello progettato.

Il modello trasversale risulta essere il più gradito soprattutto per la previsione di realizzare l'attività formativa ad aule che non siano "mono-ente". E' infatti essenziale, secondo gli intervistati, offrire la possibilità di un confronto/scambio tra soggetti appartenenti a diverse realtà istituzionali, in modo da favorire sia il trasferimento di conoscenze e competenze, sia il confronto e la sperimentazione delle soluzioni adottate per l'implementazione del sistema *e-government*. Risulta, quindi, predominante la convinzione che il processo di formazione ed apprendimento dovrebbe basarsi sugli scambi tra partecipante/partecipante. Inoltre tali osservazioni tendono a convalidare i dati della ricerca, in particolare la necessità di offrire una formazione che divenga presupposto per valorizzare e promuovere, all'interno e all'esterno degli Enti, la condivisione delle conoscenze e la cultura della collaborazione. Nonostante questo interesse, la maggior parte degli intervistati ha sollevato qualche perplessità in riferimento alle modalità di composizione delle classi: si è suggerito, infatti, di tener conto sia delle dimensioni dell'Ente di appartenenza sia del livello di applicazione delle attività di *e-government*.

Interessante risulta il convincimento che tale modello sia il più adattabile ai comuni di media e piccola dimensione.

Il modello specialistico (B) è stato valutato positivamente per l'architettura di base. Infatti la previsione di percorsi formativi paralleli, destinati a singoli comparti dell'Ente, è stata considerata un'opportunità ottimale per gli Enti di grandi dimensioni, che potrebbero, anche in assenza di una condivisione globale del Piano di Formazione, finanziare e favorire la formazione di uno specifico settore o dipartimento. Tale possibilità si scontra però con la filosofia sottostante al modello stesso. Esso infatti punta ad una formazione settoriale e intensiva che coinvolga contemporaneamente, ma singolarmente, più enti, e all'interno di questi, prevede altrettanti momenti formativi paralleli da destinarsi, da un lato, a tutto il personale di un settore e dall'altro ad un insieme eterogeneo di profili professionali. Accanto a questa formazione settoriale individuale, sono previsti momenti progettuali e di confronto. Valutare positivamente la possibilità di effettuare un solo percorso formativo per un singolo settore di un singolo Ente, significa inficiare il modello stesso e snaturarlo dei suoi obiettivi. Inoltre l'osservazione raccolta tende a perpetuare una prativa molto diffusa all'interno degli enti intervistati, così come rilevato in sede di rilevazione dei fabbisogni formativi. Intendiamo riferirci alla tendenza di affrontare in modo frammentato, isolato ed episodico le necessità formative della Pubblica Amministrazione, provocando una specializzazione per comparti del personale interno, che risulta essere formato ed informato su determinate tematiche (ed è il caso dell'*Information & Communication Technology*) in modo disomogeneo e a macchia di leopardo.

12.6 Conclusioni.

In base alle osservazioni raccolte dagli Enti intervistati e in base alle analisi precedentemente effettuate, si propone, quale modello formativo per l'*e-government*, il modello trasversale (A). Esso, infatti, rispecchia le nuove esigenze formative delle

Pubbliche Amministrazioni e gli obiettivi sottostanti al Piano Nazionale per l'*e-government*. Inoltre i soggetti intervistati sembrano aver assimilato i concetti alla base del modello stesso: la cooperazione e la comunicazione tra enti, lo scambio di esperienze e la trasversalità delle conoscenze/competenze possedute. Inoltre le perplessità evidenziate in fase di verifica (relative ad esempio alla formazione di aule eterogenee per ente di appartenenza e profili professionali) sono facilmente superabili perché il modello prevede tale possibilità su step di approfondimento diversi. Inoltre la flessibilità del modello è tale da poter introdurre delle modifiche in fieri in base alle esigenze espresse dalla platea di riferimento.

Al contrario il modello specialistico (B) è apparso di difficile applicazione in quanto la filosofia sottostante non è stata recepita in modo corretto dai soggetti intervistati. Se a ciò si aggiungono gli elementi critici individuati già in fase di progettazione (vedi capitolo 11, paragrafo 11.3) si evidenzia come la gestione operativa del modello sarebbe risultata onerosa e complicata.

13 IL MODELLO FORMATIVO PER L'E-GOVERNMENT.

13.1 Premessa.

Dall'analisi condotta ed illustrata nei capitoli precedenti, emerge chiaramente che il modello più rispondente alle linee di sviluppo tracciate nel Piano d'azione *e-government* è il cosiddetto "modello trasversale", benché esso presenti anche dei punti di debolezza, prevalentemente legati all'impossibilità di parcellizzare l'intervento che prevede un'azione complessiva sul sistema della Pubblica Amministrazione Locale. L'attuazione di tale modello risulta, dunque, piuttosto articolata e complessa, soprattutto per quanto riguarda il coinvolgimento dei piccoli Comuni. Per il successo dell'iniziativa è, quindi, necessario prevedere la presenza di un organismo di coordinamento che promuova e sostenga il progetto, soprattutto presso le Amministrazioni di minori dimensioni.

13.2 Obiettivi generali.

La Pubblica Amministrazione Locale può diventare motore di sviluppo per il territorio se il personale è adeguatamente coinvolto nei progetti, formato e sensibilizzato alla reinterpretazione del ruolo del servizio pubblico. L'obiettivo finale è, quindi, quello di migliorare l'efficacia e l'efficienza con la quale la Pubblica Amministrazione risponde alle mutevoli e differenziate esigenze dei cittadini, adeguando ed innovando la qualità ed il livello dei servizi, entrando in rete con le *migliori pratiche* individuate nei Comuni italiani.

Gli obiettivi di questo specifico progetto consistono nel:

- sperimentare nuove forme e modalità di intervento;
- costruire percorsi formativi che si inseriscano nell'ambito del processo di cambiamento dell'Amministrazione, supportando lo stesso nei suoi aspetti operativi in modo integrato;
- sollecitare la riflessione sugli elementi che caratterizzano il cambiamento dell'Ente Locale;
- attivare/rafforzare il processo di sviluppo delle capacità manageriali e delle skills personali;
- sviluppare all'interno delle Pubbliche Amministrazioni Locali nuove competenze professionali, idonee a programmare, gestire e mettere in atto processi e modalità di lavoro fortemente rinnovate, in rapporto ad un utilizzo sempre più diffuso delle nuove tecnologie;
- favorire l'adeguamento dei modelli organizzativi e l'introduzione di nuove logiche operative di funzionamento delle Amministrazioni.

In particolare, il personale formato dovrà quindi essere in grado di:

- applicare strumenti e metodologie di lavoro innovativi al fine di esemplificare e rendere più efficienti le procedure della Pubblica Amministrazione;
- interpretare correttamente le nuove normative connesse all'introduzione dell'*e-government*, al fine di accrescere il livello di conoscenza delle responsabilità, delle competenze e delle modalità operative relative al proprio ruolo, migliorando la qualità del servizio erogato;
- migliorare la comunicazione all'interno dell'Amministrazione e tra personale e cittadini, avvalendosi del supporto dell'*Information & Communication Technology*;

- utilizzare pienamente gli strumenti informatici, in modo da favorire lo snellimento delle procedure e l'adeguamento dei servizi offerti agli standard più avanzati.

A tal fine, l'azione formativa deve analizzare, oltre agli aspetti normativi concernenti l'introduzione dell'*e-government*, questioni relative al miglioramento continuo della qualità dei processi e delle procedure adottati dagli Enti Locali ed ai meccanismi di comunicazione con i cittadini e con le altre Amministrazioni, contestualizzando gli argomenti affrontati nella realtà di riferimento dei partecipanti.

Tali tematiche devono essere affrontate, nell'ottica della gestione del cambiamento, secondo il seguente schema logico:

1. E' necessario avviare un processo di cambiamento

Attraverso un'analisi di scenario devono essere individuate le forze che spingono verso l'introduzione dell'*e-government* ed analizzate le ragioni per cui essa si è resa necessaria. Devono essere altresì individuati i fattori frenanti che possono provocare l'inerzia del sistema.

2. E' possibile gestire il cambiamento (altri soggetti lo hanno fatto)

Attraverso il confronto delle esperienze svolte dai partecipanti, o realizzate da altri Enti della Pubblica Amministrazione, devono essere individuate le migliori pratiche e valutata la trasferibilità di tali esperienze nei singoli contesti di riferimento.

3. Il cambiamento è attuabile nel proprio contesto di riferimento

Una volta individuati attività, iniziative e progetti finalizzati all'introduzione dell'*e-government* da realizzare nel proprio contesto di riferimento, deve esserne verificata la fattibilità, individuate metodologie e tecniche di attuazione e definiti i parametri per il monitoraggio e la valutazione dei risultati.

Si intende così promuovere una maggiore sensibilità alle tematiche dell'*e-government*, una maggiore capacità di gestione del cambiamento, una progettualità diffusa, un orientamento al risultato, una diffusione della logica del miglioramento continuo che si manifesti nell'implementazione di sistemi di tipo *Plan-Do-Check-Act* e nell'attivazione di processi di autoformazione, aggiornamento continuo e confronto che mettano il dipendente della Pubblica Amministrazione Locale in condizione di ricoprire con professionalità e competenza il nuovo ruolo che si accinge ad assumere.

13.3 Metodologia.

Il progetto deve sviluppare gli obiettivi esposti come “formazione in servizio” secondo i seguenti assunti di riferimento:

- a) essa si rivolge ad operatori impegnati contemporaneamente tanto in un percorso formativo professionalizzante quanto nella stessa attività lavorativa;
- b) è centrata sull'esperienza lavorativa dei partecipanti ai quali offre occasioni per migliorare le proprie competenze e, quindi, la qualità dell'esperienza stessa;

A tal proposito è indispensabile sottolineare che, sia per quanto attiene la definizione dei contenuti che la relativa metodologia di lavoro, il presente progetto deve intendersi in una logica di “*work in progress*” in cui siano possibili una serie di riadattamenti e rimodulazioni via via necessari qualora la situazione lo richieda.

I partecipanti devono essere resi protagonisti attivi del processo formativo, attraverso un forte coinvolgimento di tipo operativo nell'attività formativa stessa. L'attenzione ai contesti di riferimento ed alle specificità territoriali è fondamentale per garantire l'efficacia delle attività formative proposte.

Per questo motivo si intende far emergere fortemente le esigenze dei partecipanti, tarando su queste i contenuti dell'attività formativa.

La metodologia utilizzata deve essere di tipo attivo, per favorire l'apprendimento delle conoscenze e lo sviluppo delle capacità di lavorare in gruppo, organizzare le attività, impostare il lavoro stabilendo le priorità.

L'attività formativa dovrà prevedere l'alternarsi di momenti d'aula, caratterizzati dal ricorso a metodologie didattiche tradizionali (lezione frontale), ed innovative (esercitazioni di gruppo, *case study*, autocasi, *action learning*), con momenti di *training on the job* che consentiranno ai corsisti di verificare ed applicare le acquisizioni teoriche nell'ambito del proprio contesto di riferimento.

Il taglio degli interventi formativi dovrà essere prevalentemente di tipo pratico. Ampio spazio dovrà essere dedicato allo studio ed al confronto con i casi di successo. Un modo semplice e efficace per superare atteggiamenti e comportamenti conservativi, di ostacolo al miglioramento e al cambiamento è quello di porre attenzione ai casi esemplari, alle situazioni, alle persone, alle soluzioni che possono costituire un riferimento positivo.

E' utile a questo proposito ricordare che l'evoluzione delle organizzazioni è da sempre basata sull'apprendimento e sulla diffusione a partire da casi esemplari, piccoli o grandi che siano. Esiste un metodo consolidato nelle imprese che vogliono migliorare le loro prestazioni: il *benchmarking*. Questa prassi consiste in un processo continuo e sistematico di misurazione di prestazioni, prodotti, funzioni, processi, basato sul confronto con organizzazioni riconosciute come leader nei vari settori.

Il *benchmarking* è stato finora applicato per lo più da imprese operanti in regime di libero mercato, ma si ritiene debba essere seguito anche da tutte le aziende e le organizzazioni. Oggi il contesto, e non è un fatto solo italiano, è tale per cui anche aziende pubbliche che non siano in grado di fornire servizi di qualità sono destinate a scomparire.

Diventa quindi di fondamentale importanza, anche per queste imprese, il confronto con i casi di successo per identificare obiettivi concreti di miglioramento.

13.4 Articolazione.

Il processo formativo dovrà comporsi di più fasi che prevedono interventi di sensibilizzazione comuni alle diverse Amministrazioni, interventi mirati per ciascuna tipologia di Amministrazione (Comuni, Province, A.S.L., ecc.), interventi specialistici su singole aree tematiche da approfondire, realizzazione di progetti trasversali (fig. 11.1).

Modulo 1: *L'e-government nel quadro della riforma della Pubblica Amministrazione*

Il modulo ha l'obiettivo principale di illustrare i diversi aspetti del Piano di *e-government*, partendo dall'analisi della normativa nazionale ed europea sul tema e dalla riforma della Pubblica Amministrazione in generale. Sarà analizzata la normativa di riferimento, con particolare attenzione alle Linee Guida del Governo. Ai fini del cambiamento organizzativo, risultano elementi cruciali la motivazione e la partecipazione delle risorse umane coinvolte. In tal senso, vengono forniti ai partecipanti gli strumenti necessari alla gestione dei gruppi di lavoro. Gli allievi sviluppano le competenze per la comunicazione interna (con i colleghi e con gli altri Enti) ed esterna all'Ente (con gli utenti), con lo scopo di migliorare l'immagine che l'utente ha della pubblica Amministrazione.

Destinatari: Tale modulo prevede il coinvolgimento del personale delle diverse Pubbliche Amministrazioni con la costituzione di gruppi misti per qualifica professionale ed Ente di appartenenza.

Modulo 2: *L'e-government nei Comuni (opp. nelle Province, opp. nelle A.S.L., ecc.)*

In tale modulo vengono analizzate le problematiche specifiche che ciascuna tipologia di Ente si troverà ad affrontare in fase di introduzione dell'*e-government*. Ad esempio per i comuni si esplorerà il problema della Carta di identità elettronica, dell'interoperabilità tra le anagrafi, del protocollo elettronico; per le A.S.L., si

approfondirà il problema dell'interconnessione con le Aziende Ospedaliere ed i Medici di Medicina Generale, ecc.

Destinatari: Tale modulo sarà affrontato con diversi livelli di approfondimento (dall'inquadramento delle singole problematiche in chiave strategica, alla gestione operativa delle nuove tecnologie) a seconda della qualifica e del ruolo dei formandi.

Modulo 3: La cooperazione

In tale modulo verranno affrontati i problemi di interoperabilità tra le diverse amministrazioni affrontando le tematiche sia dal punto di vista tecnologico che organizzativo. Il modulo ha l'obiettivo di far acquisire agli allievi competenze necessarie per la gestione di progetti che prevedono il coinvolgimento di più Amministrazioni. Vengono approfondite le metodologie idonee a intervenire sulla struttura organizzativa degli Enti, mediante l'analisi e la reingegnerizzazione dei processi.

Destinatari: Anche questo modulo sarà affrontato con diversi livelli di approfondimento (dall'analisi delle problematiche organizzative di fondo, attraverso la reingegnerizzazione dei processi, fino alla risoluzione di singole problematiche tecniche) a seconda della qualifica e del ruolo dei formandi.

Modulo 4: Formazione specialistica

Tale modulo comprende più unità didattiche finalizzate all'approfondimento di tematiche specifiche. I partecipanti potranno accedere, sulla base dei propri *gap* di competenza rispetto al ruolo ricoperto ed alle funzioni che dovranno svolgere, ad una o più unità didattiche specialistiche.

A titolo puramente esemplificativo, e non esaustivo, si riportano alcune delle tematiche che potranno essere affrontate in questa fase:

- Utilizzo del *Personal Computer (Office Automation)*
- Utilizzo di *Internet*
- La costruzione di un sito *web*
- I portali
- Le reti civiche
- L'architettura di sistema
- La gestione di archivi e banche dati
- Il *Project Management*
- I modelli organizzativi
- La reingegnerizzazione dei processi
- Le teorie organizzative sulle reti tra aziende
- La gestione delle risorse umane in un'organizzazione reticolare
- Il *Knowledge Management*

Destinatari: le aule, per ciascuna unità didattica, dovranno essere formate in base a criteri di competenza, in modo da sviluppare percorsi formativi per livelli omogenei; la scelta dei partecipanti e delle unità didattiche dovrà essere demandata alle singole Amministrazioni che individueranno i formandi coerentemente alle strategie di sviluppo intraprese.

Modulo 5: Project Work - Training on the Job

Tale modulo è finalizzato alla definizione ed all'implementazione di progetti concreti all'interno delle singole Amministrazioni e/o, preferibilmente, tra più Amministrazioni. E' prevista la costituzione di gruppi di lavoro trasversali che

dovranno intervenire su tematiche di specifico interesse delle Amministrazioni coinvolte (ad esempio la disoccupazione, l'ambiente, la cultura, ecc.). L'obiettivo è comprendere e verificare sul campo come l'*e-government* possa supportare e facilitare la gestione di tali problematiche. La metodologia suggerita è quella del *benchmarking*.

Destinatari: i gruppi di lavoro dovranno essere formati in base a criteri di competenza e multidisciplinarietà. E' consigliabile il coinvolgimento all'interno del gruppo di più Amministrazioni che agiscono sullo stesso processo. E' fondamentale, per il successo dei progetti, un forte coinvolgimento del vertice che deve promuovere e sostenere le iniziative sviluppate.

13.5 Docenti.

Le attività didattiche dovranno essere realizzate avvalendosi di docenti ed esperti provenienti dal mondo dell'Università e della consulenza che abbiano maturato una significativa esperienza nel settore della Pubblica Amministrazione.

Il taglio fortemente operativo che si intende dare all'attività formativa, alle attività di esercitazione pratiche e ai gruppi di lavoro, richiede un consistente impiego di figure professionali qualificate che assistano i partecipanti sia nelle fasi d'aula che nelle fasi di *project work*.

13.6 La struttura organizzativa.

L'azione formativa, per la sua complessità, dovrà essere coordinata da una struttura che vanti una significativa esperienza nella realizzazione di attività formative complesse, con particolare riferimento alle attività rivolte alla Pubblica

Amministrazione. Essa dovrà dimostrare di possedere competenze specifiche sulle tematiche oggetto della formazione e capacità logistico-organizzative adeguate alla complessità del progetto.

Nella scelta dell'agenzia formativa incaricata di gestire il progetto dovranno essere accuratamente valutati la dotazione di attrezzature (con particolare riferimento alle tecnologie informatiche), il patrimonio informativo (sempre in riferimento ai temi da trattare) ed i saperi consolidati all'interno delle strutture (pubblicazioni, convegni, ecc.)

Non si ritiene opportuna una parcellizzazione delle attività formative con assegnazione a più agenzie, poiché ciò comprometterebbe seriamente l'unitarietà e la coerenza del processo.

Nel caso in cui si optasse per una suddivisione delle attività in più lotti, si raccomanda la presenza di un organismo di coordinamento e di un attento monitoraggio delle attività. E' inoltre necessario prevedere dei meccanismi di trasferimento delle buone prassi tra le diverse agenzie.

14 CONCLUSIONI*

La discontinuità digitale (cap 5) rappresenta una sfida sia per le imprese che per le pubbliche amministrazioni. Il concetto di *technology readiness*, introdotto da Colby e Parasuraman (2001) esprime in modo molto efficace la natura della sfida: la transizione verso l'utilizzo pervasivo di Internet nei processi di servizio, così come nella vita quotidiana, è inevitabile, come è stata l'adozione della scrittura e delle telecomunicazioni, ma progressiva. La condizione postmoderna, così come intuito già negli anni settanta nella riflessione filosofica sulla complessità, è caratterizzata da una crescente reticolarità e perdita del centro delle relazioni (in contrapposizione a modelli "moderni" gerarchici e centrati). Una condizione che Zygmunt Bauman (2001) definisce di "modernità liquida" che si caratterizza spazialmente dalla interconnessione e temporalmente dalla ridefinizione dell'organizzazione del tempo (tempo del lavoro e del riposo) che potremmo definire col termine "*always on*". Ma "essere digitali" secondo la formula di Nicholas Negroponte (1996) che da il titolo a un *best seller* di qualche anno fa, è una condizione, paradossalmente, non binaria: non si è "digitali oppure no". Si può essere parzialmente digitali; progressivamente digitali. Digitali si diventa, con una progressione cognitiva non prevedibile, con temi di risposta non dati.

L'apprendimento dell'uso del computer infatti, come sosteneva Seymour Papert (1984), pedagogista del MIT e studioso di intelligenza artificiale, è strettamente legato agli schemi mentali (nel caso dei bambini agli schemi senso motori) e alle rappresentazioni mentali del mondo; allo stesso tempo quegli schemi e quelle rappresentazioni della realtà risultano modificate dal mezzo informatico. Un processo di cambiamento intrecciato che non è privo di problemi laddove, come negli adulti, gli schemi mentali e le *routine* sono sclerotizzati.

* Di Enrico Viceconte, Stoà Adattato dal discorso di apertura dell'E-Academy Stoà, Campus virtuale per il management delle conoscenze e dei contenuti della rete.

La pressione dell'ambiente esterno, e, parlando di processi aziendali, la pressione del mercato è il fattore determinante per la previsione e il controllo della dinamica con la quale i sistemi saranno progressivamente sviluppati e adottati. Dal punto di vista della creazione del valore, finalità comune alle imprese e alle Amministrazioni Pubbliche, la rivoluzione si manifesterà per gradini, man mano che le organizzazioni individueranno finestre di opportunità relative alla possibilità di agire su due variabili dell'offerta:

- 1) il grado di varietà dei servizi offerti a ciascun utente (più servizi allo stesso cliente/utente);
- 2) il tempo in cui la relazione con il cliente/utente viene mantenuta.

Si tratta di finestre di opportunità di realizzazione di tecnologie relazionali, ovvero sistemi di *customer/citizen relationship management*: dove per *customer* si intende anche il cliente interno, nell'ottica dell'*employee relation management*.

Ovunque e ogniqualvolta si apriranno queste opportunità la determinazione con cui il *management* spingerà per l'adozione di soluzioni tecnologiche disponibili sarà crescente, determinando motivazione all'apprendimento.

Alcune implicazioni sui modelli formativi che dovranno sostenere l'apprendimento, il divenire digitali, sono emerse nella presente ricerca. L'accordo con il modello teorico della *technology readiness* è evidente. Particolarizzando al caso della Pubblica Amministrazione a livello locale:

1. la spinta ad apprendere non può prescindere dalla pressione che ha il destinatario della formazione a risolvere, attraverso la tecnologia, i suoi problemi di lavoro; questo si traduce in un modello del curriculum formativo non predeterminato, ma basato sui problemi e sull'azione;
2. le finestre di opportunità si riveleranno soprattutto nella direzione della reticolarità delle relazioni tra diverse organizzazioni. E' necessario, a tal fine, che ciascun processo formativo scaturisca dalla ricostruzione del quadro delle

interrelazioni tra i diversi sottosistemi che, attraverso la rete, si conetteranno (percorsi di apprendimento comuni tra manager di diverse Amministrazioni);

3. l'apprendimento sarà *process driven* e *customer driven*, intendendo per *customer* il cliente esterno/interno; l'ottica del processo trasversale (e del *re-engineering* legato alle *IT*) sarà rispecchiato dalla composizione dei gruppi/comunità in apprendimento;
4. le comunità di pratiche dovranno trovare vantaggio dalla facilitazione che avverrà, in sede formativa, dai processi di apprendimento tra pari;
5. l'adozione della tecnologia dovrà procedere di pari passo alla gratificazione (legata a risultati concreti sul lavoro) e alla percezione chiara degli effetti positivi sul clima organizzativo e sul piacere di lavorare.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Abella K.T., 1986, *Building Successful Training Programs. A Step-by-Step Guide*, Addison-Wesley Publishing Company Inc.
- Al-Kibsi, (2001), “*Citizen on-line*” in *The McKinsey Quarterly*, McKinsey & Company
- Bauman Z., (2001), *Modernità liquida*, Laterza, Bari
- Bellotto M., Trentini G., 1990, *Culture organizzative e formazione* Franco Angeli, Milano
- Bem DJ. (1970), *Beliefs, Attitudes and Human Affairs*, Brook/Cole, Belmont.
- Boldizzoni D., a cura di (1984) *Oltre la formazione apparente. Investimenti in educazione e strategia d’impresa*, Edizioni de Il Sole 24 Ore, Milano.
- Bonaiuto M., Fasulo A. (1998), «Analisi della conversazione e analisi del discorso», in Mannetti L. (a cura di), *Strategie di ricerca in psicologia sociale*, Carocci, Roma.
- Bremmer L.M., Iasi A.F., Servati A. (1997), *Intranet Bible*, Mondadori Informatica, Milano.
- Butera F., Cesaria R., Donati E. (1997), *I lavoratori della conoscenza*, Franco Angeli, Milano.
- Caldwell J.e Giorgio Prister (2001) “*e-government e leadership*” in *Azienda Pubblica*, Maggioli Editore
- Callieri C. (a cura di) (1998), *Lavoro ed economia della conoscenza*, Franco Angeli, Milano.
- Ciborra C. (1984), «Organizzazione del lavoro e progettazione dei sistemi informativi», Quaderni della Fondazione Adriano Olivetti, n. 3.
- Colby L., Parasuraman A., (2001), *Techno ready marketing*, Sperling & Kupfer, Milano.
- D. M. Ricco. M. Bonaiuto, *L’istituzione di Intranet come mezzo per la comunicazione interna in azienda*, In AAVV *Conversazioni virtuali*. 2002, Guerini e Associati
- Davenport T.H., Prusak L. (1998), *Working Knowledge: How Organization Manage What They Know*, Harvard Business School, tr. it., 2000, *Il sapere al lavoro. Come le aziende possono generare, codificare e trasferire la conoscenza*, ETAS, Milano.

- Di Gregorio R., (1994) “*La formazione-intervento nelle organizzazioni*”, Milano, Guerini e Associati
- Di Guido M. Ray (2000), “ *Il contributo delle amministrazioni pubbliche allo sviluppo dell’economia in rete*” in *Economia e diritto del terziario*, Franco Angeli, Milano
- Fasulo A. (1998), «*La ricerca etnografica*», in Mannetti L. (a cura di), *Strategie di ricerca in psicologia sociale*, Carocci, Roma.
- Franceschini F. (1998), *Quality Function Deployment. Uno strumento progettuale per coniugare qualità e innovazione*, Il Sole 24 Ore, Milano
- Galimberti C., Riva G. (1997), *La comunicazione virtuale. Dal computer alle reti telematiche: nuove forme di interazione sociale*, Edizioni Angelo Guerini e Associati, Milano.
- Geertz C. (1973), *The Interpretation of Culture*, Basic Books, New York, tr. it., 1987, *Interpretazione di culture*, Il Mulino, Bologna.
- Grant R. M., (1991), *Contemporary Strategy Analysis. Concepts, Techniques, Applications*, Oxford, Blackwell
- Guengerich S., McDonald S., Graham D., Miller M. (1997), *Intranet. Progettazione e sviluppo*, McGraw Hill Libri, Milano.
- Hax A.C. - N.S. Majluf (1987), *Direzione strategica*, IPSOA Scuola d’impresa.
- Hofer C., Schendel D. (1977), *Strategy Formulation: Analytical Concepts*, St. Paul, MN, West Publishing
- Holtz S. (1996), *The Intranet Advantage*, Ziff-Davis Press, tr. it., 1997, *Intranet*, Mondadori Informatica - ZD Press, Milano.
- Keen P.C.W. (1981), *Information System and Organizational Change, Communications at the ACM*, 24, pp. 110-124.
- Kluckhohn K.M., Strodtbeck F.L. (1961), *Variations in Value Orientation*, Harper & Row, Evanston.
- Lanza A. (2000), *Knowledge Governance. Dinamiche competitive e cooperative nell’economia della conoscenza*, Egea, Milano.
- Leont’ev A.N. (1981), «*The Problem of Activity in Psychology*», in J.V. Wetsch, *The Concept of Activity in Soviet Psychology*, M.E. Sharp, Armonk, NY.
- Mantovani G. (1995), *Comunicazione e identità. Dalle situazioni quotidiane agli ambienti virtuali*, Il Mulino, Bologna.
- Marocci G. (1994), *Inventare l’organizzazione*, Edizioni Psicologia, Roma.
- Mattalucci L. (1997), «*Lo sviluppo delle applicazioni informatiche nella Pubblica Amministrazione*», in M. Cammelli, M.P. Guerra (a cura di), *Informazione e Funzione Amministrativa*, Maggioli Editore, Milano.

- Myers P.S. (1996), *Knowledge Management and Organizational Design*, Butterworth-Heinemann, Oxford.
- Negroponte N., (1996), *Essere digitali*, Sperling & Kupfer, Milano.
- Paper S., (1984), *Mindstorm*, Emme;
- Porter M.E. (1982) *La strategia competitiva, analisi per le decisioni*, Bologna, Edizioni della Tipografia Compositori;
- Quaglino G.P. (1982), «*Organizzazione e cambiamento*», in E. Scabini, *Psicologia sociale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Ricco D.M. (2000), «*L'adozione aziendale della Intranet: la realtà italiana attraverso sette casi di studio*», tesi di laurea, Università degli studi di Roma «La Sapienza», Facoltà di Psicologia, indirizzo del Lavoro e delle organizzazioni, Roma.
- Rodolfi E., 1988, “*Organizzazione delle USSL e ruoli manageriali*”, in *Formazione Manageriale e Organizzazione Socio-sanitaria*, QUADERNI FORMEZ, N. 26.
- Sangiorgi C. (1991), *L'intervento psicosociale e il cambiamento organizzativo*, E. Spaltro (a cura di), Franco Angeli, Milano.
- Sorge C. (2000), *Gestire la conoscenza*, Sperling & Kupfer, Milano.
- Suchman L. (1987), *Plan and Situated Actions: the Problem of Human-Machine Communication*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Viceconte, E. *Knowledge management e formazione*, 1999, Working paper Stoà
- Waughan M., Parkinson J. (1995), “*Il cambiamento organizzativo nell'information Technology*”, Franco Angeli, Milano.
- Zucchermaglio C. (1996), *Vygotskij in azienda*, Carocci, Roma.

Siti INTERNET

<http://maligne.civil.ualberta.ca/water/misc/csce/business/engg/intranet1.html>

<http://137.142.42.96/Slides/Intranet.html> <http://www.onsite.net/faq/intranet.htm>

<http://www.intranetjournal.com>

<http://www.intranet.co.uk/intrapaperset.html>

<http://www.intranet.co.uk/intrapaperset.html> <http://www.idtech.it/KnowledgeManagement/KnowledgeManagement/html>

<http://www.iorg.com/intranetorg.html>

<http://www.netinfo.co.uk/presents/intranet/default.htm>