



E-Government e organizzazione nelle amministrazioni pubbliche

Analisi di caso sulle leve e le condizioni
organizzative per l'efficacia dell'e-Government

**ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE:
I RAPPORTI**

Negli ultimi anni le tecnologie hanno assunto un ruolo chiave nella modernizzazione della pubblica amministrazione italiana, raccogliendo il testimone ceduto loro dall'innovazione legislativa, che aveva guidato gli sforzi di modernizzazione degli anni '90. Alla fase di avvio dell'e-Government, che attraverso la creazione delle condizioni tecnologiche e strutturali ha aperto gli spazi per pazienti azioni di innovazione diffusa, sta seguendo in questi ultimi anni una seconda fase, quella del cambiamento, a cui è chiamata a partecipare un'ampia schiera di amministrazioni pubbliche.

In linea con le "Linee Strategiche verso il Sistema nazionale di e-Government" (marzo 2007) del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella PA, che auspicano un superamento del primato della tecnologia in favore di una strategia multilivello che tenga conto delle molteplici variabili in gioco nei processi di e-Gov, i promotori e gli autori di questo Rapporto - convinti della centralità dei fattori organizzativi per uno sviluppo efficace dei processi di e - Government - ne hanno voluto indagare alcune dimensioni fondamentali. Attraverso il metodo degli studi di caso vengono analizzate, in particolare, alcune dimensioni organizzative, in grado di abilitare il cambiamento, quali: i meccanismi che hanno dato luogo alle scelte strategiche e alla presa di decisioni alla base dei progetti di e - Gov avviati dalle amministrazioni studiate; gli interventi di innovazione organizzativa a sostegno della loro riuscita; le dinamiche di apprendimento organizzativo alimentate dalle esperienze progettuali in atto e i futuri piani di sviluppo.

Il lavoro presentato in questo volume mette al centro la digitalizzazione dei processi di servizio e, quindi, la questione dei servizi e la loro qualità. Si parte dall'assunto che, se è vero che la tecnologia mette a disposizione nuove soluzioni nei rapporti con i cittadini, l'e-Gov non è solo né tanto una questione tecnologica, ma una questione di servizio: un modo nuovo di erogare vecchi servizi e un'opportunità per fornirne di assolutamente nuovi. Dunque, nell'ampia gamma di filoni dell'e - Gov, i case study proposti in questo Rapporto riflettono soprattutto esperienze orientate alla realizzazione e diffusione di servizi, con qualche rapida incursione nei temi della connettività e della e - democracy.

Questa non è e non vuole essere una raccolta delle migliori pratiche, ma delle buone pratiche di alcune amministrazioni che hanno affrontato con impegno e intelligenza la sfida dell' e - Government, con tutte le difficoltà del caso.

I case study presentati in questo volume riguardano tre esperienze a livello di amministrazione centrale dello Stato, un'esperienza di un'Azienda Sanitaria, un'esperienza di un'amministrazione provinciale e nove esperienze di amministrazioni comunali.

Il volume è stato realizzato nell'ambito del Laboratorio "Valutazione delle condizioni organizzative per l'e - Government" del Programma Cantieri del Dipartimento della Funzione Pubblica nel periodo ottobre 2006 - maggio 2007.

Hanno contribuito alla stesura del volume:

ROSA GIOLITTI

Responsabile del Laboratorio e consulente di change management delle pubbliche amministrazioni, ha curato la stesura del volume ed è autrice dell'introduzione;

VALERIA SBORLINO

Consulente di organizzazione e innovazione nelle amministrazioni pubbliche, partner di Butera e Partners - Tesigroup Consulting, è autrice del capitolo 2 e degli studi di caso: Comune di Sesto S. Giovanni, Comune di Como, Comune di Genova;

BRUNO COPPOLA

Consulente di organizzazione e innovazione nelle amministrazioni pubbliche, partner di Butera e Partners - Tesigroup Consulting, è autore dei capitoli 1, 3, 5, 6 e degli studi di caso: ULSS 9 Treviso, Comune di Mantova, Comune di Verona, Comune di Parma;

GIOVANNI XILO

Ricercatore e consulente di gestione e cambiamento dei servizi pubblici nazionali e locali, è autore del capitolo 4 e degli studi di caso: Ministero della Giustizia, Tribunale e Ordine degli Avvocati di Milano, Tribunale di Catania; è supervisore dei casi di Anzola dell'Emilia, Comune di Firenze e Provincia di Bologna, realizzati da Simone Rossi; è supervisore del caso del Comune di Monopoli, realizzato da Giorgia Campana.

ANTONIO TAPPI

Consulente del Programma Cantieri e coordinatore operativo del Laboratorio "Valutazione delle condizioni organizzative per l'e-gov", ha curato gli aspetti editoriali del volume.

Analista di organizzazione, esperto di analisi dei processi, ha partecipato a diversi progetti di innovazione per la pubblica amministrazione.



E-Government e organizzazione nelle amministrazioni pubbliche

Analisi di caso sulle leve e le condizioni organizzative per l'efficacia
dell'e-Government

**ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE
I RAPPORTI**



Rubettino

Si ringrazia Elio Gullo per aver suggerito lo spunto tematico che ha dato origine al Laboratorio.

Si ringraziano tutte le amministrazioni che hanno messo a disposizione le loro esperienze:

Ministero della Giustizia;

Tribunale e Ordine degli Avvocati di Milano;

Tribunale di Catania;

ULSS 9 di Treviso;

Provincia di Bologna;

Comune di Firenze;

Comune di Sesto S. Giovanni;

Comune di Como;

Comune di Monopoli;

Comune di Parma;

Comune di Verona;

Comune di Anzola dell'Emilia;

Comune di Genova;

Comune di Mantova.

Indice

Presentazione di Antonio Naddeo	7
Introduzione	9
1. Contesto: scenario dei progetti e-Government in Italia	13
1.1 I programmi di e-Government in Italia	13
1.2 Confronto internazionale	18
1.3 La seconda fase dell'e-Gov: la sfida della maturità	20
1.4 Perché un'indagine qualitativa	22
2. La mappa del problema e le dimensioni dell'analisi	25
2.1 Dal primato della tecnologia alla centralità dell'organizzazione	27
2.2 Gli assunti di base	26
2.3 Le dimensioni dell'analisi	30
3. Strategie e decisioni nei processi di e-Government	35
3.1 <i>Commitment</i> e legittimazione	35
3.2 I fornitori esterni: profilo e ruoli	37
3.3 Focalizzazione e strategie combinatorie	39
3.4 L'analisi della domanda e il coinvolgimento degli <i>stakeholder</i>	41
4. Gli interventi sull'organizzazione	45
4.1 Il rapporto tra azioni di innovazione ICT e azioni di riorganizzazione	45
4.2 Azioni e ruoli per il cambiamento	48
4.3 Alcuni primi risultati	52
5. Apprendimenti dall'esperienza e piani futuri	55
5.1 Apprendimenti: approcci incrementali, approcci sostitutivi e approcci integrativi	56
5.2 Apprendimenti: inclusione e comunicazione	58
5.3 Linee di tendenza, sostenibilità, piani futuri	60

6.	Come realizzare e diffondere servizi telematici	65
6.1	Fattori di successo	65
6.2	Raccolta di buone prassi	68
6.3	Rischi e fattori di insuccesso	70
Appendice: gli studi caso		73
Caso A	Ministero della Giustizia	75
Caso B	Tribunale e Ordine Avvocati di Milano	85
Caso C	Tribunale di Catania	91
Caso D	ULSS 9 Treviso	97
Caso E	Provincia di Bologna	107
Caso F	Comune di Genova	115
Caso G	Comune di Firenze	121
Caso H	Comune di Parma	127
Caso I	Comune di Como	135
Caso L	Comune di Mantova	143
Caso M	Comune di Verona	151
Caso N	Comune di Sesto San Giovanni (Mi)	159
Caso O	Comune di Monopoli (Ba)	167
Caso P	Comune di Anzola dell'Emilia (Bo)	173

Presentazione

Le pubbliche amministrazioni italiane, in piena sintonia con un fenomeno di dimensioni mondiali che trova nel contesto europeo indirizzi e linee di azione comuni, sono protagoniste di un processo di modernizzazione basato sull'innovazione tecnologica, che con il nuovo millennio ha assunto pieno slancio e coinvolge in modo capillare le strutture pubbliche centrali, regionali e locali. Per inquadrare storicamente il fenomeno, si può affermare che alla spinta alla modernizzazione attuata attraverso la via normativa negli anni 80-90, è seguita negli anni 2000 una spinta prevalentemente tecnologica.

Molti osservatori ed analisti affermano che le aspettative degli italiani sul ruolo di Internet nella PA sono alte e che la grande maggioranza di essi pensa che Internet migliorerà il rapporto con i cittadini. Si registrano indubbi progressi nell'impiego dell'ICT sia in termini di servizi erogati che di infrastrutture; secondo l'ISTAT l'Italia si colloca al di sopra della media europea in termini di disponibilità di servizi pubblici in rete, sebbene con un'offerta non omogenea per qualità e completezza. Il CNIPA, Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione, ha contribuito alla definizione dei processi di e – Government nelle amministrazioni pubbliche ed ha raccolto ed elaborato le linee di programma future, contenute nel Piano triennale ICT nella PA centrale del dicembre 2007, in cui sono anche indicate le azioni multilivello rivolte a Regioni ed Enti Locali.

Inoltre con l'attuazione del D. Lgs n. 82/2005 “Codice della PA digitale”, ribadita con la Direttiva del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione “Verso il sistema nazionale di e-Government – Linee Strategiche” (Marzo 2007), si è proposto un percorso di innovazione che è propriamente innovazione organizzativa prima ancora che innovazione tecnologica: innovazione, quest'ultima, che può rappresentare una risorsa strategica per la realizzazione degli obiettivi di sviluppo economico e sociale del territorio che sono propri della missione delle PA locali e regionali. Le conseguenze operative di questo scenario indicano come i risultati possibili dei processi di e-Government siano legati soprattutto alla capacità delle pubbliche amministrazioni di creare valore sia attraverso l'organizzazione e l'erogazione di servizi efficaci ed efficienti ottimizzando le risorse economiche sia mediante l'approfondi-

mento e l'analisi della conoscenza dei fabbisogni organizzativi interni e dell'impatto dell'innovazione.

È su questo aspetto, infatti, che emerge chiaramente la distinzione tra la creazione di valore attraverso l'uso delle tecnologie ed il mero adeguamento alle nuove prassi della Società dell'Informazione, che troppo di frequente ha rappresentato l'input di molte iniziative progettuali curate dalle Amministrazioni Pubbliche in tema di e-Government, ponendo attenzione quasi esclusivamente agli obiettivi di "adozione di strumenti" piuttosto che sulla implementazione di reali innovazioni di processo. Innovazione tecnologica non è "informatizzazione" ("digitalizzazione") della Pa, ma invece un più complesso processo composto da attori che governano il cambiamento all'interno dell'organizzazione e da strumenti che, se adeguatamente inseriti nel contesto organizzativo, possono contribuire a realizzare gli obiettivi della azione amministrativa. Da questo quadro, e dagli spunti proposti dai principali indicatori quantitativi, oggi disponibili anche attraverso altre e diverse iniziative di ricerca istituzionale, sulla diffusione delle ICT nella PA centrale e locale (Rapporti Annuali CNIPA), sul monitoraggio dei progetti nel quadro del Piano Nazionale di e-Government, sulla iniziativa delle "ALI – Alleanze Locali per l'Innovazione" emergono rilievi non del tutto sufficienti ad individuare, e successivamente sostenere, gli orientamenti gestionali, le leve e condizioni organizzative attraverso le quali possano essere implementati e sviluppati processi di e-Government efficaci.

In coerenza con tutto ciò, pertanto, si pone il presente volume, risultato del lavoro di ricerca e di analisi puntuale sullo "stato di salute" dei progetti di e – Government in corso in diverse realtà della PA italiana. Un'analisi che adotta come chiave interpretativa proprio quella logica di approfondimento e analisi di impatto organizzativo secondo una strategia "multilivello", che non consideri dominante la dimensione tecnologica, necessaria a rendere efficaci i processi di diffusione delle tecnologie informatiche e di Internet, e che prende in considerazione soprattutto le principali dimensioni dei processi di e-Government (le scelte strategiche e i processi decisionali - commitment, partner, strategie, costi, tempi, progetto - interventi sull'organizzazione - ripensamento dei servizi e dei processi, le persone, i piani futuri) cercando di dare indicazioni, suggerimenti e spunti di riflessione utili alle pubbliche amministrazioni che intraprendono percorsi di innovazione in quest'ambito. Il volume risponde altresì alla logica che i processi di modernizzazione si sviluppano anche grazie alla diffusione delle esperienze di successo e alla riflessione sui punti di forza e sulle criticità di esperienze che rappresentano buone pratiche da cui trarre insegnamenti: esempi da seguire, errori da evitare e ad evidenziare e rendere disponibili e fruibili le azioni amministrative in grado di sostenere, e gestire, l'attuazione di reali politiche per l'innovazione.

Antonio Naddeo

Capo del Dipartimento
della Funzione Pubblica

Introduzione

Questo Rapporto è il risultato dei lavori del Laboratorio “Valutazione delle condizioni organizzative per l’e-Government” realizzato nel periodo novembre 2006 – giugno 2007 a cura del Programma Cantieri del Dipartimento della Funzione Pubblica. Esso intende fornire, attraverso l’analisi di casi, elementi di orientamento organizzativo e gestionale a sostegno delle amministrazioni centrali, regionali e locali italiane che intraprendono iniziative di impiego e diffusione di ICT.

I lavori del Laboratorio sono partiti dalla considerazione che la potenza di internet è virtualmente in grado di abbattere le barriere tra amministrazioni, cittadini e imprese; di spaccare una logica di lavoro settoriale, segmentata e gerarchica molto diffusa nelle amministrazioni; di cambiare il modo di lavorare delle persone dentro le organizzazioni e le logiche stesse di funzionamento delle organizzazioni. In presenza di processi di e-Government che si sono sviluppati negli ultimi anni in modo accelerato in larga parte delle amministrazioni pubbliche italiane, questa potenza virtuale si sta trasformando in una realtà concreta? Le amministrazioni centrali, regionali e locali italiane stanno effettivamente cogliendo la grande occasione dell’introduzione dell’ICT per ripensare la loro organizzazione ed innovarla? E come lo stanno facendo? Quali sono le leve organizzative che privilegiano, quali le più efficaci?

La maggioranza delle rilevazioni e delle valutazioni realizzate in Italia sullo stato dell’e-Government hanno riguardato l’analisi dei dati tecnici e delle dimensioni quantitative connessi all’introduzione dell’ICT e dei relativi effetti, oltre che la rilevazione dello stato di avanzamento dei progetti, mediante l’utilizzo prevalente di indicatori e strumenti metodologici di analisi adatti ai fenomeni di informatizzazione dei procedimenti amministrativi. Assai poche sono invece le analisi che hanno sinora preso in considerazione l’impatto organizzativo dei processi di e-Government e le leve necessarie ad accompagnare efficacemente l’introduzione dell’ICT. Il lavoro presentato in questo volume tenta di colmare, almeno in parte, questa lacuna, fornendo spunti di riflessione, orientamenti e indicazioni all’azione organizzativa per lo sviluppo di progetti di e-Government destinati al *top* e al *middle management* delle amministrazioni pubbliche.

Il risultato del Laboratorio, descritto in questo Rapporto, è costituito dalla riflessione attraverso l'analisi di esperienze di quali sono le condizioni organizzative e le dinamiche di apprendimento organizzativo che, nei diversi contesti, rappresentano altrettante dimensioni critiche o di eccellenza per il successo dei progetti di e-Gov, allo scopo ultimo di offrire alle amministrazioni pubbliche elementi di orientamento per l'azione organizzativa e chiavi di lettura per l'analisi delle condizioni organizzative e l'utilizzo delle leve più efficaci per migliorare i processi di e-Government.

Metodologia di analisi

Oggetto dell'analisi contenuta in questo Rapporto sono le variabili organizzative che incidono maggiormente nel favorire lo sviluppo di processi di e-Government e le condizioni di contesto in cui esse operano, esaminate attraverso lo studio di alcune esperienze italiane di cambiamento organizzativo coerente con l'innovazione ICT.

Gli studi di caso sono stati orientati su queste dimensioni di analisi:

1. Le scelte strategiche e i processi decisionali per lo sviluppo di processi di e – Gov attuati nelle amministrazioni considerate;
2. Gli interventi di cambiamento e sviluppo dell'organizzazione a sostegno dei processi di e – Gov;
3. I processi di apprendimento alimentati dalle esperienze progettuali in atto e i futuri piani di sviluppo.

Essi sono stati realizzati attraverso interviste sul campo a rappresentanti delle amministrazioni; gli studi di caso sono riportati per intero nell'Appendice di questo Rapporto, nell'ottica della diffusione di strumenti, metodi ed esperienze per favorire il confronto e dialogo tra i protagonisti del processo di innovazione organizzativa e tecnologica attualmente in atto nelle pubbliche amministrazioni.

Le amministrazioni e i progetti di e-Government prescelti per gli studi di caso sono stati selezionati secondo un criterio di significatività e ricchezza delle esperienze dal punto di vista dell'impatto organizzativo e del percorso realizzato. Tale selezione non intende avere alcun valore rappresentativo, né in termini quantitativi né rispetto ai contenuti e alle caratteristiche dei progetti; né intende essere in alcun modo esaustiva della estrema varietà di tipologie di esperienze di realizzazione di processi di e - Government nelle pubbliche amministrazioni italiane.

Le esperienze di e-Government e le amministrazioni analizzate negli studi di caso riguardano le seguenti amministrazioni e progetti:

Ministero della Giustizia	Processo civile telematico
Tribunale e Ordine degli Avvocati di Milano	Processo civile telematico
Tribunale di Catania	Processo civile telematico
ULSS 9 di Treviso	Progetto TeleMed Escape
Provincia di Bologna	Progetto DOCAREA
Comune di Genova	Progetto People
Comune di Firenze	Progetto People
Comune di Parma	Progetti People, CIE e CSC
Comune di Como	Progetto ComOnline
Comune di Mantova	Progetti Sportello unico on line e Cittadinanza digitale
Comune di Verona	Progetti Teseo e Front Office
Comune di Sesto S. Giovanni (MI)	Progetto Portale del cittadino
Comune di Monopoli (BA)	Progetto PartecipaPUG
Comune di Anzola dell'Emilia	Progetto DOCAREA

Il gruppo di lavoro del Laboratorio è composto da:

Rosa Giolitti	Coordinatrice Laboratorio
Antonio Tappi	Coordinatore Operativo Laboratorio
Giovanni Xilo	Esperto organizzazione ICT
Valeria Sborlino	Esperta organizzazione ICT
Bruno Coppola	Esperto organizzazione ICT

1. Contesto: scenario dei progetti e-Government in Italia

1.1 I programmi di e-Government in Italia

Diverse sono le piste che le amministrazioni pubbliche seguono per offrire la possibilità di accedere a servizi *on line*. Diverse e molteplici perché tali sono le problematiche da affrontare: l'esistenza e la tenuta di infrastrutture, la disponibilità di sistemi che garantiscano l'identità e la volontà del cittadino o dell'impresa all'atto della transazione, la disponibilità di sistemi certificati e sicuri per le transazioni finanziarie *on-line*, la riorganizzazione dei *back-office* in maniera tale da abilitare un funzionamento virtuale, la compatibilità tra le soluzioni tecniche adottate ai vari livelli e tra amministrazioni diverse, l'effettiva diffusione della strumentazione che abilita l'utenza e parallelamente la garanzia di equità che le amministrazioni devono garantire. Non ultimo, un minimo di governo della partecipazione e dell'interesse di molti privati che si candidano ad essere i fornitori di riferimento per i diversi "strati" di cui i sistemi sono composti. Una simile molteplicità non può essere giocata su un solo tavolo e infatti i tavoli su cui si vanno realizzando i servizi di e-Gov sono posizionati a vari livelli: europeo, nazionale, regionale, locale.

Le politiche italiane in materia di e-Government costituiscono l'attuazione a livello nazionale di quelle europee. L'attuale quadro è stato determinato nel 2000 dal Consiglio europeo, riunito a Lisbona, con l'obiettivo, per l'Europa, di: "diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo", la cui ultima evoluzione è la Strategia "2010". Di tutto questo si parla con la dizione sintetica di "obiettivi di Lisbona", che in sintesi sono tre: realizzare uno spazio unico europeo dell'informazione; rafforzare l'innovazione e gli investimenti nella ricerca sulle ICT; realizzare una società dell'informazione e dei media basata sull'inclusione. L'e-Government rientra tra i sotto-obiettivi del terzo punto, anche se tocca in parte anche il secondo.

In Italia il "Piano d'azione per la Società dell'informazione" ha fortemente sostenuto l'e-Gov, e sul Piano nazionale di e-Government sono stati impegnati gran parte dei proventi derivanti dalla vendita di licenze della telefonia UMTS.

La più nota iniziativa vede la collaborazione tra Stato ed Enti Locali: è il programma di attuazione dell'e-Gov per regioni ed enti locali, con la promozione nella prima fase di progetti volti allo sviluppo di servizi infrastrutturali e servizi finali all'utenza (bando di cofinanziamento del 2001 e sottoscrizione di 134 convenzioni nel 2003), la definizione di un comune quadro tecnico e metodologico di riferimento, la creazione dei Centri Regionali di Competenza (CRC). Tutto ciò ha dato vita ad una stagione di innovazione e a un insieme di momenti di incontro e verifica che hanno fatto "movimento".

Ma si tratta solo di una delle piste seguite nel nostro paese. Basti ricordare che il Fisco Telematico / Fisco *On-line* è una realizzazione precedente che già veniva riconosciuta come buona pratica in Europa nel 2002; o che, sempre in Europa, alla recente 4° Conferenza Ministeriale sull'e-Government (Lisbona, 19-21 settembre 2007), è stato premiato il progetto "Commissariato di PS *On-line*" (www.commissariatodips.it); entrambi i progetti hanno seguito altre strade.

Nell'affrontare il tema dello sviluppo dell'e-Gov e nel provare a dare una lettura dei requisiti organizzativi per il successo delle iniziative non era possibile sentirsi vincolati ad una sola delle molte iniziative. Non era tuttavia neppure possibile rendere conto di tutte, per almeno due motivi: il primo è che un vero punto di riferimento informativo per sapere tutto ciò che sta succedendo su questo campo non c'è (e sarebbe quindi peraltro assai utile darsene uno, ma non era né nell'intento né nella possibilità del Laboratorio promosso dal Programma Cantieri), il secondo è che l'obiettivo di indagine richiede più un approfondimento qualitativo che una lettura globale, quindi richiede di concentrarsi su un numero limitato di casi.

Peraltro, nelle varie iniziative, esistono anche diversi e variegati sistemi di monitoraggio dello stato dell'e-Gov, in Italia come in Europa. Proviamo a considerarli brevemente.

I progetti co-finanziati nella prima fase del Piano nazionale di e-Government sono sottoposti al monitoraggio formale di un organismo, il "Monitore", che pubblica periodicamente un'informativa sullo stato di avanzamento. Essa ci informa con il rapporto dell'aprile 2007 che il ritardo medio del programma è di 23 mesi, ma anche che la stragrande maggioranza dei progetti co-finanziati (107 su 134) si è formalmente chiusa entro il 2006, mentre pochi (9) sono significativamente lontani dal traguardo, con avanzamento sotto l'80% e due non sono mai partiti. Questo monitoraggio è soprattutto quantitativo, verifica l'effettiva realizzazione degli oggetti previsti, ma poco ci dice degli effetti ottenuti attraverso tali oggetti. Inoltre, per suo specifico mandato, il Monitore ci informa solo sui 134 progetti interessati al bando nazionale.

Una visione più ampia dell'innovazione e dell'e-Gov è resa disponibile dal rapporto periodico realizzato dalla rete dei Centri Regionali di Competenza, la cui ultima versione, disponibile, è del luglio 2006. Il Rapporto documenta lo stato di avanzamento dei processi di sviluppo dell'e-Government e più in generale della società dell'informa-

zione, derivanti sia dalle azioni comuni Stato, Regioni ed Enti locali, sia dalle iniziative regionali e locali, ma con una vista prevalente sulla dimensione locale dell'e-Gov, ovvero sull'innovazione dei servizi di Regioni ed Enti locali, dei loro processi "produttivi" e dei processi di partecipazione (*e-democracy*). Ma anche in questo caso non è indagata l'area dell'innovazione promossa dallo stato, dai ministeri e grandi enti centrali.

Un punto di osservazione sullo stato dell'e-Gov a livello centrale è ovviamente il CNIPA, che però non cura una pubblicazione sullo stato dell'e-Gov a tale livello.

Insomma un quadro completo non esiste neanche dal punto di vista del monitoraggio. Tuttavia il confronto tra gli strumenti di monitoraggio esistenti suggerisce qualche spunto di approfondimento. Prendiamo ad esempio il tema dei servizi effettivamente disponibili per i cittadini. L'indagine del Monitore ci informa che all'aprile 2007 esistevano 3373 servizi rilasciati, il che rappresentava per molti dei progetti il 100% dei servizi previsti, per molti altri percentuali superiori al 90% (si veda la tabella 1.1 alla pagina seguente). La parallela indagine CRC ci informa che monitorando ciò che è effettivamente *on line*, mentre su un campione di 1112 comuni sono presenti complessivamente oltre 7200 servizi, la gran parte di questi sono informativi o di rilascio della modulistica, mentre sono un numero assai limitato i servizi dove è possibile concludere la transazione *on-line* (transattivi): dal 13,6% per il pagamento dell'ICI, allo 0,2% per i certificati di destinazione urbanistica, con una copertura media sulla gamma dei servizi considerati del 2% (tabella 1.2 alla pagina seguente).

Tabella 1.1 Matrice del rilascio dei servizi per aree tematiche e tipologie ad Aprile 2007

Tipologie											
	Autocertificazioni	Autorizzazioni	Certificazioni	Comunicazioni	Contributi	Informazioni	Iscrizioni	Pagamenti	Segnalazioni	Varie	Totale
Aree Tematiche											
Agricoltura, allevamento e foreste	0	12	1	6	15	2	0	0	0	2	38
Ambiente, ecologia e inquinamento	0	113	2	8	0	6	6	30	0	1	166
Anagrafe e Stato civile	5	0	132	49	0	17	10	0	0	0	213
Assistenza e sostegno sociale	7	1	0	1	28	1	90	3	0	4	135
Commercio e turismo	0	421	0	97	0	1	4	0	0	1	524
Diritti e doveri di cittadinanza	20	0	8	17	0	38	6	0	37	0	126
Immobili e fabbricati	0	112	73	81	26	14	81	65	2	2	456
Impresa	8	75	2	117	23	99	67	17	0	1	409
Lavoro, occupazione e formazione pr.	0	9	2	5	4	50	36	0	0	2	108
Mobilità, suolo e urbanistica	1	120	50	12	1	21	8	61	9	6	289
Previdenza e tutela del lavoro	0	0	0	1	1	0	5	1	0	1	9
Salute, benessere e igiene	0	88	1	18	4	9	39	11	0	4	174
Scuola, Università e diritto allo studio	0	0	1	0	45	35	66	7	0	2	156
Tempo libero, cultura e sport	0	49	0	8	10	57	40	1	0	0	165
Varie	2	2	2	8	0	16	5	15	0	402	405
Totale	43	1002	274	428	157	366	463	211	48	381	3373

Fonte: *Monitore (Ambrosetti, Between, Prs)*

Tabella 1.2 Diffusione dei servizi on-line nei comuni italiani

Servizio	Informazioni	Modulistica	Informazioni Interattive	Servizi Transattivi	Totale Comuni che erogano il Servizio	Comuni che erogano il servizio sul Campione	Comuni con servizio transattivo sul Campione
Bandi e avvisi pubblici	378	347	63	0	788	70,9%	0,00%
Pagamento Imposta Comunale sugli Immobili (ICI)	475	0	25	151	651	58,5%	13,58%
Autocertificazione anagrafica	-	582	17	25	624	56,1%	2,25%
Denuncia inizio attività edilizia (DIA edilizia)	-	416	23	7	446	40,1%	0,63%
Concorsi pubblici	234	176	33	1	444	39,9%	0,09%
Dichiarazione Imposta Comunale sugli Immobili (ICI)	-	365	4	19	388	34,9%	1,71%
Permesso a costruire	-	351	21	4	376	33,8%	0,36%
Dichiarazione Tassa Smaltim. Rifiuti Solidi Urbani (TARSU)	-	346	4	5	355	31,9%	0,45%
Certificato agibilità	-	330	10	3	343	30,8%	0,27%
Certificato destinazione urbanistica	-	325	6	2	333	29,9%	0,18%
Concessione occupazione temporanea suolo pubblico	-	280	1	5	286	25,7%	0,45%
Consultazione cataloghi e prestito bibliotecario	-	11	175	96	282	25,3%	8,63%
Comunicazione inizio lavori edilizia	-	268	6	3	277	24,9%	0,27%
Pagamento Tassa Smaltimento Rifiuti Solidi Urbani (TARSU)	232	0	12	31	275	24,7%	2,79%
Iscrizione asilo nido	-	238	0	10	248	22,3%	0,90%
Pagamento canone/tassa Occupazione Suolo Area Pubblica	220	0	2	7	229	20,6%	0,63%
Iscrizione albo scrutatori di seggio	-	209	0	10	219	19,7%	0,90%
Autorizzazione Unica SUAP	-	130	37	52	219	19,7%	4,68%
Richiesta rimborso Imposta Comunale sugli Immobili (ICI)	-	202	0	10	212	19,1%	0,90%
Autorizzazione avvio attività commerciale	-	211	1	0	212	19,1%	0,00%
TOTALE	1539	4787	440	441	7207		

Fonte: nostra elaborazione su dati CRC

È evidente che non si possono incrociare i dati con un algoritmo: sono diversi per fonte, natura e universo di riferimento. Ma nel complesso qualcosa dicono:

- i servizi vengono effettivamente rilasciati e sono disponibili per i partecipanti ai progetti.
- gran parte dei partecipanti ai progetti non li porta immediatamente *on-line*.
- moltissimi sono i comuni che non avendo partecipato direttamente ai progetti non hanno ancora disponibilità dei servizi.

Dunque molti dei servizi rilasciati non hanno ancora generato un significativo impatto e nella stragrande maggioranza dei casi non sono servizi transattivi disponibili per i cittadini. Questo dato di sfondo è peraltro sostenuto anche dai pochi dati disponibili sull'effettivo uso da parte dei cittadini di servizi transattivi *on line*, molto basso.

Non è una particolare novità: la cosa è abbastanza nota tra gli addetti ai lavori e comunque non preoccupante. Che i tempi di realizzazione di un impatto significativo siano lunghi era ed è nelle attese.

1.2 Confronto internazionale

Tempi lunghi è una dizione generica e pericolosa (dieci anni sono tempi lunghi, ma sono molti meno di 20), che merita di essere un po' precisata: può valere la pena tentare qualche confronto internazionale.

Il rapporto della World Bank "Doing Business in 2005", basato su una ampia *survey* internazionale, non ha nessuna ambiguità nel raccomandare l'uso dell'ICT per promuovere lo sviluppo economico e in particolare nel sostenere che le applicazioni G2B, ad esempio gli "*one stop shop*" per le attività produttive (un gradino più in là dello sportello unico), specialmente se accompagnate da riforme del sistema di regolazione e da processi di *Business Process Reengineering* (BPR), è un potente strumento per "creare opportunità di lavoro, incoraggiare i vari settori ad entrare in un contesto di economia reale e promuovere lo sviluppo economico".

Negli Stati Uniti c'è un report annuale "*Report to congress on the benefits of the president's e-Government initiatives*". Riguarda puramente le iniziative del governo federale e introduce il tema dei ritorni e dei benefici, in parte in termini economici, in parte no. In generale in questo caso si misura il livello di uso attivo dei sistemi di e-Gov, ad esempio misurando l'andamento delle contribuzioni sui siti pubblici (*software* messo a disposizione, risposte a domande, ecc). In UK il programma di e-Government per le amministrazioni locali è stato chiuso al 31-12-2006 con un report sui risultati in termini di aumento della penetrazione del canale digitale, dei servizi *on-line*, diffusione tra i cittadini. Pochi in entrambi i casi gli indicatori di impatto.

L'indagine della commissione sullo stato del programma "e-Europe" aggiornata al 2006 fornisce un quadro comparativo dello stato di attuazione dell'e-Gov dove l'Italia è sopra la media dei paesi europei e lievemente sopra il sottoinsieme dei paesi dell'Europa dei 15 (+3).

Nella gradazione di Sofisticazione dell'Unione, il 75% è grossomodo il terzo gradino rappresentato dalla possibilità di scambiarsi *form* elettronici (dopo il primo: "avere informazioni" e il secondo: "reperire i *form*"). Inizia cioè a comprendere il concetto di interattività, mentre il quarto gradino prevede la piena gestione *on-line* del processo e della conversazione.

Un'altra misurazione dell'Europa è la piena disponibilità *on line* di una gamma di servizi (pagamento tasse, ricerca di lavoro, documenti di identità, registrazioni mezzi, licenze edilizie, denunce alla polizia, biblioteche, certificazione anagrafica, servizi educativi e sanitari). Ebbene anche in questo caso l'e-Gov nel nostro paese appare più che in linea con la media europea. Invero questa stima dice anche che le chiavi di lettura applicate dall'Unione sono più larghe di quelle dei monitoraggi italiani. Ma dice anche, nel confronto con il 2004, che i progressi di paesi come Ungheria, Olanda, Portogallo, Slovenia, Malta sono decisamente più rapidi dei nostri.

In sostanza questi indicatori, per quanto imprecisi, tendono a suggerire che non ci sono problemi significativi di capacità del nostro sistema paese in campo di e-Gov. D'altronde i monitoraggi in Europa adottano stili e misure simili ai monitoraggi italiani. Non sono reperibili studi sulle condizioni abilitanti i programmi di e-Gov, se non quanto documentano le raccomandazioni delle varie commissioni. Insomma sembra esserci una relativa omogeneità tra Italia ed Europa.

Tanto che anche per la seconda fase dell'e-Gov sono omogenee non solo le politiche (quelle nazionali sono ovviamente raccordate a quelle comunitarie), ma anche il dibattito e i punti di attenzione. In Italia come in Europa le priorità sono la diffusione dell'innovazione, l'inclusione, la ricaduta sui servizi finali. Nella politica comunitaria come in quella nazionale ci si muove su tempi medio-lunghi.

Per collocare meglio questo lavoro nello scenario attuale dell'e-Gov, vale la pena ricordare che il piano nazionale di e-Gov prevedeva progetti tra loro piuttosto differenziati: le tre categorie principali di progetti della prima fase sono i progetti infrastrutturali, quelli di servizio ai cittadini, quelli di servizio alle imprese. Ma è forse utile svincolarsi dal bando della prima fase del piano e provare una classificazione un po' più completa.

I progetti infrastrutturali possono avere matrice tecnologica di base (cablaggi e sistemi di connettività: ce ne sono diversi, non finanziati nell'ambito del bando della prima fase dell'e-Gov, ma ugualmente dotati di ingenti risorse finanziarie, su base nazionale o regionale), possono riguardare infrastrutture informative (ad esempio quelle territoriali, con la digitalizzazione dei territori o con protocolli di interscambio dei dati), possono infine occuparsi di problemi specifici, come quello della sicurezza e della certificazione. I progetti di servizi possono riguardare servizi alla collettività, servizi ai cittadini, servizi alle imprese, servizi ad altre amministrazioni.

Ci sono poi tre filoni trasversali: quello del sostegno alla cooperazione interamministrativa, quello del sostegno alla partecipazione

democratica (*e-democracy*), quello del sostegno all'eguaglianza di condizioni (*digital divide*).

Quando si ricorre alla dizione generica di e-Government si fa riferimento a tutto questo. Tuttavia questo volume concentra l'attenzione principalmente su esperienze orientate alla realizzazione e diffusione di servizi; qualche puntata e qualche parte dei casi sul tema della connettività e su quello dell'*e-democracy*, non hanno alcuna pretesa di offrire riflessioni articolate su questi temi. Sono semplicemente modi doverosi di rendere conto di fatti di realtà.

1.3 La seconda fase dell'e-Gov: la sfida della maturità

Osservando l'accaduto e osservando anche i vari monitoraggi sulle politiche della società dell'informazione in tutta Europa, si può argomentare che uno sforzo della prima fase dell'e-Gov è stato dare il segnale di un movimento deciso, rendere evidente una discontinuità e aprire tutti gli spazi possibili per pazienti azioni di innovazione attuabili diffusamente in tutti i possibili contesti da un'intera generazione di *civil servant*; creare oggi le condizioni tecnologiche e infrastrutturali, anche laddove l'infrastruttura è una piattaforma di servizi erogabili, per lo sviluppo di molte possibili innovazioni a cura di un tessuto diffuso. Chi scrive propone questo, come griglia di lettura, come strato di non detto che spiega dei divari altrimenti difficilmente spiegabili. Perché in questo modo si spiega molto bene lo iato tra la quantità di servizi tecnicamente disponibili e quelli effettivamente attivi, si spiega l'attenzione alla disponibilità dei servizi più che al loro uso. Se invece applicassimo lo schema del ritorno sull'investimento, per molti dei servizi e degli sviluppi sarebbe ben difficile rendere conto di un vantaggio, perlomeno di un vantaggio a breve.

Lo schema proposto risuona con altri provenienti dalla teoria dell'innovazione e del cambiamento organizzativo. Uno degli schemi più utilizzati in questo campo è quello proposto da Kurt Lewin, che suddivide i processi di cambiamento in tre grandi fasi: scongelamento, cambiamento, ri-consolidamento. In termini aggregati la prima fase dell'e-Gov ha avuto le caratteristiche dello scongelamento: grande spinta unitaria, sforzo superiore al risultato effettivo ma grande attrazione di attenzione, aggregazione di una popolazione omogenea di soggetti promotori del cambiamento.

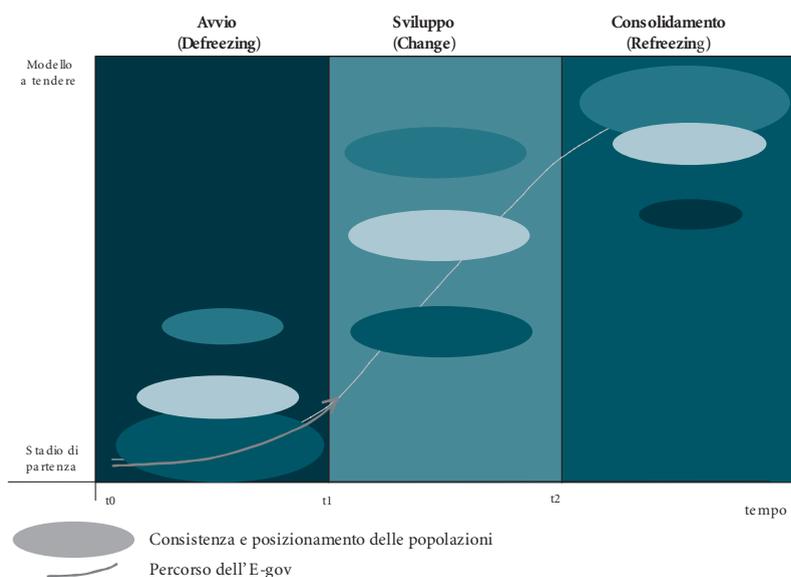
È una lettura che suona forse riduttiva di fronte ai massicci investimenti in società dell'informazione ed alla quantità di parole spese sull'argomento, ma che sembra più sensata se si guarda alle statistiche di uso effettivo dei servizi in e-Gov (per la gran parte utilizzati dai cittadini non più di una volta l'anno, spesso con un dispendio di energia mentale sproporzionato all'operazione).

In ogni caso questa lettura consente di farsi delle aspettative sulla fase successiva, quella del cambiamento. Essa avviene quando una grande quantità di soggetti partecipa all'attuazione di nuove realizza-

zioni, spesso singolarmente non prevedibili ed inattese, ma in generale coerenti con una linea di tendenza, e tutte in grado di valorizzare il patrimonio di opportunità messo a disposizione nella prima fase. Nella fase del cambiamento l'oggetto dell'innovazione diventa materia di confronto sul piano operativo, in maniera diffusa. Le realizzazioni ottenute confermano la possibilità di innovare e questo muove nuove energie e nuove realizzazioni, nuovi progetti. La cultura di riferimento si evolve rapidamente. La condizione perché tutto ciò avvenga è che vi sia un sufficiente dispiegamento di condizioni abilitanti, che ci siano un chiaro orientamento ed una direttrice credibile e condivisa, una spinta anche culturale ed emotiva nella direzione del cambiamento, atteso e ritenuto utile e vantaggioso (ciò che "fa movimento", secondo la nozione di Alberoni), che infine non trovino troppo spazio i "killer" del cambiamento.

Un secondo schema utile è quello proposto da Peter Drucker, il quale nota come nel corso dei secoli, mentre il senso complessivo delle cose è cambiato dall'immobilismo medievale alla freneticità del 2000, non è cambiato gran che il periodo che intercorre da quando una innovazione è disponibile nei suoi lineamenti teorici fondamentali e da quando esiste un prototipo, al suo utilizzo intensivo e diffuso. Passa, dice Drucker, il tempo dell'apprendimento di una nuova generazione di adepti. Inoltre, lo svolgimento nel tempo dei vantaggi di una innovazione segue praticamente sempre una curva a S, secondo il paradigma dell'onda lunga tecnologica di Kondratiev. Non è il caso qui di approfondire i fondamenti di questa teoria, comunque essa fondamentalmente consente di prevedere con una certa approssimazione l'evoluzione di un cambiamento, una volta che abbia superato un punto di non ritorno.

Seguendo l'impostazione di questi due schemi ci si trova a collocare il percorso dell'e-Gov in uno schema come il seguente:



Accettando uno schema come quello proposto, si può iniziare a discutere quale sia lo stadio di sviluppo dell'E-Gov, se il momento **t1** in figura sia passato oppure no, se si sia entrati nella fase del cambiamento reale. Anche se naturalmente non è dimostrabile, poiché si tratta più di una suggestione che di una misura, idealmente il tempo **t1** segna anche il punto di non ritorno, quello da cui è possibile che la curva sia più lunga, ma da cui non sono sostanzialmente più possibili cadute.

Dunque siamo a un momento critico: o parte l'accelerazione e si entra decisamente in fase di cambiamento, o invece avremo un rallentamento e una sostanziale caduta del processo, con la conseguenza del non riuscire a cogliere l'occasione per un deciso miglioramento dei servizi e di perdere sostanzialmente gran parte dell'investimento fatto sin qui. Peraltro, non c'è bisogno di accettare lo schema proposto per convenire che siamo a un momento critico.

Questa indagine si colloca esattamente in questo punto: possiamo dire infatti che ci si trova davvero in una fase di cambiamento se esistono tutte le condizioni abilitanti per una pratica diffusa di applicazione e messa a punto di un nuovo paradigma. Le condizioni tecniche ci sono, perlomeno ci sono per la grande maggioranza, le infrastrutture fisiche e i modelli formali ci sono.

Non a caso la seconda fase dell'e-Gov si concentra su due grandi piste, il riuso e la creazione di ambiti comuni di valorizzazione e gestione dell'innovazione, le cosiddette Alleanze Locali per l'Innovazione (Ali). I due strumenti sono chiaramente di sostegno ad una fase di cambiamento diffuso e non a caso in entrambi i bandi fanno la comparsa anche tematiche di natura più organizzativa.

Non è certo però che allo stadio attuale ci siano tutte le condizioni organizzative, ovvero l'insieme di soluzioni e di cultura organizzativa in grado a loro volta di abilitare il cambiamento.

Proprio perché i tempi sono lunghi diviene importante entrare nel processo, capire se davvero sta andando bene, lungo una linea effettivamente lenta; se ci sono fattori di blocco da rimuovere o gestire e se, al contrario, ci sono fattori che possono sostenere e/o accelerare il processo.

Come è possibile aiutare le amministrazioni, che spesso non hanno al proprio interno l'intera competenza di gestione di un processo di innovazione, a muoversi efficacemente anche usando la cooperazione possibile tra amministrazioni come fattore di significativo vantaggio nei confronti dei contesti iper competitivi ?

La nostra lettura parte da queste considerazioni e vuole approfondire, tra le varie possibili leve di successo, quelle di natura organizzativa.

1.4 Perché un'indagine qualitativa

L'indagine presentata in questo volume è assai diversa da quelle più diffuse e menzionate nel paragrafo precedente. Essa infatti non è un'indagine quantitativa estesa, ma una indagine qualitativa puntuale.

Per rispondere alle domande che ci siamo posti era infatti necessario entrare specificamente nelle esperienze, e vederle a un certo grado di profondità, estraendone elementi di conoscenza specifici e probabilmente anche articolati, non riducibili (quindi forse anche difficilmente sintetizzabili). Ciò esclude un approccio comparativo stretto: non abbiamo usato dei *benchmark* e non abbiamo cercato di individuare i migliori; semplicemente abbiamo accettato l'idea che in una fase come questa non ci sono i migliori, ma un insieme di esperienze sufficientemente buone e sufficientemente sviluppate da analizzare e della cui esperienza fare tesoro.

Va anche detto che la maggior parte dei casi e dei progetti di e-Gov sono tutt'altro che conclusi, dal punto di vista della reale applicazione. Il 100% di rilasci di moduli applicativi, infatti, è dal punto di vista della vita interna delle amministrazioni e dei loro processi di cambiamento, un risultato del tutto incompleto. Non a caso nell'indagine ci sono molte conferme di uso soltanto parziale di strumenti formalmente completi. Occorre adottare una chiave di lettura: o si interpreta la distonia come un fallimento, oppure si accetta che i punti di osservazione sono su piani diversi: tecnologico l'uno, di servizio l'altro.

Le esperienze analizzate non sono quasi mai concluse; esse hanno raggiunto un ragionevole stato di avanzamento, sono visibili ed hanno prodotto una sufficiente quantità di risultati. Inoltre, la prima diffusione in cui le amministrazioni sono impegnate non è quella verso amministrazioni terze, come previsto dai progetti di riuso, ma verso l'interno. In molti casi oltre alla diffusione c'è una generalizzazione, una messa a punto o un adeguamento al contesto ancora da realizzare.

Insomma la realtà che indaghiamo è in fieri e ci poniamo l'obiettivo di isolare alcuni elementi che sembrano facilitare percorsi non conclusi. Inoltre ci proponiamo di evidenziare, se esistono, delle consonanze di approccio tra amministrazioni diverse e di verificare se sono riscontrabili approcci diversificati a seconda dei diversi contesti. Infine ci proponiamo di evidenziare i nodi e i passaggi critici delle varie esperienze, per ricavarne punti di attenzione per tutti.

Il metodo scelto è dunque quello degli studi di caso, con una loro lettura trasversale. La selezione delle esperienze da analizzare è stata fatta in base a criteri che dessero conto di una ragionevole gamma di amministrazioni coinvolte, di una ragionevole differenziazione territoriale, di un ragionevole stato di avanzamento delle esperienze, con una ragionevole graduazione di successo percepito. Insomma il tentativo è quello di render conto di esperienze che sembrino nel complesso sufficientemente rappresentative.

Questa non è una raccolta delle *best practice* dei migliori, ma una raccolta di buone pratiche di un insieme di amministrazioni che ci hanno lavorato e ci hanno pensato su.

2. La mappa del problema e le dimensioni dell'analisi

2.1 Dal primato della tecnologia alla centralità dell'organizzazione

Se negli anni novanta gli sforzi di modernizzazione della nostra pubblica amministrazione si sono prioritariamente concentrati sull'innovazione legislativa con la produzione di un corpus normativo ampio e in continua (taluni dicono troppo continua) evoluzione, con il nuovo secolo sono le tecnologie ad aver assunto il ruolo di “*driver*” della modernizzazione. Pur tenendo conto delle differenze, in entrambi i processi sembra di intravedere un approccio comune, l'idea cioè che l'introduzione di cambiamenti normativi, nel primo caso, o l'introduzione di nuove tecnologie, nel secondo, possano automaticamente generare salti significativi nella qualità dei rapporti tra amministrazioni pubbliche e cittadini. Con una estremizzazione consapevole, si potrebbe dire che, con il passaggio da un decennio all'altro, al mito dell'innovazione legislativa si è sostituito il mito dell'innovazione tecnologica.

I dati sulla diffusione e sulla tipologia dei servizi *on line* nei comuni italiani citati nel capitolo precedente sono indicativi del grande sforzo – economico, progettuale e attuativo - che è stato dedicato nell'ultimo quinquennio alla realizzazione delle soluzioni tecnologiche, ma anche dei risultati limitati raggiunti finora in termini di impatto vero sulla qualità dei rapporti tra amministrazioni e cittadini, imprese e territorio. Se infatti attraverso i siti e i portali istituzionali è aumentata in misura significativa l'accessibilità alle informazioni, i servizi transattivi – che permettono un vero cambio di passo nei rapporti con l'amministrazione pubblica - non hanno registrato sviluppi rilevanti. Anche soltanto il rendere disponibili *on line* informazioni aggiornate, complete e tempestive, richiede a amministrazioni complesse un rilevante impegno organizzativo: si pensi per esempio al ridisegno dei flussi di comunicazione interni, alla configurazione della “rete dei redattori”, alla definizione di regole comuni per la pubblicazione delle informazioni, al presidio dei punti di contatti per la comunicazione a due vie, alla formazione di nuove figure professionali, ecc...

Ma è nell'attivazione dei servizi di transazione che la dimensione dell'organizzazione acquista centralità: i modesti risultati finora raggiunti vanno quindi letti anche come segnale dei limiti di un'attenzione esclusiva o prevalente – in questa prima fase - alla dimensione tecnologica.

Sulla scorta di queste esperienze, le “Linee strategiche verso il Sistema Nazionale di e-Government” elaborate nel marzo 2007 dal Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione mettono al centro della propria proposta il superamento del primato della tecnologia e la necessità di una strategia multilivello capace di tener conto delle molteplici variabili in gioco nel processo di innovazione dei servizi nella Pubblica Amministrazione. L'innovazione dei processi e dei servizi – si afferma – non può scaturire unicamente dall'applicazione delle tecnologie, ma si deve tener conto della semplificazione dei processi amministrativi, della loro sostenibilità, del raccordo tra innovazione nel *front office* e innovazione nel *back office*, dell'adesione e della partecipazione culturale del management alla missione e agli interventi di innovazione, della promozione di una generale capacità di utilizzo efficace delle nuove tecnologie da parte del personale pubblico. In estrema sintesi, una visione in cui i cambiamenti da promuovere non sono oggetto di azioni ideate, progettate e realizzate separatamente, ma il risultato di una strategia unitaria che “non sia solo guidata da un diffuso pensare e progettare digitale, ma finalizzata ad obiettivi che oltre alla riduzione dei costi e all'aumento della produttività, assumano come requisito primario la centralità dei destinatari dei servizi della PA” (cfr. www.innovazione.gov.it/ministro/pdf/linee_strategiche_egov). Per riprendere lo schema proposto nel capitolo precedente si può dire che, considerata sostanzialmente esaurita la fase dello scongelamento, le nuove Linee strategiche mettono l'accento sulle condizioni abilitanti del cambiamento organizzativo e di servizio.

2.2 Gli assunti di base

Il lavoro presentato in questo Rapporto concentra l'attenzione su quel filone dello sviluppo dell'e-Government che riguarda in particolare la digitalizzazione dei processi di servizio, il cosiddetto *Government to Citizen* e *Government to Business*: come si vedrà più avanti, in almeno due casi il punto di partenza è stato più vicino ai processi di *e-democracy*, ma anche qui l'idea di fondo che ha guidato i progetti è stata quella di utilizzare le tecnologie informatiche e telematiche per migliorare la qualità di un particolare servizio – quella della comunicazione a due vie – tra amministrazione e cittadini.

Nel mettere al centro la questione dei servizi e della loro qualità, il Rapporto parte dal riconoscimento che la potenza delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione “abbatte i muri” e, aprendo le barriere tra amministrazioni e destinatari, fornisce uno stimolo

forte allo sviluppo di nuovi modelli di erogazione e al ripensamento della logica settoriale e gerarchica che tuttora prevale in molte organizzazioni pubbliche. Uno stimolo probabilmente più forte di molte innovazioni solamente organizzative (e forse anche normative), che devono fare i conti con un complesso di decisioni, vincoli, situazioni preesistenti, molteplicità di attori, che spesso rischia di far perdere forza propulsiva al processo attuativo. Tuttavia, come l'esperienza non solo nazionale dimostra, lo sviluppo di nuovi modelli di servizio non è un effetto automatico dell'innovazione tecnologica, ma un'opportunità offerta dalle tecnologie che spetta alle amministrazioni cogliere e valorizzare appieno.

Seguendo questa linea, l'assunto da cui parte il Rapporto può essere sintetizzato in questi termini: la tecnologia mette a disposizione strumenti che consentono soluzioni nuove e inedite nel rapporto tra amministrazione e cittadino, ma l'e-Gov non è (o non è soltanto) una questione tecnologica. È prevalentemente una questione di servizio. L'e-Gov dunque non è una tecnologia né un semplice *front office* (come ancora rischia spesso di essere inteso), ma un modo nuovo di erogare "vecchi servizi" o una opportunità prima indisponibile per fornire "servizi nuovi" che permettono di rispondere a nuove esigenze.

Grazie all'e-Gov diventa infatti possibile:

- facilitare l'accesso, semplificare e accorciare i tempi di risposta dei tradizionali servizi certificativi/amministrativi, tempi che si traducono in costi per cittadini, imprese e organizzazioni sociali e che sono i principali responsabili della percezione di onerosità burocratica delle nostre pubbliche amministrazioni;
- innovare e aumentare il valore per i cittadini e le imprese dei servizi "a valore" già erogati (scuola, sanità, servizi di cura, documentazione e informazione..), utilizzando l'ICT per sostenere e migliorare i processi di erogazione ma anche per arricchire lo stesso contenuto dei servizi;
- sviluppare forme di offerta integrata di servizi in rete, dove l'aumento di valore per il cittadino o l'impresa è proprio il risultato dell'integrazione di prestazioni tradizionalmente settorializzate, quando non frammentate;
- rendere servizi nuovi in precedenza impensabili: da un lato tutti i servizi innovativi di documentazione, informazione e comunicazione che l'ICT rende possibili e dall'altro i nuovi processi di dialogo con le istituzioni e di consultazione dei cittadini, anch'essi basati sull'uso di tecnologie innovative;
- rilevare le metriche e monitorare gli indicatori chiave sulla qualità dei servizi percepita dai cittadini come strumento per orientare le decisioni sulle azioni di miglioramento da intraprendere. È questo un aspetto su cui insistono le Linee strategiche verso il Sistema nazionale di e-Gov citate prima, che più volte ribadiscono la necessità che nelle piattaforme tecnologiche di supporto al *front end* vengano incorporati strumenti dedicati al monitoraggio e alla

documentazione sulla qualità dei servizi resi e alla misurazione del grado di soddisfazione dei destinatari;

- promuovendo efficienza e semplificazione nell'accesso ai servizi tradizionali, favorendo l'erogazione integrata di servizi, creando nuovi servizi e facilitando la misurazione della *customer satisfaction*, l'e-Gov può dunque incidere in misura rilevante sul rapporto tra amministrazione e cittadini e sulla percezione della qualità dei servizi pubblici da parte della generalità degli *stakeholder*.

Da questa visione discendono alcuni importanti corollari:

- proprio per l'impatto potenzialmente forte sui rapporti con i cittadini, le imprese e il territorio, le strategie che guidano lo sviluppo dell'e-Gov sono parte integrante delle strategie generali della amministrazione;
- l'e-Gov non è qualcosa che si aggiunge a quanto già c'è, ma è qualcosa che attraversa, coinvolge e modifica l'intero sistema organizzativo in cui si colloca;
- l'e-Gov chiama in causa la totalità del management di un'organizzazione e non può essere materia e responsabilità esclusiva dell'area o delle figure che si occupano di sistemi informativi;
- il successo di un progetto di e-Gov non dipende soltanto dalla validità delle applicazioni tecnologiche adottate ma è condizionato dalla capacità di attivare e coordinare l'azione su tutte le leve abilitanti.

A questi corollari ne va aggiunto un ultimo, di segno contrario ma non meno importante, che dice che l'e-Gov non è una scelta "buona", comunque e sempre. I destinatari non domandano necessariamente servizi *on line*, ma chiedono servizi accessibili, facili e di qualità, che riducano il costo del contatto con l'amministrazione e massimizzino il valore dello scambio. Sta a chi disegna il servizio valutare se e per quali segmenti di popolazione utente la soluzione elettronica rappresenti – in un momento temporale dato - un effettivo valore e un ampliamento reale delle opportunità di accesso.

Segmentare la popolazione di riferimento per comprenderne bisogni e vincoli e su questa base progettare le modalità di accesso al servizio più adeguate e le altre eventuali azioni di sostegno da attivare sul versante esterno, sembra dunque un fattore preliminare di successo dei percorsi di e-Gov.

Quanto al versante interno, uno degli elementi chiave va ritrovato nella capacità di attivare azioni coerenti su tutte le variabili che, accanto alle tecnologie, condizionano l'efficacia e la qualità dei processi di innovazione:

- l'organizzazione e i processi
- le regole e le procedure amministrative
- gli attori, i ruoli e le competenze

Organizzazione e processi. La realizzazione di un progetto di e-Gov è l'occasione per ricomporre la frammentazione dei processi, eliminare le attività che non generano valore, riparare le soluzioni di continuità, configurare i processi di servizio in rete, progettare e attivare sistemi di monitoraggio e verifica. Il periodo della prima informatizzazione in cui le procedure informatiche ricalcavano i processi "as is" è ormai alle nostre spalle, ma è ancora aperto il tema dell'integrazione tra *front office* e *back office*. La facilitazione dell'accesso ai servizi resa possibile dai portali e più in generale dalle tecnologie di *front office* non serve a migliorare significativamente la qualità delle prestazioni né la soddisfazione dei cittadini se non si accompagna al ridisegno e alla semplificazione dei processi che supportano l'erogazione del servizio, in sostanza ad un ridisegno del modello di servizio.

Regole e procedure amministrative. L'obiettivo della semplificazione può richiedere interventi significativi anche sulle regole amministrative e sul quadro normativo: firma digitale, posta elettronica certificata sono esempi noti di innovazioni *technology-based* che hanno avuto bisogno di una normativa abilitante. In molti casi il quadro normativo è fuori dal dominio dell'amministrazione impegnata nell'innovazione; tuttavia è probabile che un'analisi attenta delle regole che appartengono alla sua disponibilità decisionale faccia emergere la necessità di specifiche modifiche normative/regolamentari per abilitare le innovazioni di procedure, responsabilità, sistemi di controllo, scambio di informazioni o altro, che l'innovazione tecnologica porta con sé. Prevedere la possibilità di "ombrelli normativi" temporanei può essere una strada utile per sperimentare le nuove procedure e le nuove regole richieste da un progetto di e-Gov, senza aspettare i tempi e senza mettere in campo gli impegni e i costi di una revisione definitiva prima di averne verificato l'efficacia e la sostenibilità.

Attori, ruoli e competenze. Chi sono gli attori cardine dei progetti di e-Gov? Se agli albori dei progetti il ruolo di protagonista, o addirittura in alcuni casi di attore unico, è stato coperto dal responsabile o dall'esperto di sistemi informativi, interno o esterno all'amministrazione, il superamento di una visione baricentrata sulla tecnologia porta in primo piano altri attori: il management, ma quanto? E insieme, la generalità del personale che opera sui processi di erogazione dei servizi, ma fino a che punto? Il passaggio ad una gestione multicanale del rapporto con i destinatari dei servizi richiede una formazione non solo di tipo addestrativo all'uso delle nuove procedure, ma un ripensamento più complessivo del modello di rapporto tra amministrazione e cittadini; vanno indagati quindi i sostegni che abilitino la popolazione dirigente al governo, e la popolazione che coordina e opera sui processi alla gestione efficace della multicanalità.

Nuove competenze dunque ma anche nuove figure professionali che richiedono un riconoscimento, un profilo di competenze e processi di sviluppo: gestori di reti di servizio, *webmaster*, responsabili di

punti unificati di contatto – per non citarne che alcune - sono esempi di figure che oggi non sono contemplate nel sistema professionale della maggioranza delle amministrazioni ma che devono essere previste e formate pena la dipendenza non governata da fornitori esterni.

2.3 Le dimensioni dell'analisi

Il quadro di riferimento appena descritto ha guidato la selezione delle dimensioni da analizzare negli studi di caso. In un'indagine che – come si è già sottolineato – ha valore esplorativo e non pretende di esaurire tutti i fattori coinvolti nella impostazione e nella realizzazione di processi di e-Gov, abbiamo scelto di concentrare l'analisi ed il confronto su tre ambiti di grande rilievo progettuale e operativo, che ci sono parsi i più significativi per raccogliere spunti e suggerimenti per rispondere alle due domande di fondo da cui l'indagine è partita:

- quali variabili organizzative incidono maggiormente nel creare le condizioni più favorevoli allo sviluppo di processi di e-Government e in quali condizioni di contesto
- quali sono i principali punti di forza e di debolezza per porre in essere nelle pubbliche amministrazioni le condizioni organizzative e gestionali necessarie ad una introduzione e gestione efficace dell'informatizzazione e di Internet.

Le aree di indagine prese in considerazione riguardano a) le scelte strategiche e i processi decisionali, b) gli interventi sull'organizzazione, c) i processi di apprendimento e i piani futuri.

a) Scelte strategiche e processi decisionali

L'obiettivo è quello di ricostruire il quadro strategico in cui in ciascuna amministrazione ha preso avvio e si è sviluppato il piano di e-Gov. In questa ricostruzione diversi sono i fattori che abbiamo indagato, a partire dal livello del *commitment* del progetto e dal rapporto tra ruoli politici e ruoli tecnico-amministrativi nelle decisioni di avvio. L'ipotesi è che un livello alto di *commitment* sia una delle condizioni necessarie per assicurare la pervasività del progetto nell'intero sistema organizzativo, la continuità nel tempo degli sforzi (economici ma anche umani e organizzativi) dedicati alla sua realizzazione e la combinazione di più azioni a sostegno della diffusione dei servizi *on line*.

Poiché tutti i progetti di e-Gov richiedono competenze ed esperienze difficilmente disponibili nelle amministrazioni pubbliche, acquistano rilievo strategico anche il profilo ed il ruolo giocato dai fornitori esterni: prestatori di soluzioni tecnologiche, partner dell'intero progetto, accompagnatori dello sviluppo organizzativo, sono diverse le modalità di cooperazione che possono essere messe in campo con un differente bilanciamento tra vantaggi e elementi di criticità.

Tenuto poi conto della complessità dei progetti di e-Gov e del consistente impegno di risorse assorbite, si comprende il rilievo che un processo decisionale strutturato può avere sul loro successo: da qui la verifica dell'esistenza nei casi di studio di una preliminare conoscenza del modello di utilizzo dell'ICT da parte dei destinatari dei servizi, di una stima attenta dei costi e della loro sostenibilità nel tempo, di un governo delle fasi di realizzazione, di un coinvolgimento nel percorso progettuale dei principali *stakeholder* esterni per analizzarne le domande, sancire una responsabilità di squadra e condividere le soluzioni da adottare.

Eventuali azioni aggiunte o soppresse nel corso dello sviluppo del progetto possono essere – a seconda del contesto in cui si collocano - segnali di una debolezza della programmazione originaria o al contrario segnali di una capacità di riorientamento efficace a fronte di cambiamenti imprevisti e difficilmente prevedibili.

b) Gli interventi sull'organizzazione

È facile attendersi che l'insieme delle innovazioni tecnologiche sottese ad ogni progetto di e-Gov induca delle modifiche nell'organizzazione dell'amministrazione che lo ha promosso. Sono i tempi e le logiche del rapporto tra innovazione organizzativa e innovazione tecnologica che possono fare la differenza e determinare sistemi di vantaggi/criticità diversi: interventi organizzativi *ex ante*, che cioè precedono l'innovazione tecnologica e la preparano, azioni coordinate e contemporanee sul sistema tecnologico e sul sistema organizzativo, allineamento organizzativo ad innovazione tecnologica realizzata.

Un altro fattore significativo è l'ampiezza degli interventi sull'organizzazione: ridisegno del modello di servizio, reingegnerizzazione dei processi di erogazione, formazione del personale, revisione del sistema dei ruoli e definizione di nuovi profili professionali, modifiche regolamentari sono – come abbiamo visto - tutte dimensioni potenzialmente interessate dai processi di innovazione tecnologica, ma non sempre effettivamente toccate. Nell'indagine abbiamo cercato di ricostruire cosa è concretamente accaduto nelle singole situazioni e quali condizioni hanno favorito un più diffuso impatto organizzativo ed il progressivo allineamento delle diverse leve.

Una particolare attenzione è dedicata anche alla ricostruzione dei ruoli coinvolti nello sviluppo del progetto nelle sue diverse fasi, nell'ipotesi che la molteplicità degli attori sia un elemento forte a sostegno della diffusione del piano di innovazione e della sua sostenibilità nel tempo.

A questo tema è legato un altro aspetto su cui ci siamo soffermati, quello delle resistenze professionali e culturali al cambiamento proposto dai piani di e-Government. È esperienza comune – oltre che dato della teoria - che tutti i progetti di innovazione generano resistenze e scetticismi, che spesso non sono altro che resistenze mascherate; in modo non troppo paradossale si potrebbe dire che solo i pro-

getti che vengono percepiti come marginali rispetto al funzionamento organizzativo e alle prassi consolidate, magari perché confinati nel recinto dell'informatica, non generano resistenze. L'assenza di resistenze può dunque essere indice non di condivisione ma di indifferenza o quanto meno di prudente sospensione di giudizio in attesa di una verifica dell'effettiva evoluzione delle cose. L'analisi quindi non si è soffermata tanto sulle resistenze incontrate quanto sulle azioni attivate per affrontarle ex ante e in itinere.

c) I processi di apprendimento e i piani futuri

La progettazione e la realizzazione di percorsi di innovazione generalmente sono per le organizzazioni grandi occasioni – magari implicite - di apprendimento. Partendo da questo presupposto, una dimensione importante dell'analisi dei casi è stata la messa a fuoco, con gli stessi protagonisti dei percorsi di e-Gov, delle lezioni apprese, di ciò che avrebbero nuovamente fatto allo stesso modo e di ciò che invece avrebbero modificato, non tanto sul piano delle scelte specifiche di servizio quanto sul piano del governo strategico del progetto: attori, ruoli e responsabilità, leve, risorse.

Spesso alcune “lezioni apprese” danno frutti già nel corso dello stesso progetto, suggerendo modifiche e parziali riorientamenti nel corso del progetto stesso. Altre producono invece risultati effettivi nella successiva definizione dei piani di sviluppo, che incorporano tutti i suggerimenti emersi dalla precedente esperienza.

Tutti i progetti di e-Gov sono infatti progetti incrementali nel senso che si sviluppano gradualmente, ad esempio attraverso l'ampliamento progressivo del dominio dei processi gestiti, l'integrazione di nuove funzioni, la semplificazione delle procedure di accesso, il miglioramento dell'usabilità o lo sviluppo delle personalizzazioni. Quanto più i progetti sono complessi e riguardano un'area ampia di servizi e non una sola procedura o un numero limitato e omogeneo di procedure, tanto più sono destinati ad avere vita lunga, anche al di là del termine formale di chiusura e dell'esaurimento delle risorse inizialmente stanziare.

È in questo passaggio dal progetto al piano di medio termine che si annidano elementi non trascurabili di criticità, in particolare nel caso dei grandi progetti finanziati. L'esaurimento delle risorse straordinarie disponibili, l'uscita di scena dei partner tecnologici o professionali, il venire meno dell'“impegno verso terzi” tipico dei progetti finanziati, l'eventuale *turn over* dei responsabili politici o tecnici, nel caso ad esempio di un rinnovo politico-amministrativo, possono depotenziare la spinta al cambiamento, rallentare il ritmo del percorso innovativo e, al di sotto di una certa soglia, mettere in forse la sua sostenibilità nel tempo.

Un'analisi dei piani di sviluppo è servita dunque a fornire indicazioni sia sulle direzioni che l'amministrazione intende dare al percorso sia sul grado di consapevolezza della crucialità di tener alti l'attenzione, l'impegno e la mobilitazione di energie sul processo di

e-Gov fino a farne una variabile imprescindibile del nuovo modello di servizio.

Da questi elementi siamo partiti per ricostruire il quadro dei punti di forza e degli elementi di criticità di ciascun progetto e, attraverso una lettura trasversale, individuare sia gli aspetti ricorrenti in termini di fattori di successo e fattori di criticità sia gli aspetti specifici tipici di singoli approcci o di singoli contesti.

3. Strategie e decisioni nei processi di e-Government

La rilevanza di dimensioni come il quadro strategico dei progetti di e-Gov e il percorso decisionale ai fini dello sviluppo e sul successo di un progetto – di qualsiasi progetto - non ha bisogno di particolari sottolineature, trovando riscontro in tutte le teorie e le esperienze di *project management*. La declinazione che queste dimensioni assumono nei vari progetti può tuttavia essere diversa; nel caso specifico alcuni fattori ci sono parsi di particolare rilievo proprio in vista dell'obiettivo di fornire elementi di orientamento alle amministrazioni alle prese con processi di e-Gov:

1. il livello del *commitment* del progetto e la sua persistenza nel tempo, con particolare attenzione al rapporto tra ruoli di indirizzo politico e ruoli di gestione
2. la presenza ed il ruolo giocato nell'impostazione e nello sviluppo del progetto dai fornitori di tecnologie
3. la focalizzazione e la presenza di strategie combinatorie
4. il governo dei tempi e dei costi del progetto
5. la analisi della domanda e le modalità di coinvolgimento di *stakeholder* esterni

3.1 Commitment e legittimazione

Nella maggioranza dei casi esaminati, l'avvio dei progetti è sostenuto da una forte legittimazione dei vertici. Dove questa legittimazione manca o è debole o si interrompe, il percorso di implementazione incontra molte difficoltà.

Nel caso delle amministrazioni locali si tratta per lo più del vertice politico, la Giunta o molto più frequentemente un singolo Assessore che, proprio grazie a sue specifiche competenze ed esperienze politico-professionali, svolge il ruolo di promotore del progetto: sono i casi di Genova, di Parma, di Verona, di Firenze, dove la proposta di servizi *on line* è parte di una strategia di modernizzazione dell'apparato pubblico portata avanti in particolare da un amministratore, o il caso di Monopoli dove lo sviluppo di nuove modalità di partecipazione dei

cittadini è parte integrante di una più generale strategia di pianificazione del territorio e di elaborazione del Piano Urbanistico Generale perseguita dall'Assessore competente.

Il ruolo promotore del vertice politico trova poi sempre un'interlocuzione forte nella struttura tecnico-amministrativa, impersonata in taluni casi dal Direttore generale, più frequentemente dal responsabile dei sistemi informativi e più raramente dai responsabili dell'organizzazione o di servizi di linea. L'integrazione tra ruolo politico e ruolo tecnico sembra tuttavia svilupparsi secondo due diverse modalità, anche in dipendenza delle competenze e delle "autorevolezze" in gioco:

- la prima vede la politica esprimere una volontà e un indirizzo generale di modernizzazione ma lasciare alla struttura manageriale tutte le valutazioni e le decisioni di merito;
- la seconda vede un ruolo del responsabile politico più impegnato anche nelle decisioni che definiscono l'impianto progettuale, per orientarle, stimolare il superamento di vincoli e resistenze, rilanciare la motivazione nei momenti di appannamento.

Se la presa in carico dell'idea di progetto da parte di un singolo assessore, che se ne assume l'*ownership* sia verso l'interno che verso il mondo esterno, si rivela un fattore "vincente" nella fase di *start up*, alcune criticità emergono nella fase di sviluppo: le difficoltà talvolta segnalate dal singolo amministratore o dal dirigente di coinvolgere l'attenzione di tutta la Giunta sul progetto di e-Gov, ne riducono inevitabilmente la portata e ne rallentano l'impatto sulla generalità del management e dell'organizzazione. Sul piano più generale, mettono in evidenza una visione, ancora relativamente diffusa tra gli amministratori, dell'e-Gov come operazione aggiuntiva, funzionalmente limitata e non come una leva per ripensare e ridisegnare il modello di servizio di tutta l'amministrazione.

I nostri casi ci dicono anche che l'*ownership* politica rischia di diventare un elemento di debolezza nei momenti di ricambio politico-amministrativo: poiché i progetti che abbiamo analizzato hanno alle spalle una vita relativamente breve e non hanno ancora portato ad un consolidamento "sicuro" del nuovo paradigma di servizio, la loro sostenibilità nel tempo finisce per risentire delle vicende che interessano il vertice che li ha promossi, con sospensioni, soluzioni di continuità, cambi di marcia, ripensamenti, che introducono elementi di incertezza e di perdita di spinta nella struttura direzionale e operativa che cura il progetto. In questi casi è l'aver avviato un percorso di radicamento e diffusione organizzativa l'elemento chiave che consente di mantenere la rotta e reggere i momenti di cambiamento senza perdere di vista la visione generale.

L'impegno forte dei vertici (in questo caso i massimi responsabili delle strutture coinvolte) si conferma anche nei casi relativi a contesti diversi dalle amministrazioni locali (Ministero di Giustizia, Tribunale

di Catania, ULSS Treviso), sia nella fase iniziale sia in quella successiva di implementazione e diffusione. Qui anzi l'*ownership* più spiccatamente tecnico-manageriale sembra ridurre i rischi di un indebolimento del *commitment*, forse anche perché la presenza più sfocata dell'“ombrello politico” porta gli attori a spingere con più forza la ricerca di alleanze e a giocare da subito la leva del coinvolgimento di tutte le strutture e gli *stakeholder* coinvolti.

3.2 I fornitori esterni: profilo e ruoli

Un progetto di e-Gov può difficilmente essere realizzato mettendo in campo solo risorse interne alle amministrazioni: le competenze e le esperienze richieste non sono soltanto quelle genericamente tecnologiche, che pure non sono molto diffuse, ma sono quelle - anche più rare - che attengono alla progettazione e alla gestione di processi di innovazione tecnologica ed organizzativa. Il ricorso a competenze esterne è quindi un elemento connaturato al processo e anzi uno dei grandi obiettivi delle politiche nazionali in tema di e-Gov: il rafforzamento del mercato e della competitività del sistema produttivo di tecnologie e servizi ICT è stato infatti uno dei fattori di spinta del primo bando di e-Gov ed è, tuttora, una delle sette grandi direttive di intervento in cui si articolano le Linee strategiche verso il Piano Nazionale di e-Government, approvate nel marzo del 2007. In proposito nel documento si afferma che la PA “deve creare un ambiente favorevole all'innovazione e diventare driver di mercato, mediante la committenza di prodotti e servizi avanzati. ...e non deve rinunciare all'ambizione di sviluppare una funzione di *procurement* strategico per le imprese ICT”.

Questo scenario ha trovato conferma in tutti i casi esaminati: ciò che li differenzia sono il profilo ed il ruolo che i fornitori esterni hanno giocato, visti lungo un continuum che può essere schematizzato nei termini seguenti:



Una prima grande distinzione separa i casi in cui le amministrazioni hanno partecipato a progetti che potremmo definire “*multiclient*” (tipicamente il progetto People, il progetto DocArea) e casi in cui le amministrazioni hanno promosso progetti di innovazione “individuali”.

Nel primo caso il contributo dei fornitori tende a concentrarsi sugli aspetti tecnologici e sulla progettazione e realizzazione delle molteplici applicazioni previste nei progetti. Data la configurazione

multiclient e la difficoltà di un coinvolgimento effettivo delle varie amministrazioni su tutte le diverse applicazioni (le Comunità di pratica, nella “terminologia People”), il ruolo dei partner tecnologici risulta determinante nello studio e nella scelta delle soluzioni, mentre più debole appare l’affiancamento alle singole amministrazioni nella fase di analisi dello stato di partenza e in quella di implementazione delle soluzioni.

In qualche modo e forse inevitabilmente il ruolo di partner del progetto complessivo indebolisce quello di partner di ciascuna singola amministrazione nello sviluppo dello specifico percorso di innovazione, lo trasforma in un ruolo di fornitore esperto e contemporaneamente spinge l’amministrazione a valorizzare il presidio interno (tra gli altri, i casi di Parma, di Firenze, di Anzola) o il coinvolgimento delle società *inhouse* come avviene nel caso di Mantova.

Nel caso dei progetti di innovazione “individuali”, invece, il rapporto univoco tra fornitore e amministrazione rafforza un comportamento di *partnership* effettiva lungo tutto lo sviluppo del progetto o quantomeno in una sua fase: è il caso del progetto “Comonline” dove il ruolo esperto è svolto dall’Università e quindi da una struttura con un forte radicamento territoriale e una propria missione di *partnership* allo sviluppo locale, o il caso di Sesto S. Giovanni, dove il *partner* tecnologico di tutta la prima fase è stato identificato all’interno di una più ampia politica di rinnovamento e riqualificazione territoriale, in un legame stretto con le strategie di sviluppo locale dell’amministrazione.

Ancora diverso il caso del Processo Civile Telematico, dove appaltatori di *hw* e *sw*, esperti delle società realizzatrici del *sw*, esperti “terzi” sono coinvolti con modalità e in ruoli differenti in tutto il percorso di realizzazione e sperimentazione a livello nazionale, sotto la guida di un gruppo di presidio - anch’esso “esperto” - della committenza.

Dai casi esaminati emerge dunque un panorama variegato, dove si possono leggere alcune grandi direzioni di fondo che però si declinano con caratteristiche specifiche in ciascun caso, segno di una generale “buona” capacità adattiva di amministrazioni e fornitori/*partner* nel definire concretamente le loro modalità di cooperazione. Ciò che emerge con assoluta evidenza è comunque il ruolo cruciale svolto dagli “attori esperti” (tecnologici ma non solo), senza dei quali pochi progetti avrebbero realizzato i risultati raggiunti, per quanto ancora incompleti e parziali. Quanto alle condizioni che rendono fattori di successo autorevoli esperti, i casi studiati ci indicano:

- l’orientamento verso un ruolo effettivo di *partner* del processo e non di semplice fornitore di tecnologie;
- la costituzione di *team* di lavoro misti nelle fasi di analisi della situazione “*as is*” e di riprogettazione dei processi di *front end* e di produzione dei servizi;
- l’attenzione e il sostegno allo sviluppo delle competenze interne, con l’obiettivo di “liberare” l’amministrazione dalla dipendenza iniziale,

- la valorizzazione dei *key users* interni e delle competenze presenti dentro l'amministrazione sulle effettive modalità di erogazione del servizio da telematizzare;
- dal lato dell'amministrazione, la volontà del management di appropriarsi delle competenze architettoniche e di valutazione dei vincoli e delle opportunità, per rompere i legami di dipendenza da attori esterni ed avere una vera partnership anche dal lato interno all'amministrazione.

Questo per ciò che riguarda il rapporto da fornitore a amministrazione. Sul versante inverso, quello da amministrazione a fornitori è molto più difficile valutare se i progetti sono stati, oltre che evidenti occasioni di mercato per il settore dell'ICT, anche *driver* di innovazioni, se cioè la domanda espressa dalle amministrazioni abbia stimolato l'offerta di prodotti e servizi qualitativamente avanzati, aumentando la competitività del nostro sistema produttivo ICT.

Una valutazione di questo tipo richiede infatti analisi diverse da quelle fatte in questa occasione e un *benchmark* approfondito delle soluzioni realizzate. Per questa ragione ci limitiamo a segnalare tre aspetti come esempi di valore generato dai progetti studiati per il settore ICT:

- il patrimonio di modellizzazione raccolto attraverso la mappatura di gran parte dei processi di servizio di un comune, ormai verificato, sperimentato e disponibile per lo sviluppo di nuove e più avanzate applicazioni,
- il salto di qualità nei sistemi di *front end* e di interfaccia con gli utenti, reso possibile dallo sviluppo e dal confronto di molte diverse soluzioni,
- le esperienze e le applicazioni progettate e realizzate sul fronte del tutto nuovo dell'*e-democracy*.

3.3 Focalizzazione e strategie combinatorie

Un elemento che emerge con evidenza dalla generalità dei casi esaminati è quello che potremmo definire la "multifocalizzazione" delle strategie di e-Gov.

Certamente, tutti i progetti puntano anzitutto a migliorare – attraverso l'innovazione tecnologica e organizzativa – l'efficienza, l'efficacia e la qualità dei processi di servizio o a sostenere, nel caso dei progetti di *e-democracy*, la partecipazione dei cittadini alle decisioni politico-amministrative e il dialogo tra gli attori urbani.

Il dato interessante tuttavia è che, anche nei casi (che sono la maggioranza del nostro campione) in cui l'innescò è rappresentato dall'opportunità di accedere ai fondi del primo bando di e-Gov (un innescò quindi in qualche misura opportunistico), il progetto di e-

Gov viene inserito dalle amministrazioni in uno scenario strategico più ampio e talvolta addirittura lo genera: può essere il raccordo forte con una strategia di sviluppo locale (Sesto S.G.), o di rete territoriale (DocArea, ComoOnline), o di sviluppo della cittadinanza digitale (Parma), o di rafforzamento della cooperazione con gruppi professionali (Processo Civile Telematico), o di integrazione/unificazione dei punti di contatto con i cittadini a livello della singola amministrazione e a livello interistituzionale (Firenze, Verona) o di rete internazionale (Telemed).

Insomma, nonostante la diffusa parzialità del *commitment* su cui ci siamo soffermati in precedenza, i progetti di e-Gov sembrano fornire l'occasione per sollecitare quanto meno un tendenziale allineamento delle strategie che hanno al centro il tema del rapporto tra cittadini e amministrazione.

Un primo effetto di questa multifocalizzazione è l'adesione di un certo numero delle amministrazioni esaminate a più progetti finanziati dal bando di e-Gov. Il vantaggio che i protagonisti segnalano è duplice: non solo la possibilità di cogliere più opportunità di accesso a risorse aggiuntive (sia economiche che tecnico-specialistiche), ma anche la possibilità di partecipare a più reti istituzionali per condividere con altri enti comunali, provinciali e regionali le nuove scelte tecnologiche e organizzative.

La criticità sta invece nel fatto che in alcuni casi i problemi di interconnessione e di vera e propria sovrapposizione tra i progetti si sono rivelati più difficili da governare di quanto non si sia valutato inizialmente. Se a questo si aggiunge che alcune amministrazioni avevano già avviato, prima dell'accesso ai finanziamenti CNIPA, significative innovazioni organizzative e tecnologiche (URP, SUAP Centro Servizi Unificato, Portale, Carta di identità elettronica..), l'esigenza di mettere mano ad un'operazione di riordino e di integrazione diventa cruciale.

È quindi nella capacità di creare sinergie tra i diversi progetti e le diverse iniziative nate in tempi differenti, "mettendo insieme i vari pezzi" e ricostruendo una visione e una logica operativa comune che si recupera uno dei valori più significativi di molti casi studiati. Più che un processo *top down* – dove tutte le azioni e i progetti discendono dalla definizione e dalla condivisione preliminare di un modello di servizio – i casi di studio, in maggioranza, delineano un processo di costruzione del nuovo modello di rapporto con i cittadini, attraverso un lavoro di progressiva integrazione e rimodulazione, ove necessario, di soluzioni tecnologiche e organizzative nate in tempi diversi in risposta a stimoli differenti.

Un'ulteriore caratteristica delle strategie di e-Gov che alcuni dei casi studiati mettono bene in evidenza è la logica combinatoria che le ispira, in cui cioè alle azioni centrate sugli aspetti tecnologici e organizzativi interni all'amministrazione, si affiancano altre azioni che mirano a rinforzare la diffusione dei servizi *on line* sul fronte esterno. La logica che le guida è che se si lavora per migliorare il rapporto tra ammini-

strazione e mondo esterno, si deve intervenire per creare le condizioni abilitanti del nuovo modello in entrambi i poli della relazione e non solo in quello interno. Molti gli esempi in questa direzione:

- azioni volte a contrastare il fenomeno del *digital divide*, attivate da amministrazioni preoccupate di evitare che l'opportunità dei servizi e delle nuove forme di partecipazione *on line* crei nuove occasioni di esclusione
- formazione all'uso di internet rivolta ai segmenti di popolazione più a rischio e messa a disposizione di postazioni internet per l'accesso accompagnato alla rete
- formazione a segmenti specifici di utilizzatori o di coprotagonisti dei servizi
- piani di cablaggio del territorio e azioni per promuovere la diffusione della banda larga o di sistemi *wireless*, per aumentare il bacino della popolazione "connessa"
- coinvolgimento di associazioni di rappresentanza di interessi, come leve funzionali alla diffusione delle nuove soluzioni di servizio
- azioni di interconnessione e cooperazione interamministrativa
- iniziative per valorizzare le risorse professionali e imprenditoriali di sviluppo *software* presenti nel territorio
- campagne di *marketing* e di comunicazione rivolte sia alla generalità dei cittadini sia a specifici segmenti di popolazione

Alcune di queste azioni sono definite nelle strategie elaborate ex ante, altre sono il frutto di valutazioni in itinere sull'avanzamento del progetto attente alle difficoltà e alle opportunità che man mano si incontrano.

3.4 L'analisi della domanda e il coinvolgimento degli stakeholder

Che la possibilità di realizzare un modello di servizio capace di rispondere efficacemente alle attese dei suoi utilizzatori sia condizionata dalla conoscenza che i progettisti del modello hanno della domanda e delle sue segmentazioni è affermazione che non meriterebbe neanche di essere citata tanto appare ovvia. Nel nostro caso è bene invece ricordarla, perché tutti i progetti che abbiamo esaminato partono da un'idea e da un modello di e-Gov che prescinde da un'analisi attenta della domanda e al suo posto assume come riferimento, secondo una cultura dura a morire in tutta la pubblica amministrazione, una sorta di cittadino o di impresa o al più di professionista indifferenziato. Tutti i progetti esaminati, ma probabilmente tutti i progetti di e-Gov di questa prima fase, partono dai processi (procedimenti) da digitalizzare (l'edilizia, l'anagrafe, i tributi, il pagamento delle rette..), con un'ottica che è ancora prevalentemente amministrazione-centrica. Il destinatario è sì preso in considerazione perché è nei suoi confronti che il processo va semplificato e facilitato, ma non viene preso in cari-

co nelle sue specificità, che possono influenzare significativamente l'approccio e l'uso del nuovo canale *on line*: è l'utente (al più distinto come abbiamo visto in cittadino, professionista e impresa) e questo basta per ritagliare il modello di risposta, raramente domandandosi come, quanto e quando usa il servizio e con quale competenza.

Il risultato, come viene riconosciuto da alcuni degli stessi protagonisti dei nostri casi, è una sfilza di servizi *on line* destinati ad essere usati una o due volte nella vita di una persona (e probabilmente il costo di apprendimento dell'uso del nuovo canale è superiore al costo dell'utilizzo del canale tradizionale), o rivolti a popolazioni che faticano ad imparare il linguaggio digitale, o offerti in comuni di pochissimi abitanti dove l'accesso allo sportello fisico è la soluzione più facile e più cercata, e così via.

Il problema della segmentazione degli utenti dei servizi pubblici non è certamente nuovo, ma acquista maggiore rilievo quando si apre un nuovo canale di contatto e si deve o si dovrebbe, per ragioni di ottimizzazione, ragionare sul se e chi e quando lo utilizzerà preferendolo agli altri preesistenti (lo sportello, il telefono, la lettera). Analisi di questo genere (indagini dirette, *focus group*...), che sono prassi normali per il mercato privato, sono tuttora quasi nulle nel "mercato dei servizi pubblici" né le amministrazioni hanno pensato fino ad oggi ad investire sul tema in modo sistematico e strutturato. Il monitoraggio dei dati di accesso ai servizi già disponibili *on line* comincia tuttavia ad essere utilizzato a questo scopo: in alcune amministrazioni, quantomeno, il numero degli accessi al portale comincia ad essere tema di analisi e di valutazione per la messa in atto di politiche, ad esempio di comunicazione di rinforzo.

Le esperienze di coinvolgimento degli utilizzatori risultano più ricche quando sono mediate da forme di aggregazione (associazioni, gruppi di cittadini esperti) o da intermediari. Il caso del PCT con l'Ordine degli Avvocati è emblematico, ma altrettanto significativi sono i casi di Como con il coinvolgimento dei commercialisti per le procedure di pagamento dell'ICI o il caso di Monopoli con il coinvolgimento delle associazioni locali, il caso dell'Azienda sanitaria di Treviso con il coinvolgimento dei medici.

Per quanto riguarda le modalità e le finalità di questo coinvolgimento, l'impressione che si ricava è che l'obiettivo oggi sia fondamentalmente quello di utilizzare questi *stakeholder* come nodi di diffusione del nuovo servizio verso specifici *target*. Diffusori quindi di un modello di servizio già progettato e forse anche già realizzato e non tanto soggetti partecipi di un processo di verifica e di messa a punto della soluzione né tanto meno attori di un processo di progettazione con poche eccezioni.

Questo lo stato delle cose ad oggi, ma molte esperienze ci dicono che il passaggio dal primo stadio (quello dei diffusori) al secondo (quello dei verificatori) non è difficile, risponde a logiche di funzionalità e per questa ragione finisce per essere nell'ordine delle cose.

Nei casi studiati l'analisi e la segmentazione della domanda, il coinvolgimento, l'ascolto e la compartecipazione degli *stakeholder* nella progettazione e nella verifica dei servizi sono dunque ancora segnali deboli ma, attraverso piccole esperienze pilota, sembrano indicare una direzione per gli sviluppi successivi.

L'obiettivo ultimo di tutti i piani di e-Government non è tanto quello di digitalizzare i flussi informativi e di telematizzare i canali di lavoro e di interscambio documentale, ma di semplificare la vita dei cittadini e di rendere meno costosa l'azione amministrativa.

Per ottenere tutto ciò, oltre ad un investimento in termini di dotazioni informatiche e telematiche, occorre intervenire significativamente prima, durante o dopo la realizzazione dei piani di e-Government sull'organizzazione pubblica a diversi livelli: dall'articolazione dei servizi al suo patrimonio professionale e di competenze. Fatta esclusione per sistemi totalmente automatici di erogazione dei servizi o di autocertificazione, la semplificazione dei rapporti con i cittadini e/o la riduzione dei costi della pubblica amministrazione, in pratica, passa attraverso una più o meno profonda ridefinizione delle strutture organizzative pubbliche.

Nel caso delle innovazioni sottese ai piani di e-Government ci aspettiamo profonde modifiche strutturali nelle organizzazioni promotrici e realizzatrici di questi piani, perché il mix delle innovazioni connesse all'introduzione della firma digitale, alla digitalizzazione dei dati e delle informazioni ed alla telematizzazione degli scambi informativi e di servizio interni ed esterni, permette virtualmente e con rapidità il superamento di sistemi di erogazione dei servizi pubblici tradizionali e l'eliminazione tout court della gestione cartacea dei flussi di lavoro. Non solo, l'informatica e la telematica favoriscono incroci informativi e l'attivazione/erogazione dei servizi in forme molto più potenti e flessibili di quanto fino ad ora si sia riusciti a gestire con le attuali strumentazioni prevalentemente basate su supporti fisici quali la "carta".

4.1 Il rapporto tra azioni di innovazione ICT e azioni di riorganizzazione

Le strutture tecnologiche e le strutture organizzative hanno capacità e modalità diverse di realizzare cambiamenti ed innovazioni. Se opportunamente presidiati dal punto di vista tecnico ed opportuna-

mente finanziati, i sottosistemi tecnologici tendono ad innovarsi molto più rapidamente dei sistemi organizzativi, avendo questi ultimi una storia ed una tradizione molto più lunga alle loro spalle, vincoli operativi e professionali, obblighi normativi ed una cultura di lavoro che rallenta cambiamenti in linea con i tempi di innovazione dell'informatica e della telematica.

Pur partendo dalla considerazione che le amministrazioni pubbliche studiate non rappresentano un campione statistico in grado di consentire una qualunque definitiva conclusione, di fronte al problema del cambiamento organizzativo i casi analizzati hanno adottato strategie molto diverse fra loro, sintetizzabili nei seguenti approcci:

- innoviamo l'offerta informativa e di erogazione di servizi senza coinvolgere con analoga azione di cambiamento l'organizzazione... "perché questa poi ci seguirà" (vedi gli esempi dei Comuni di Como e di Monopoli);
- innoviamo l'offerta informativa e di erogazione di servizi partendo principalmente dall'organizzazione, a cui faremo seguire una coerente innovazione tecnologica (come è il caso dei Comuni di Parma e di Genova);
- innoviamo organizzazione e tecnologia insieme, cercando di rispettare i tempi e le regole dell'una e dell'altra (cfr. i casi del Ministero della Giustizia e della ULSS 9 di Treviso).

Nel primo caso le amministrazioni coinvolte hanno realizzato un progetto di innovazione tecnologica dei servizi a prescindere dall'organizzazione attuale, vuoi perché si è ritenuto di intervenire su aspetti relativi a sistemi di erogazione non presidiati da specifiche responsabilità organizzative (informazioni sui servizi, sistemi di prenotazione e domande di accesso ai servizi, ecc.), vuoi perché si è voluto determinare uno "strappo" fra le capacità e le regole del sistema di offerta dei servizi informatici e telematici e le capacità e regole del sistema di gestione ed offerta dei servizi dell'organizzazione. L'idea di fondo di questo modello di azione, in sintesi, parte dal presupposto che essendo molto (forse troppo) oneroso, lungo e lento un percorso di cambiamento organizzativo coerente con le nuove esigenze di presidio e governo dei sistemi di erogazione dei servizi promossi dall'e-Government, fosse opportuno sviluppare questi ultimi a prescindere dal contesto organizzativo salvo poi, successivamente, affrontare e risolvere i problemi di coerenza ed integrazione fra le due dimensioni, partendo dai singoli problemi concreti.

Il vantaggio di questo approccio sta nel fatto che si possono progettare e realizzare nuovi sistemi di gestione dei servizi senza dover mediare le soluzioni tecnologiche con le prassi, le regole, i vincoli e le resistenze professionali dell'organizzazione esistente. Tutto ciò semplifica notevolmente la realizzazione delle innovazioni e riduce i loro tempi di implementazione.

Risultati positivi nei confronti dell'utenza (maggiore rapidità, fruibilità e minori costi di accesso) di progetti di e-Government realizzati con queste modalità garantiscono che “indietro non si torna”, costringendo quindi le strutture organizzative ad “adattarsi” o comunque a “cambiare”, in coerenza con i nuovi standard di servizio e le nuove esigenze di gestione.

Lo “strappo” però si è anche manifestato attraverso l'insorgere di problemi di disallineamento dei flussi informativi, di ridondanze inutili di operazioni, doppie imputazione dei dati, potenziali conflitti fra diversi modelli di erogazione.

Gli elementi critici di questo percorso stanno nel fatto che nel breve periodo si possono verificare inefficienze operative e ridondanze e possono insorgere conflitti intra organizzativi, con conseguenti cadute negli standard di qualità della prestazione. I piani e-Gov che hanno scelto questo approccio rischiano inoltre di non stabilizzare il risultato dell'innovazione tecnologica almeno fino a quando questa non diventa parte integrante delle regole, degli strumenti e della struttura professionale dell'organizzazione pubblica.

Nel secondo tipo di approccio, che affronta il cambiamento dando la precedenza all'organizzazione, assistiamo alla nascita di progetti di e-Government utilizzati per supportare progetti preesistenti di riorganizzazione della struttura. Nei casi studiati, relativi alla realizzazione di sportelli unici e polifunzionali (citiamo per tutti il caso del Comune di Parma), i piani di e-Government hanno rappresentato una ulteriore e cruciale leva a supporto di cambiamenti profondi a livello organizzativo già decisi e già in corso di realizzazione. L'intenzione dei vertici politici e manageriali degli enti pubblici che hanno adottato questo approccio è quella di favorire una revisione delle regole di divisione ed integrazione del lavoro, attivare profili professionali polifunzionali, reingegnerizzare i flussi di lavoro fra *front office* e *back office* al fine di standardizzarli, semplificarli e renderli visibili e trasparenti, separarne i sistemi di gestione. In questi casi, le attività ed il *know how* sotteso ai progetti di innovazione informatica e telematica vengono integrati al progetto di riorganizzazione ed utilizzati per favorire questo cambiamento o per potenziarlo. L'idea forte di questo tipo di approccio è: l'organizzazione guida il cambiamento. I risultati più tangibili si osservano nei nuovi sistemi di gestione dei servizi e dell'utenza, costruiti per essere più autonomi rispetto alle strutture di *back office* e polifunzionali, ovvero in grado di rispondere ad una pluralità di domande dei cittadini.

I vantaggi di questa impostazione sono legati alla possibilità di affrontare e risolvere fin da subito gli aspetti più problematici del cambiamento ovvero la struttura dei ruoli, le procedure e la cultura stessa delle organizzazioni oggetto dell'intervento, permettendo poi un più facile sviluppo dei progetti di e-Government in organizzazioni già adeguate e pronte. Gli svantaggi derivano dal fatto che nel breve – medio periodo non si assiste a significativi salti qualitativi (e quantitativi) nei servizi gestiti ed offerti *on line*, rimandando questo

passaggio alla realizzazione e consolidamento dell'innovazione organizzativa.

Nel terzo tipo di approccio il problema del cambiamento organizzativo viene affrontato fin da subito contestualmente a quello del cambiamento informatico e telematico, attraverso un coinvolgimento reale delle Direzioni dei servizi nella definizione degli obiettivi concreti di sviluppo ed innovazione, e nella definizione delle modalità e delle azioni da realizzare per perseguire queste finalità. È questo il caso, per esempio, dell'ULSS 9 di Treviso e del Processo Civile Telematico (Ministero della Giustizia).

Nei casi studiati, anche in presenza di soluzioni informatiche consolidate e immediatamente implementabili, si preferisce una prassi "sperimentale" funzionale a "provare" e far provare le nuove soluzioni tecnologiche di lavoro, verificando l'impatto che queste hanno sull'organizzazione e favorendo la messa a punto delle nuove modalità di azione organizzativa con il coinvolgimento degli addetti utilizzatori e fruitori dei nuovi sistemi tecnologici.

I vantaggi di questo approccio sono legati alla coerenza complessiva e all'organicità dei piani di innovazione, alla forte legittimazione al cambiamento e di conseguenza all'elevata capacità di consolidamento delle nuove modalità di gestione dei servizi interni ed esterni. L'altra faccia della medaglia è rappresentata dai tempi lunghi di realizzazione e dai maggiori costi di gestione di questi progetti. Va sottolineato tuttavia che, mentre in queste situazioni di contestualità dell'innovazione tali costi sono quantificati e sostenuti fin da subito, probabilmente negli altri casi sono solo differiti nel tempo.

Più che rispondere ad una precisa e consapevole strategia elaborata ex ante, i tre approcci appena illustrati sono probabilmente il portato di condizioni di partenza diverse riguardo al livello di chiarezza e di definizione delle tecnologie da impiegare, dei risultati attesi e degli impatti sull'organizzazione, e riguardo al carattere strategico del piano di e-Gov e al potere effettivo di intervento dei promotori.

4.2 Azioni e ruoli per il cambiamento

La grande maggioranza dei progetti di e-Government presi in esame in questo Rapporto hanno influito significativamente sull'assetto organizzativo dei servizi. Ciò vale anche per quei progetti che avevano preventivato un basso impatto sull'organizzazione. L'innovazione sul terreno dell'ICT, come già detto, ha funzionato in taluni casi come strumento per rendere efficace un cambiamento organizzativo già pensato e messo in programma e in altri casi ha trainato il cambiamento organizzativo.

Nel primo caso, è avvenuto che progetti ICT paralleli e inizialmente non comunicanti tra loro si sono "alleati" per favorire prima di tutto il cambiamento organizzativo, e solo successivamente per sviluppare nuovi sistemi di gestione ed erogazione dei servizi adottando

soluzioni telematiche e multicanale (ad es. lo sportello unico del Comune di Parma). L'“alleanza” fra progetti ICT e piani di riorganizzazione ha favorito la realizzazione di questi ultimi e, soprattutto, ha permesso di creare le condizioni per una successiva ed incrementale diffusione dei primi in organizzazioni nuove e già predisposte al cambiamento. I progetti di e-Gov hanno spesso funzionato, per esempio, come occasione e strumento per l'analisi dei flussi procedurali e di lavoro, rendendo possibile una reingegnerizzazione dei servizi coerente con le finalità degli interventi di riorganizzazione avviati dall'amministrazione.

Nelle situazioni in cui i progetti e-Gov hanno svolto una funzione di stimolo di processi di riorganizzazione, essi lo hanno fatto nella misura in cui hanno saputo adattare i loro obiettivi, tempi e risorse alle esigenze del cambiamento organizzativo e renderli con esso compatibili (ad es. lo sviluppo di Polisweb presso il Tribunale di Catania). In molti casi il “problema organizzativo” era stato inizialmente sottovalutato o addirittura non contemplato nei piani, ma con il passare del tempo è stato necessario fare i conti con l'organizzazione anche attraverso profonde modifiche al piano di lavoro fissato per la realizzazione dei progetti e-Gov. Ciò ha significato, per esempio:

- una frequente ritaratura degli obiettivi per renderli compatibili con i vincoli organizzativi esistenti;
- un maggior investimento sulle azioni e sui tempi di diffusione dei progetti e-Gov e l'adozione di forme di diffusione incrementale, privilegiando e cercando “successi” anche piccoli ma visibili e “fattibili”, in grado di incoraggiare un cambiamento di più ampia portata;
- una cooptazione e un coinvolgimento nei team di guida del progetto e nei gruppi di lavoro tecnico dei ruoli destinatari e fruitori del piano di e-Government;
- una sperimentazione ed avvio dei servizi di e-Government da parte di “gruppi pilota” composti da personale altamente motivato;
- il ricorso a squadre di “facilitatori” per la diffusione e l'uso delle nuove strumentazioni tecnologiche;
- un'attenzione ad interventi di formazione estesi alle problematiche organizzative;
- un'attenzione a piani di comunicazione rivolti all'interno dell'organizzazione per spiegare, legittimare ed aumentare il consenso.

In generale, le esperienze studiate mettono in evidenza che quando i piani passano alle fasi di attivazione e sperimentazione, una disponibilità e flessibilità a modificare e rivedere finalità, contenuti e logiche di sviluppo dei progetti da parte dei responsabili influenzano processi di riorganizzazione e inducono cambiamenti ed innovazioni nei sistemi di gestione dei servizi locali. Al contrario, se non vi è una “strategia di influenza reciproca” fra imperativi tecnologici/ di progetto ed esigenze di sviluppo organizzativo, i piani di e-Government si “sovrappongono” alle strutture e alle modalità di funzionamento dei

servizi esistenti, non solo sotto il profilo strettamente tecnologico ma anche dal punto di vista organizzativo, determinando inefficienze e tensioni.

Nel complesso dei casi analizzati, sono rare le situazioni in cui non vengono segnalate resistenze professionali e culturali al cambiamento sollecitato dai piani di e-Government. Accanto a resistenze prevedibili e scontate, che si esprimono nella non disponibilità ad abbandonare prassi di lavoro e procedure consolidate, vale la pena di segnalare resistenze di tipo “giuridico” incontrate in alcuni casi, per esempio a considerare la firma elettronica ed il documento digitale come integralmente sostitutivi delle modalità tradizionali di gestione, archiviazione e firma delle pratiche amministrative. E ancora, resistenze a ritenere standardizzabili e quindi prevedibili le procedure di lavoro abituali, in base all’affermazione che “esistono sempre situazioni particolari che non possono essere gestite da sistemi informatici ed automatici”.

Di fronte a queste innumerevoli resistenze, nessuno dei piani di e-Government presi in esame in questo Rapporto ha mantenuto la sua programmazione ed organizzazione di progetto originale ed anzi quasi tutti i piani hanno rivisto non solo le azioni volte a favorire la diffusione del progetto stesso all’interno dell’organizzazione ma anche le loro finalità e tempistiche.

È importante sottolineare che nella maggior parte dei casi presi in esame, l’inserimento nella pianificazione dell’ente (a partire dai PEG) e nel sistema di incentivazione individuale degli obiettivi connessi al piano di e-Government, ha costituito un fattore importante di integrazione e di coerenza delle finalità di innovazione ICT con le strategie complessive dell’amministrazione.

Le esperienze di innovazione organizzativa attraverso piani di e-Gov che hanno incontrato una presenza forte e significativa di categorie professionali specifiche (cfr. le categorie dei medici e dei giudici nelle esperienze del processo civile telematico e dell’ULSS di Treviso studiati in questo Rapporto) hanno conosciuto interessanti forme di “adattamento” alle regole professionali e culturali di tali categorie. Nei piani di innovazione tecnologica che hanno interessato giudici e medici sono state “inventate” modalità di legittimazione e coinvolgimento usando le regole di sperimentazione e collaudo delle soluzioni tecnico – operative proprie delle discipline di queste categorie professionali. La logica sperimentale di “prova, osservazione, *feedback*, correzione e diffusione” nota ad entrambe le categorie¹ ha reso legittima ai loro occhi l’innovazione, ha permesso il controllo dei risultati e dell’impatto sul loro lavoro, ha favorito un loro ruolo attivo e di proposta e in ultima istanza ha trasformato categorie professionali potenzialmente diffidenti (o quanto meno indifferenti) in promotori primi del cambiamento.

I progetti di e-Government in genere si caratterizzano per avere un potenziale impatto su una pluralità di dimensioni all’interno delle organizzazioni pubbliche e su più articolazioni di queste contempora-

¹ Nel caso dei magistrati ci si riferisce non alla diagnosi e decisione ma alle modalità operative per raggiungere una diagnosi e una decisione e per gestire procedimenti complessi di contenzioso fra due o più attori. Come per altre categorie professionali, anche i magistrati elaborano prassi operative attraverso metodiche scientifiche di analisi e progettazione attraverso confronti fra pari.

neamente. La gran parte dei casi analizzati ci dice che più è alto il livello di coinvolgimento e partecipazione di ruoli diversi in rappresentanza delle articolazioni organizzative coinvolte, più netti sono i risultati sia in termini organizzativi che di innovazione tecnologica, e viceversa. È emerso in più casi – in particolare nelle esperienze di realizzazione di sportelli unici e polifunzionali – che nel governo del progetto di cambiamento e nella sua diffusione nell'organizzazione non sono state adeguatamente considerate, soprattutto in fase iniziale, le esigenze di presidio multidisciplinare e di coinvolgimento delle articolazioni operative destinatarie dei progetti. Solo successivamente, superata la prima fase di progettazione tecnologica, è stato ampliato il gruppo guida e di governo del progetto e sono state adottate azioni di inclusione dei servizi e del personale coinvolti nel processo di cambiamento.

Anche se i progetti nascono frequentemente con il solo coinvolgimento degli apparati tecnici degli enti e non raramente con un ruolo molto attivo da parte di società od enti esterni (società *software* private e pubbliche, Università e centri di ricerca), una volta superata la fase di prima elaborazione tecnologica, in genere il gruppo di progettazione e direzione del progetto si allarga ai ruoli di coordinamento delle unità organizzative che erogano i servizi pubblici interessati dal processo di cambiamento, al fine di integrare e rendere coerenti ulteriori sviluppi nei sistemi informatici con analoghe azioni di cambiamento nei sistemi organizzativi. I progetti che mostrano maggiore coerenza ed integrazione fra dimensione tecnologica e dimensione organizzativa si basano su gruppi di lavoro misti e forti alleanze fra i responsabili dei sistemi informativi ed i responsabili dei servizi agli utenti coinvolti nel piano di innovazione (è il caso della Provincia di Bologna e del Tribunale e Ordine degli Avvocati di Milano).

I ruoli più impegnati nella gestione dei progetti sono, oltre al responsabile dei sistemi informativi, i responsabili dei servizi ai cittadini (sportelli polifunzionali o servizi specifici), i responsabili degli uffici di relazione con il pubblico ed i giuristi interni incaricati di ricondurre le soluzioni tecniche ed organizzative nell'ambito delle soluzioni legalmente fattibili. In alcuni casi, i gruppi guida hanno attivato team di progetto, delegati all'analisi dei flussi di lavoro ed alla progettazione delle nuove soluzioni operative, che hanno costituito un efficace veicolo di coinvolgimento e diffusione del progetto su tutto il personale ed i servizi coinvolti nel processo di innovazione. Altri team di progetto hanno affiancato i colleghi degli uffici con interventi di formazione “*on the job*” sia di tipo operativo (uso delle tecnologie) sia di tipo culturale.

In alcuni dei casi analizzati (è il caso del Ministero della Giustizia e del Tribunale di Milano con il locale Ordine degli Avvocati) sono stati impiegati pool di tecnici esterni informatici e/o esperti di organizzazione, con funzioni di supporto, assistenza e interfaccia con i fornitori dei *software*.

Tutti i progetti analizzati nascono e si sviluppano grazie ad un consapevole ed attivo ruolo di promozione e guida degli apparati politici delle amministrazioni. Nel caso degli enti locali il promotore è un Assessore di riferimento, o anche il Sindaco / Presidente e la Giunta nel suo complesso; negli altri casi i progetti sono guidati sempre dalle Direzioni Generali e/o dai massimi organi amministrativi.

4.3 Alcuni primi risultati

Il quadro che emerge dalle esperienze analizzate, sotto il profilo dei primi risultati rilevabili in termini di miglioramento organizzativo e di prime valutazioni di impatto, è differenziato ma sufficientemente ricco da consentire alcune considerazioni di carattere generale.

Nella tabella riassuntiva della pagina seguente sono sintetizzate le principali evidenze ricavate dagli studi di caso.

La maggior parte dei progetti di e-Government hanno favorito l'introduzione e l'utilizzo massiccio di metodologie di analisi e reingegnerizzazione dei processi, applicate non solo ai servizi oggetto di intervento dei piani, ma frequentemente ad un processo di riorganizzazione e ridefinizione dei criteri di organizzazione generale delle strutture pubbliche ben oltre i piani stessi. Le metodologie necessarie per informatizzare e telematizzare i flussi informativi e per attivare servizi multicanale sono state utilizzate strategicamente in molti casi per "svelare" l'organizzazione, le procedure reali, le prassi operative, i comportamenti di lavoro tradizionali. Esse hanno agito da leva, da grimaldello per scardinare lo status quo organizzativo. Ciò ha permesso:

- interventi di ottimizzazione dei flussi operativi di servizio razionalizzandoli e riducendo i tempi di lavoro ed i costi;
- interventi di ridefinizione delle forme di integrazione fra *front office* e *back office*, riducendo i passaggi operativi tra servizi ovvero ridefinendo profili professionali di assistenza diretta all'utenza più ricchi, più autonomi e più responsabili;
- la standardizzazione delle procedure di lavoro e la loro visibilità e trasparenza, permettendo interventi di riorganizzazione successivi e presidio complessivo sullo stato di avanzamento nelle diverse fasi di erogazione dei servizi pubblici;
- l'attivazione di sistemi di controllo sui volumi di attività, sui loro tempi e sull'andamento dei flussi di lavoro difficili da costruire nell'ambito di un'organizzazione tradizionale del lavoro;
- la definizione e lo sviluppo di nuovi profili professionali.

Non sono pochi i casi nei quali i piani di e-Government hanno permesso reali riduzioni dei costi di gestione dei servizi e contestualmente una loro semplificazione sia nell'ambito della gestione interna sia dal punto di vista dell'utenza interessata. Servizi *on line* e gestione

informatizzata delle pratiche amministrative connesse ai servizi pubblici locali hanno da una parte ridotto costi e tempi di gestione e dall'altra semplificato le procedure di accesso ai servizi e annullato gli oneri di accesso a carico degli utenti finali.

Anche nei casi in cui i piani devono ancora essere in larga parte implementati e in cui non si è realizzata una reale integrazione con il contesto organizzativo, avviene comunque una modificazione nell'interscambio informativo e nel sistema di relazione fra le strutture di governo e dei servizi pubblici locali e la comunità di riferimento. Nei casi studiati si assiste frequentemente all'attivazione di una relazione di *partnership* finalizzata alla coprogettazione di nuove soluzioni multicanale di servizio fra amministrazione pubblica ed associazioni di categoria rappresentanti degli utenti, e ad un'apertura più ampia alle istanze, domande, proposte della comunità locale ai diversi livelli di governo e gestione dei servizi, obbligando di fatto le amministrazioni coinvolte a sviluppare canali di ascolto, di risposta e di interazione diretta.

Casi	Azioni di miglioramento e primi risultati
Comune di Anzola dell'Emilia	<ul style="list-style-type: none"> Reingegnerizzazione e semplificazione dei processi interni di lavoro
Comune di Como	<ul style="list-style-type: none"> Attivazione di numerosi servizi online e ad accesso multicanale
Comune di Parma	<ul style="list-style-type: none"> Supporto ad una profonda riorganizzazione interna dei servizi comunali con la revisione dei sistemi di differenziazione ed integrazione fra <i>front office</i> e <i>back office</i> Reingegnerizzazione e semplificazione dei processi interni di lavoro
Comune di Firenze	<ul style="list-style-type: none"> Attivazione di numerosi servizi informativi e di erogazione tramite accessi multicanale ed <i>online</i> Reingegnerizzazione e semplificazione dei processi interni di lavoro
Comune di Genova	<ul style="list-style-type: none"> Supporto alla riorganizzazione dell'ente in termini di razionalizzazione e riduzione Reingegnerizzazione e semplificazione dei processi interni di lavoro Attivazione di servizi <i>online</i>
Comune di Mantova	<ul style="list-style-type: none"> Reingegnerizzazione e semplificazione dei processi interni di lavoro
Comune di Monopoli	<ul style="list-style-type: none"> Supporto all'innovazione tecnologica dei sistemi di redazione e gestione del PUG Costruzione di nuovi modelli di ascolto e partecipazione della comunità locale nell'ambito della redazione del nuovo Piano regolatore della città
Comune di Sesto San Giovanni	<ul style="list-style-type: none"> Sviluppo di un nuovo sistema di informazione e comunicazione con l'utenza e la comunità locale

Casi	Azioni di miglioramento e primi risultati
Comune di Verona	<ul style="list-style-type: none"> • Sviluppo di un nuovo sistema di informazione • Supporto ad una profonda riorganizzazione interna dei servizi comunali con la revisione dei sistemi di differenziazione ed integrazione fra <i>front office</i> e <i>back office</i> • Reingegnerizzazione e semplificazione dei processi interni di lavoro • Semplificazione dei sistemi di accesso ai servizi agli utenti
Provincia di Bologna	<ul style="list-style-type: none"> • Attivazione di servizi <i>online</i> con conseguente riduzione dei costi amministrativi di gestione delle pratiche all'interno dell'ente e riduzione degli oneri a carico degli utenti • Reingegnerizzazione e semplificazione dei processi interni di lavoro • Riduzione dei costi di "spostamento" per gli utenti in termini di tempo impiegato ed impatto ambientale
ULSS 9 di Treviso	<ul style="list-style-type: none"> • Significativa riduzione dei tempi di lavoro delle procedure di diagnostica e gestione dell'utenza • Riduzione dei costi di gestione amministrativa; • Riduzione dei costi di "spostamento" per gli utenti in termini di tempo impiegato ed impatto ambientale
Ministero della Giustizia	<ul style="list-style-type: none"> • Sviluppo di una nuova cultura di innovazione, sperimentazione e <i>partnership</i> con gli utenti esterni; • Sviluppo di sistemi e servizi informativi online; • Potenziamento dei sistemi informativi a supporto dei magistrati • Razionalizzazione delle procedure di lavoro interne ai tribunali
Tribunale di Catania	<ul style="list-style-type: none"> • Sviluppo di servizi informativi <i>online</i> per gli utenti • Reingegnerizzazione e semplificazione di alcuni processi interni di lavoro
Tribunale di Milano	<ul style="list-style-type: none"> • Riduzione dei costi di "spostamento" per gli utenti in termini di tempo impiegato ed impatto ambientale • Reingegnerizzazione e semplificazione dei processi interni di lavoro • Potenziamento dei sistemi informativi a supporto dei magistrati • Sviluppo di una nuova cultura di innovazione, sperimentazione e <i>partnership</i> con gli utenti esterni

5. Apprendimenti dall'esperienza e piani futuri

La quasi totalità delle esperienze e dei processi di e-Gov e dei progetti analizzati in questo Rapporto è in fieri. Non vuole essere una informazione né una conclusione, è solo un fatto, peraltro largamente atteso. Ci è quindi parso utile leggere la formulazione attuale dei piani di sviluppo che i decisori nei vari casi si sono dati, considerandoli oggetto sia di intenzione sia di apprendimento.

Ci interessa leggerli come piani, per l'evidente motivo che dicono quali sono i punti di attenzione oggi, e quindi possono dare indicazioni per leggere quali sono le esigenze sia di servizi sia di politiche dell'innovazione in tema di e-Gov. Ci interessano però anche come aggiornamento di vecchi piani o comunque come nuovi piani che seguono una fase di esperienza e comprendono dunque delle valutazioni sull'accaduto e delle lezioni apprese. Come evidenze di un fabbisogno emerso nel percorso, o addirittura ex post.

Cercheremo anche di comprendere come giocano i piani delle amministrazioni con i programmi più ampi che sono in campo oggi.

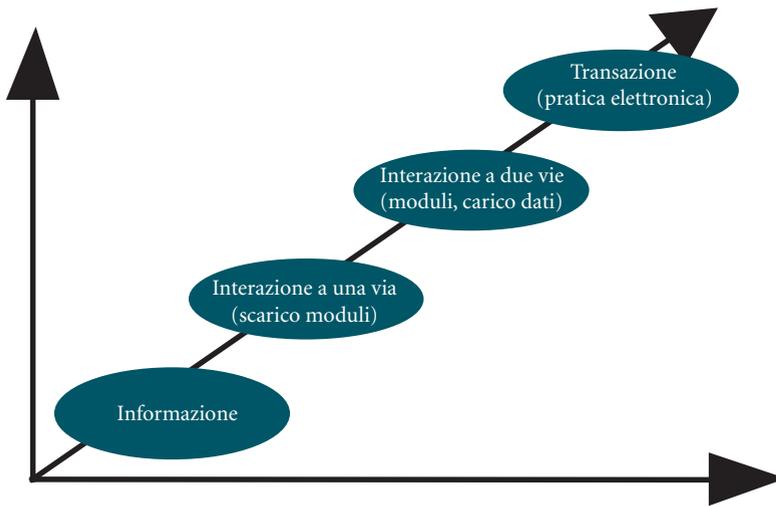
Ma proviamo anzitutto a dare una lettura degli aspetti salienti dei cambiamenti di percorso realizzati dalle esperienze qui riportate e quindi degli apprendimenti già realizzati ed emersi. Sono tre le letture proposte:

- la fine della contrapposizione tra approcci incrementali e approcci sostitutivi e la tendenziale convergenza verso approcci integrativi, con la collegata crescente rilevanza attribuita alla predisposizione di condizioni di integrazione dei *back-office* e di scelte organizzative che abbattano la frammentazione dei processi e delle responsabilità all'interno delle amministrazioni toccate;
- la percezione sempre più diffusa che il necessario elemento di rottura delle routine facilitato dalla tecnologia necessita di un compimento del cambiamento attraverso percorsi di inclusione delle funzioni utenti e di comunicazione ad ampio spettro;
- nei casi più avanzati si nota una crescente attenzione alla riconfigurazione complessiva del modo di prestare i servizi e proporre una relazione di scambio tra amministrazione e cittadinanza, con l'introduzione in più casi di un principio di *partnership*.

5.1 Apprendimenti: approcci incrementali, approcci sostitutivi e approcci integrativi

La tentazione di vedere i sistemi di e-Gov come un vestito che viene indossato da un “corpo” che continua a muoversi senza bisogno di grandi adattamenti, è tanto più forte quanto più le amministrazioni sono “giovani” ai processi di e-Gov. In questi casi la visione è più spesso concentrata sulla tecnologia e desiderosa di utilizzare questa come elemento di riqualificazione del servizio. Una certa attrazione per una visione come questa, che chiameremo “aggiuntiva”, viene anche dal desiderio degli amministratori di incidere in maniera visibile in un periodo abbastanza breve. Ma sarebbe ingiusto immaginare che esista una visione aggiuntiva pura. Nessuno si illude che il cambiamento del servizio erogato e della percezione del cittadino possa basarsi esclusivamente sull’aggiunta di uno strato, essenzialmente tecnologico, magari realizzabile nel giro di qualche anno. Tutti sanno che occorre almeno un’azione di accompagnamento. Ma quanto importante? Quanto lunga?

In molti dei casi analizzati l’assunto di base era che il cambiamento vero e proprio sarebbe stato innescato dalla spinta tecnologica e che i cambiamenti organizzativi poi sarebbero venuti. In questo senso l’azione di accompagnamento è vista come una fase di riposizionamento necessario dell’organizzazione (dei ruoli e dei comportamenti) nei confronti di cambiamenti di processo e di servizio che nella sostanza sono già intervenuti. Più che di autosufficienza della tecnologia dunque, si tratta di una attribuzione idealmente forte del potere di realizzare il cambiamento. L’esperienza della gran parte dei nostri casi tende a mostrare che nel tempo cresce la consapevolezza che questa non basta. La tecnologia spesso ha costituito l’elemento di rottura, ma non è riuscita a realizzare il cambiamento (Processo Civile Telematico, Parma, Firenze, Genova, Como solo per citare alcuni casi). Molto semplicemente, per portare a conclusione quei progetti tecnologici che vanno a toccare servizi reali, è sempre stato necessario un parallelo intervento sull’organizzazione. Si può meglio leggere questo come uno sviluppo necessario dei processi di e-Gov: proviamo infatti a considerare la scala evolutiva dei servizi di e-Gov proposta dalla stessa Unione Europea in tutti i suoi rapporti sul tema e riportata qui sotto.



Seguendola è facile notare che la tecnologia costituisce il fattore critico per i primi tre livelli, ma già al terzo livello è richiesto un insieme di fattori non tecnologici (i dati acquisiti via web devono essere assunti e trattati in maniera integrata con i dati assunti da altre vie). Al quarto livello, quello dei servizi transattivi veri e propri, la penetrazione tra tecnologia e organizzazione è obbligatoriamente totale. Impensabile immaginare un doppio binario totalmente separato (si veda ad esempio quanto emerso presso l'Ordine degli Avvocati di Milano), le soluzioni devono essere unitarie e seguire processi unitari pensati per rispondere a tutte le casistiche. Per raggiungere questi livelli la conoscenza di processo da detenere e l'innovazione da realizzare implicano un coinvolgimento degli attori molto alto e implicano la disponibilità a superare uno schema di specializzazioni frammentate per abbracciare un modello di processo integrato. È cresciuta quindi la consapevolezza della necessità di agire con un approccio anche fortemente integrativo.

Qualche esempio: i vari comuni che hanno partecipato al progetto People si sono comunemente mossi su una strada di sempre maggiore importanza attribuita alla riorganizzazione dei processi interni: lo dicono con chiarezza i casi di Firenze e di Parma. È legittimo ipotizzare che questa sia una caratteristica specifica del progetto nazionale, che essendo molto esteso (54 amministrazioni) non poteva che andare alla ricerca di uno strato comune, obbligatoriamente un po' di superficie; ma rimane il fatto che quello sia stato il progetto più grande e più noto di una stagione di e-Gov in Italia e che se, con quelle caratteristiche, ha un po' segnato un'epoca, in una prima fase è effettivamente esistita un'aspettativa di realizzazioni "on the top". Ma qualcosa di simile è successo anche a Monopoli, dove il progetto "Partecipa Pug" ha dovuto fare i conti con la relativa debolezza degli strumenti per realizzare un effettivo coinvolgimento della cittadinanza. Sull'altro versante, chi aveva più fortemente scommesso sulla capacità delle nuove realizzazioni di sostituire i canali tradizionali, si è

trovato a fare i conti con la loro complementarità: ecco allora che il *web* (ma anche il canale telefonico organizzato) può fungere da facilitatore e supporto al canale fisico, per esempio disciplinando gli appuntamenti e consentendo di gestire le “code”, come è avvenuto a Verona o a Parma per le pratiche di edilizia.

A un primo livello l’approccio integrativo verso cui sembrano convergere le amministrazioni consiste nella individuazione della necessità di abilitare i sistemi di e-Gov con profondi ripensamenti dei processi di *back-office*, che devono essere maggiormente standardizzati, connessi ed integrati tra loro per consentire una vera realizzazione di vantaggi (Ministero della Giustizia, Comuni di Como, Firenze, Genova, Mantova, Parma, Verona, ULSS 9 di Treviso, Tribunale di Catania). Questo può accompagnarsi con scelte di integrazione forte anche dal punto di vista delle strutture e delle responsabilità, oppure no.

Ma emerge anche la necessità di integrare profondamente elementi *hard* come le tecnologie e le soluzioni, con elementi *soft*, come le prassi organizzative o i comportamenti reali delle persone (tutti i casi analizzati, con particolare evidenza nei casi del Ministero della Giustizia, Comune di Firenze, Comune di Sesto S. Giovanni).

5.2 Apprendimenti: inclusione e comunicazione

In alcuni dei casi analizzati è stata immediatamente attribuita una importanza rilevante ai processi di comunicazione, ma questo è avvenuto soprattutto laddove le iniziative erano essenzialmente nel campo dell’*e-democracy* (Sesto S.G. e Monopoli, tra i nostri casi). Nella maggior parte dei casi questo non è avvenuto.

Sul versante interno, la priorità della comunicazione emerge quando si sente l’esigenza di uscire dalla fase sperimentale e di messa a punto e si entra in una fase di lavoro a regime. A quello stadio, spesso le amministrazioni si rendono conto che, per quanto impegnativo, hanno lavorato in una situazione di “laboratorio” e che la maggior parte delle persone non sono preparate non solo ad operare con le nuove modalità, ma neppure a comprenderne il significato.

Qualcuno attribuisce la definizione di *change management* alla risposta a questa esigenza, fatta di molta comunicazione sui perché; di individuazione dei punti deboli dell’oggi e dei vantaggi delle soluzioni; di mobilitazione delle motivazioni personali a partecipare al cambiamento; di formazione spesso basata su scenari applicativi delle nuove modalità; di eventi di celebrazione dei risultati raggiunti. È ovviamente una semplificazione, poiché coinvolgere le persone attorno ad una soluzione sperimentata e “matura” è solo una parte dei processi di cambiamento, ma l’uso di questa locuzione sottolinea che l’esigenza di allargare e coinvolgere comincia ad essere percepita, quanto meno da chi guida il processo.

L’esigenza di comunicazione tende a crescere molto nel tempo, come prevedibile, quando le popolazioni da coinvolgere non sono

concentrate, ma disperse organizzativamente - poiché appartengono a diverse entità reciprocamente autonome - e geograficamente - poiché fisicamente separate e distanti (Ordine degli avvocati di Milano, Comune di Genova, ULSS 9 Treviso).

Vi è anche un'altra tendenza in atto, visibile nei piani di maggiore inclusione delle "funzioni utenti" nei processi di messa a punto delle soluzioni: si tratta del tentativo di dare una soluzione (una semplificazione) alla complessità organizzativa. È una tendenza che si manifesta, ovviamente, laddove le soluzioni appaiono più complesse e dove sembra più difficile un percorso a cascata "progettazione- realizzazione-diffusione". Nei nostri casi si manifesta maggiormente nelle applicazioni più "hard" dei comuni (edilizia, lavori pubblici, ... come nel caso di Firenze) o in quelle dei sistemi transazionali con presenza di specialisti forti (ULSS 9, Tribunale, Ordine avvocati).

Ma va detto che cresce la consapevolezza dell'importanza della comunicazione anche verso l'esterno delle amministrazioni. L'evidenza che una gran quantità di servizi *on line* vengono usati poco, pure in qualche modo prevista, comunque turba le amministrazioni. I servizi *on line* "non si vendono da soli", ma sono da sostenere con campagne di comunicazione.

Usare il concetto di "vendita" non è improprio, soprattutto nel mondo *on-line*. Molti sono infatti i servizi formalmente gratuiti proposti anche dai privati e molta è la vendita di tale servizi accompagnata dalla pubblicità e dalla comunicazione di massa. Non è quindi la gratuità che esclude il concetto di vendita. Esso però sottolinea una condizione di non obbligatorietà, ma anzi di possibilità di scelta da parte del cittadino. Proprio perché libero di scegliere il cittadino può decidere di che canale avvalersi e può decidere di non usare uno strumento per quanto l'amministrazione ci abbia investito. I motivi sono molteplici, alcuni già anche indagati e compresi dai nostri interlocutori:

- non accede al canale *on-line*
- *on line* non è una reale semplificazione / opportunità
- è faticoso apprendere / ricordare come funziona ogni singolo servizio e non esistono o non sono diffuse prassi di interazione uniformi
- pochi servizi sono adeguati alle esigenze e aggiungono valore.

Tutto ciò ci porta alla riflessione ed all'esigenza di una maggiore focalizzazione dei servizi da portare *on line*.

Non è vero infatti che esiste una domanda di servizi *on-line*, e le amministrazioni lo hanno ben compreso. Esiste invece una robusta domanda di accesso, semplificazione e flessibilità dei servizi. Dove *on-line* risponde a questa domanda, è una soluzione gradita, dove non risponde semplicemente è poco usata.

Non è improprio in questo senso intravedere l'esigenza di qualcuno dei principi base del *marketing* strategico dei servizi per la strutturazione dei servizi di e-Gov: sviluppo della conoscenza dei cittadini e

delle loro esigenze anche operative, focalizzazione chiara dei target, individuazione delle esigenze presenti o latenti, risposta con servizi adeguati e percepibili dal cittadino, attenzione alle componenti non *core* del servizio.

Non a caso le esperienze di comunicazione esterna delle amministrazioni non si sono limitate al principio di “pubblicità”, ma hanno in più casi utilizzato il principio di coinvolgimento attivo.

Da ultimo emerge un ulteriore fenomeno che è anche di comunicazione. Ai progetti sono sempre più partecipi e attenti portatori di interessi esterni, che sempre più vengono ricercati e coinvolti, vuoi perché potenziali finanziatori di sviluppi (ABI nel caso del Ministero della Giustizia, Esa nel caso della ULSS 9), vuoi perché potenti attori di processi di diffusione e partner nell’esigenza primaria da tutti percepita di raggiungere una massa critica di utilizzatori senza la quale nessuna applicazione e nessun sistema è sostenibile.

5.3 Linee di tendenza, sostenibilità, piani futuri

Le organizzazioni di servizio hanno teso fin qui ad individuare il canale che consente una maggiore copertura del fabbisogno, per il semplice motivo che organizzare un canale costa meno che organizzarne due; in logica di contenimento della spesa, infatti, sembrerebbe bene scegliere un solo canale e promuovere le condizioni perché possa essere usato da tutti.

Come sostenere dunque questa tendenza di articolazione del servizio?

Differenziare il servizio facendo convivere diverse modalità di risposta per diverse esigenze, e tenendo in comune il principio di servizio; ma quale è il giusto equilibrio tra esigenze di differenziazione ed esigenze di omogeneità (e di costo)?

Le esigenze da armonizzare e soddisfare sono tre:

- differenziare il servizio in base alle esigenze dei destinatari
- tenere un profilo di omogeneità tale da non introdurre discriminazioni
- erogare il servizio con un rapporto costo/prestazione accettabile.

Data una determinata tipologia di esigenze e data una determinata risposta a tali esigenze, generalmente il modo in cui la risposta viene organizzata e proposta dipende essenzialmente dalle caratteristiche dei diversi portatori di quella esigenza. Ciò comporta una strutturazione e modularizzazione del *back office*, qualche volta riportando al *front office* parti del lavoro, perché la virtualizzazione della *front-line* non divenga paralisi. Una serie di attività di *back-office* vengono “standardizzate” in moduli o pacchetti di servizio efficienti ed immediatamente fruibili e divengano disponibili per l’uso o per l’attivazione attraverso diversi canali (fisico diretto, telefonico, *web*, inter-

mediato). Il modo in cui raggiungere l'utilizzatore ed offrirgli il servizio inizia ad esser differenziato in base al profilo utente.

Inoltre, poiché talune occasioni della vita si presentano spesso (es. pagare le tasse, richiedere un certificato) ed altre meno frequentemente (cambiare indirizzo, sposarsi, etc), vi sono servizi che si prestano ad una autosomministrazione, mentre altri no: in genere tutti i servizi che richiedono una certa quantità di conoscenze e non sono frequenti nella vita dei beneficiari richiedono una intermediazione. Nel gioco tra canali, un poco di ridondanza è ammessa ed anzi necessaria, ma deve essere assolutamente contenuta, secondo il principio che un canale ridonda l'altro per la gestione delle eccezioni.

Se la capacità di mantenere iniziativa è importante, la sua manifestazione sono i piani che le amministrazioni si danno. Quali sono i poli di gravitazione dei piani oggi in formulazione? Proviamo qui una prima individuazione, tentando di dare un ordine (vedere a fine capitolo la scheda di sintesi dei piani delle singole amministrazioni trattate nei casi).

Orientamenti di tipo strategico

- focalizzazione dei servizi *core on-line* e sviluppo servizi transattivi
- promozione della diffusione delle reti a banda larga, compreso t-gov
- coinvolgimento degli *stakeholder* e sviluppo sistemi di accordi

Orientamenti di tipo tecnologico

- integrazione tecnologica (strumenti e banche dati)
- diffusione delle soluzioni e standardizzazione
- diffusione e consolidamento infrastrutture
- soluzioni di gestione documentale e sicurezza
- sviluppo sistemi di *content management* e organizzazioni flessibili delle informazioni

Orientamenti di tipo organizzativo

- integrazione organizzativa e organizzazione-tecnologia
- estensione del modello dei *front-office* unificati
- aumento dello spazio dato alla comunicazione ed alla formazione
- sistemi di monitoraggio dei canali e dei servizi erogati

Orientamenti sul piano normativo e regolamentare

- fabbisogno di adeguamento regolamentare

È bene sottolineare, però, che molti degli orientamenti appena elencati, che sono stati dichiarati in via di principio dagli interlocutori che abbiamo intervistato in fase di analisi dei casi, si scontrano con il problema della sostenibilità economica e contengono, di conseguenza, una parte rilevante di rischio. Di ciò quegli stessi interlocutori sono consapevoli.

Tutto questo mostra un certo grado di convergenza tra esperienza diretta delle amministrazioni e orientamenti generali delle politiche di settore. Ma va detto che le politiche di settore (pensiamo oggi soprattutto a Riuso e ALI) coprono solo una parte delle linee, mentre un'altra parte è tuttora in capo alle singole amministrazioni.

Tabella di sintesi dei piani futuri dei casi analizzati

Anzola dell'Emilia

- gestione dei servizi alla persona *on line* attraverso le soluzioni PEOPLE e DocArea;
- aggiornamento e attivazione *on line* delle pratiche SUAP e dell'Edilizia;
- revisione del *software* per la rilevazione delle presenze per eliminare la carta;
- fine sperimentazione e firma digitale su delibere e determine a inizio 2008.

Como *

Tecnologia: evoluzione verso il digitale terrestre (ComOnAir) e accesso al portale attraverso la TV, per superare i problemi di *digital divide*.

Organizzazione: integrazione tra *front office* e *back office*, il ridisegno di alcuni servizi /procedure con una più forte partecipazione delle funzioni utenti e azioni a supporto di un maggiore coinvolgimento di tutto il management, con l'obiettivo di "fare in modo che i servizi siano utilizzati così da rendere tangibili i benefici per i quali sono stati sviluppati".

Firenze

Progressiva e piena implementazione dei servizi PEOPLE attraverso l'infrastruttura predisposta nell'ambito del progetto e-Firenze. Due sono gli assi di investimento principali:

- l'integrazione delle banche dati e delle procedure di *back end* e *front end*;
- potenziamento del personale e della struttura per poter avere una organizzazione coerente con gli standard di servizio previsti.

Servizi multicanale per l'intera area metropolitana e riorganizzazione complessiva dell'ente e dei sistemi di erogazione dei servizi più tradizionali.

Gli sviluppi futuri prevedono anche l'arricchimento e il perfezionamento dei servizi attraverso l'integrazione con altre soluzioni tecniche, come le carte elettroniche di riconoscimento e firma digitale, la PEC e il protocollo informatico.

Genova *

Tecnologia: integrare le diverse soluzioni in una piattaforma unica e solida per sostenere gli accessi ai nuovi servizi transattivi. Su questo il Comune si raccorda con la Regione.

Organizzazione, sfruttando la leva tecnologica:

- ottimizzazione dei servizi, potenziamento degli sportelli e delle strutture (Centro Servizi)
- comunicazione interna sulle potenzialità dei nuovi modi di erogazione dei servizi
- campagne di comunicazione verso l'esterno, attenzione alle associazioni di categoria
- formazione degli attori coinvolti, tanto all'interno della struttura quanto all'esterno.

* NB: Amministrazioni ove si sono tenute elezioni ed è cambiata la giunta in corso di analisi

Mantova

Proseguire nella digitalizzazione dei servizi, con iniziative volte alla messa a regime (estendere autenticazione digitale ad area tributi), sia alla estensione della gamma dei servizi *on-line* (turismo).

Parma *

Riunificazione delle competenze, semplificazione, deframmentazione processi decisionali, visibilità e standardizzazione dei processi, ingaggio delle persone e fattori motivazionali.

Le linee guida che si possono intravedere sono il consolidamento del modello di portafoglio servizi del comune e la ricerca di ulteriori spazi di innovazione ed efficienza nella macchina.

Verona *

Portare a regime l'innovazione: finanziamento in spesa corrente.

Costellazione di piccoli progetti che consentano di estendere la logica a una gamma più ampia di servizi. E poi l'intenzione è una maggiore focalizzazione. Ci si pone l'obiettivo di migliore individuazione della componenti di servizio per cui è richiesta l'interfaccia *web* e quali le componenti di servizio per i quali tutto sommato è meglio un efficiente *front-office* fisico.

Infine è allo studio la possibilità di estendere la modalità di funzionamento di *front-office* multifunzione anche alle attuali sedi periferiche del comune di Verona.

Ministero giustizia PCT

- Diffusione del sistema decreti ingiuntivi sui tribunali di Roma e Napoli e su tutti i tribunali italiani che mostreranno di avere le condizioni minime necessarie di attivazione.
- Avvio entro l'anno della sperimentazione del PCT nell'ambito delle cause di lavoro.
- Distrettualizzazione dei sistemi informativi *hardware* e *software*, nuovi standard di sicurezza, velocità ed affidabilità.
- ABI ha finanziato un piano biennale per diffondere il PCT su gestione dei fallimenti e delle esecuzioni immobiliari a 14 grandi tribunali italiani.
- Incentivare l'acquisizione da parte degli avvocati, telematizzando tutte le comunicazioni semplici (i cosiddetti "biglietti di cancelleria") fra tribunale e avvocati
- Progressivamente obbligatorio l'utilizzo delle soluzioni informatiche e telematiche dei flussi documentali, a partire dalle domande per decreto ingiuntivo.

Monopoli

- Regolamento per la partecipazione pubblica alle politiche comunali e saranno definite linee di sviluppo e consolidamento di tali progetti.
- Sviluppare e rafforzare l'URP.
- Informatizzazione e parziale riorganizzazione dell'UTC.
- Protocollo informatico, abolizione protocollo interno e uso e-mail per comunicazioni interne.

Ordine avvocati Milano

L'uscita dalla sperimentazione pone nuovi problemi e nuove soluzioni:

- approfondimenti e confronto su ricadute giuridiche ed organizzative dell'innovazione
- attività di assistenza prima e dopo l'avvio dei nuovi sistemi di interscambio
- mantenere alti tassi di coinvolgimento (anche critico) da parte degli attori coinvolti
- monitoraggio periodico.

Necessità di adeguare numerose norme regolamentari fatte per flussi cartacei: (strumenti di pagamento, assenza di poteri di asseverazione per gli avvocati).

Evitare periodi di "doppio binario": incentivare il ricorso da parte dell'utenza alle soluzioni telematiche rendendole meno onerose e/o obbligatorie nel medio periodo.

Sesto S. Giovanni

- Integrare l'*e-democracy* e servizi: sviluppo dei servizi transattivi e maggior coinvolgimento delle funzioni utenti in fase progettuale e di ridisegno del servizio. Priorità ad edilizia privata e lavori pubblici (quindi rapporti e transazioni con professionisti e imprese), in uno scenario a medio di grandi progetti di ristrutturazione urbana.
- integrazione tra strumenti partecipativi del Portale (SMS, *newsletter*, bacheche, sesto scrivendo..)
- rinnovamento organizzazione delle informazioni (scelta tra diversi percorsi di navigazione: navigazione per eventi della vita e navigazione per profilo dell'utente)
- il rispetto delle norme per l'accessibilità dei siti web da parte di disabili.

Tribunale di Catania

Gli avvocati intendono dotarsi di un punto di accesso autonomo per attivare a valore legale il PCT ed il tribunale si è formalmente reso disponibile.

Sviluppo di capacità di collaborazione, di analisi e proposta autonoma di intervento a supporto della qualificazione dei servizi della giustizia civile.

* ULSS 9 Treviso

Estensioni Telemed – Escape: telemedicina, telediagnostica, tele-farmacopea, cooperazione a distanza.

La linea della ULSS è sperimentare sempre nuove applicazioni e cogliere tutte le possibili occasioni di collaborazione e canali di finanziamento. In questo senso sono da annoverarsi sia la collaborazione con l'ESA sia la partecipazione a progetti Europei.

Nei progetti della ASL il coinvolgimento dei medici di famiglia in progetti di telemedicina territoriale

Naturalmente nessuno si aspetta da questo volume una guida tecnica e tecnologica alla realizzazione di servizi di e/Gov. Gli autori di questo Rapporto si ritrovano a sintetizzare il lavoro di indagine e approfondimento qui presentato, ma inevitabilmente riportano la propria esperienza anche al di là dei confini di questa indagine. È quindi possibile che, in alcuni punti, le indicazioni proposte non siano pienamente suffragate dai casi. Naturalmente si cercherà di contenere questa tendenza, e dove necessario di fornire le giustificazioni delle indicazioni date: giustificazioni che nella maggior parte dei casi sono presenti nel volume e dunque non vengono qui riprese.

Il capitolo è organizzato in una raccolta di quelli che sembrano i fattori di successo delle esperienze di e-Gov, ahì noi assumendo che la qualità tecnica delle realizzazioni e delle competenze di supporto sia acquisita e non sempre lo è. Che è come dire: la raccomandazione preliminare è quella di scegliersi una *partnership* tecnologica credibile o comunque assicurarsi di avere a disposizione competenze e infrastrutture tecnologiche di livello; a quel punto valgono tutte le altre raccomandazioni e alcune buone prassi qui riportate. Segue una breve raccolta di quelle che sembrano essere le maggiori aree di rischio da presidiare e le opportunità da cogliere.

6.1 Fattori di successo

Allo stato attuale di vita dei progetti di e-Gov, il concetto di “fattori di successo” è da prendere con la dovuta prudenza: sembra onesto parlare di fattori di facilitazione all’avanzamento dei percorsi, che perlomeno assicurino di arrivare ad un certo stadio di sviluppo. Perché va innanzitutto tenuto presente che l’e-Gov non è una singola realizzazione, ma un ripensamento della modalità di concepire ed erogare i servizi pubblici. I suoi principi e le sue soluzioni possono essere validamente applicati ad un singolo ambito applicativo, a condizione che questo sia sufficientemente autonomo e definito. Più spesso l’e-Gov è il risultato di una strategia o di un orientamento che concepisce un insieme di realizzazioni e di proposte di servizio che si sorreggono e si abilitano reciprocamente. In questo senso, e-Gov è un paradigma di servizio. Il che comporta che i vantaggi dovrebbero ten-

dere a crescere con lo sviluppo dell'uso del paradigma, fino ad una sua maturità (i cui contorni non si vedono ancora). Fino ad allora il rischio che gli investimenti non abbiano ritorni rapidi è concreto: occorre scegliere se fare investimenti con uno spettro sufficientemente ampio (ne esistono le condizioni?), oppure concentrare l'attenzione su alcune "killer application". I casi da noi visti mostrano qualche volta ritorni ottimi a quattro-cinque anni: di solito questo è il tempo in cui sono state attuate correzioni di rotta ed è stato ridefinito un campo di azione.

La prima raccomandazione è quindi di non scommettere troppo su risultati a breve, soprattutto se ricercati in un ambito ristretto. E-Gov è un investimento, con ritorni di medio periodo, abilitati da un insieme di azioni convergenti su diversi piani (applicazioni, infrastrutture, cultura, diffusione di strumenti operativi di base, organizzazione) ma a maggior ragione concentrati su alcune applicazioni chiave, che realizzano servizi i cui portatori di interesse sono chiaramente definiti.

Ciò comporta come corollario di scegliere le applicazioni chiave su cui ci si vuole concentrare. Si tratta di privilegiare applicazioni già sperimentate, in particolare quelle in grado di identificare chiaramente i portatori di interesse e il valore aggiunto della soluzione *on-line*; di intervenire su servizi con volumi consistenti; di prevedere modelli di fruizione semplici.

Ciò comporta anche di immaginare non una singola applicazione *on-line* ma il funzionamento di un servizio e dell'intera struttura, approfittando dell'occasione per ripensare come il servizio viene effettivamente erogato, eliminando le prestazioni a minor valore aggiunto ed enfatizzando quelle che incontrano maggiormente le attese.

Questo richiede inoltre di sviluppare un'idea di medio periodo e attrarre su di essa un insieme di attori, costruendo un percorso di sviluppi successivi in cui ognuno si possa avvalere dei risultati del precedente; di fornire legittimazione e protezione a chi partecipa al processo di cambiamento, attraverso la legittimazione di nuove prassi e sistemi di verifica dei risultati - se necessario approntare "ombrelli normativi" che promuovano l'innovazione.

Un tema importante di riflessione emerso dall'analisi dei casi è quello della riconfigurazione della relazione tra amministrazioni e cittadini/imprese, ovvero l'esigenza e l'opportunità - portate dai processi di e-Gov - di costruire un nuovo sistema di relazione con la cittadinanza. Esso viene ad essere basato essenzialmente su due principi: multicanalità e aumento del grado di partecipazione. Entrambi sono fattori che rompono una tradizione del funzionamento dell'amministrazione, soprattutto perché tendenzialmente mettono in discussione il modo in cui sono stati per decenni applicati, e quindi anche intesi, alcuni principi di certezza e imparzialità dell'agire amministrativo². Vanno quindi intesi con la dovuta attenzione e obiettivamente comportano una complessità.

² Multicanalità può voler dire canali preferenziali, partecipazione può voler dire compartecipazione di sistemi di interessi.

Multicanalità integrata è il concetto che proponiamo come punto di convergenza di una tendenza non ancora del tutto svolta. Cosa significa?

È una evidenza che i sistemi di servizio che si vanno diffondendo sono basati su una molteplicità di canali: sportelli fisici diretti e indiretti, sportelli telefonici per chiamate entranti (*inbound*) e per comunicazioni su iniziativa dell'amministrazione (*outbound*), sistemi online basati sul *web*, Tv digitale terrestre, SMS, centri servizi, strutture intermediarie, posta e agenzie di recapito, e-mail, ... Diventa anche difficile enumerare tutti i canali oggi disponibili ed effettivamente usati almeno in alcuni casi. Su tutti questi canali i confini tra ciò che è mera informazione o addirittura comunicazione pubblica e ciò che è servizio non sono poi così nitidi.

È anche un'evidenza che nessuno di questi canali è in grado di proporsi oggi come canale generale, ma che tutti concorrono ad assicurare la relazione, che si auspica la più semplice e costruttiva possibile, tra amministrazioni, cittadini e imprese. È abbastanza evidente che per rendere sostenibile l'utilizzo della varietà di canali essi non possono sovrapporsi, negli scopi e negli utilizzi, ma devono piuttosto integrarsi. È la molteplicità di questi canali integrati che si pone in questo nuovo contesto come il "*front-office*" tra amministrazione e cittadino o tra amministrazione e impresa.

In questo senso il *front-office* tende ad avere confini verticali che si estendono: non uno sportello, ma un insieme multilivello di attività di acquisizione ed indirizzo delle esigenze dell'utenza, che va dagli intermediari agli uffici di secondo livello interni alle amministrazioni (ULSS 9 Treviso, Mantova, Parma, Verona, Ordine degli Avvocati di Milano, ma qui gli esempi si potrebbero ampliare ben al di là dei casi rilevati in questa indagine)

Il *front-office* multicanale, soprattutto se integrato, viene ad essere quindi non soltanto un punto di contatto, ma uno strato talmente versatile da consentire di pensare e realizzare una politica di relazione tra amministrazioni ed utenza, da abilitare l'intera organizzazione a produrre effettivamente vantaggi verso la comunità amministrata, della cui conoscenza si fa promotore ed organizzatore.

Ma in questo nuovo sistema di relazione multicanale si delineano ulteriori tendenze:

- a identificare e segmentare l'utenza in base alle caratteristiche e a proporre modalità di accesso ai servizi con un contenuto di personalizzazione in crescita (ULSS 9);
- a costruire dei richiami espliciti tra un canale e l'altro e a far sì che ognuno sia di supporto agli altri dove non sia in grado di essere "il" canale preferenziale (Verona, ULSS 9, in qualche misura Ordine degli Avvocati di Milano);
- a riorganizzare i vari elementi di informazione e di processo in funzione della ottimizzazione della relazione con il cittadino (Verona, Parma), ricostruendo pacchetti di servizio, a partire dal canale *online* e dal principio di occasioni della vita (Mantova, ULSS 9)

- a includere, anche molto fortemente, gli intermediari, superando le tentazioni di disintermediazione e riattribuendo valore ai *front-office* portatori di competenze (PCT in tutte le sue articolazioni, Sesto, Mantova, Firenze)

Tutto questo si può mettere in relazione con un'altra tendenza ancora, importante anche se nata su un altro piano: l'inclusione di associazioni, gruppi di cittadini esperti, osservatori privilegiati, di altri portatori di interessi, come già sottolineato nel paragrafo precedente, nella formulazione delle soluzioni di servizio e qualche volta anche nella loro erogazione (un piccolo esempio è il caso della registrazione dei cicli a Verona).

In sostanza si va configurando un sistema di servizio dove l'amministrazione può decidere di governare una molteplicità di leve proprie e potenzialmente anche di leve esterne, dovendosi però porre il problema di come fare a governarle effettivamente e non essere trascinata dagli eventi e dagli interessi. Sembra di poter dire che questa capacità di governo è legata principalmente alla capacità di mantenere il controllo delle infrastrutture e dei processi chiave (Sesto, ULSS 9, Ministero della Giustizia), ma anche dalla capacità di mantenere l'iniziativa.

6.2 Raccolta di buone prassi

Ecco in forma sintetica una pura raccolta descrittiva delle buone prassi e delle raccomandazioni che vengono dalla nostra indagine, organizzati attorno ad alcuni punti chiave che abbiamo messo a fuoco alla luce delle riflessioni fatte sin qui.

Focus: Strategie e piani

- Partecipare a progetti che abbiano la dimensione critica minima per funzionare, ma evitare progetti troppo ampi, i cui risultati difficilmente avranno una ricaduta operativa, se non sulle applicazioni su cui si è direttamente impegnati.
- Individuare con chiarezza chi è il soggetto di traino tecnologico del progetto cui si è interessati e assicurarsi che disponga delle competenze necessarie.
- Esplorare chi sono i potenziali portatori di interessi collettivi nei progetti e stabilire con essi legittimi accordi per uno sviluppo dei progetti coerente con tali interessi
- Esplorare l'esistenza di interessi reali intorno alle idee progettuali e prefigurare meccanismi di sostenibilità, anche attraverso *business plan* per l'erogazione dei servizi prefigurati
- Inserire lo sviluppo dei servizi nei piani ordinari dell'amministrazione per creare allineamento di/tra le funzioni coinvolte e presidiare le aree di integrazione attribuendo apposite responsabilità

Focus: Sostenibilità

- Fare una previsione di costo fino alla completa messa a regime, comprendendo le varie categorie non immediatamente di progetto: costi di comunicazione, costi di diffusione, costi indotti, costi di dismissione
- Individuare una responsabilità economica continuativa, ma dotarla anche della certezza del *commitment* dei decisori politici
- Valutare la “soglia minima per l’avvio del servizio”, sotto la quale il rischio di insuccesso diventa molto alto
- Valutare il rischio connesso alla complessità di progetto e di contesto (gamma applicazioni, molteplicità e autonomia dei soggetti portatori di risorse chiave per il successo)

Focus: Cittadini e utenti

- Non stimolare una domanda di e-Gov in quanto tale ma piuttosto indagare la domanda di servizio e il fabbisogno reale di semplificazione / diversificazione
- Segmentare l’utenza, proporre servizi differenziati per tipologie e per esigenze e promuovere processi di apprendimento per l’utenza
- Progettare il tempo e l’impegno di relazione da parte del cittadino in base al valore percepito del servizio. Per servizi obbligati (es. certificazioni), minimizzare il tempo e l’impegno, fino alla totale sostituzione con procedure automatiche; per servizi a valore aggiunto, enfatizzare gli elementi di valore del servizio
- Dare spazio al sistema di appartenenza dei cittadini e delle imprese: molti servizi non vengono fruiti in prima persona, ma attraverso congiunti e intermediari. Questo amplia lo spazio di raggiungibilità e quindi l’accessibilità del servizio.

Focus: Riorganizzazione e integrazione organizzativa

- Associare i processi di introduzione e sviluppo di sistemi e-Gov con iniziative ad alto impatto sul piano dell’organizzazione reale (ad esempio *front office unificati* o “centri servizi”): serve a ridislocare e mettere in circolo i flussi di conoscenza, in particolare il *know-how* legato ai processi ed alle procedure
- Ripensare o almeno verificare l’intero sistema di relazioni tra amministrazione e privati (cittadini o imprese). In particolare valutando l’opportunità di centri di servizio unificati e di sportelli integrati, dando certezza ai processi di *back-office* -standardizzandoli e ingegnerizzandoli - e alle procedure, evitando l’eccesso di interpretazione normativa
- Ricercare integrazione a più livelli: della visione degli utenti (per categorie omogenee); del servizio intorno ai bisogni (erogare non singoli atti ma soddisfare bisogni a tutto tondo); dei canali; dei processi e delle persone nelle strutture di erogazione

Focus: Persone

- Erogare formazione a tutto campo: prima tecnica, poi di comunicazione, *problem solving* e gestione della relazione con l'utente
- definire profili professionali ancora non previsti dai sistemi professionali tradizionali, sia di tipo manageriale sia di tipo professional
- ricercare, selezionare e inserire nuove competenze e nuove figure, ma anche creare percorsi di sviluppo e di gestione che rinforzino i sistemi di competenze, eventualmente anche in forma associata
- Realizzare sistemi informativi di gestione delle conoscenze

6.3 Rischi e fattori di insuccesso

Come per le buone prassi, anche per i possibili fattori di insuccesso abbiamo stilato un elenco descrittivo dei principali rischi di un percorso di e-Gov:

- l'eccesso di concentrazione sul "progetto": il momento critico non è la messa in linea, ma la successiva fase di messa a regime
- l'eccesso di ambizione a breve termine: la maggior parte dei progetti di successo hanno una *vision*, ma finiscono per concentrarsi solo su alcune realizzazioni chiave, che portano a regime
- l'eccesso di affidamento ad un partner esterno: le *partnership* sono fondamentali e vanno valorizzate, ma la linea guida di governo del percorso va mantenuta dentro l'amministrazione, che deve definire gli obiettivi e governare il processo - non delegabile - di inclusione dei portatori di interessi
- l'eccesso di delega: è importante che ci sia una chiara attribuzione di responsabilità sugli avanzamenti dei progetti, ma una delega troppo accentuata porta all'isolamento progettuale e alla difficoltà di sviluppo del disegno innovativo
- l'eccesso di isolamento dell'amministrazione. La gran parte dei progetti ha successo quando sono inseriti in un "movimento" che suscita attenzione e faccia convergere interessi
- il rischio piattaforma: molti dei casi analizzati non riescono ad avvalersi rapidamente delle soluzioni realizzate perché non condividono la piattaforma tecnologica di base (potersi affidare a un sistema che governi le scelte architettoniche su scala ampia è un indubbio vantaggio)
- rischio *overselling*: i progetti di e-Gov si prestano a iniziative di comunicazione e ad essere quindi progetti di immagine. In questo si prestano ad essere anche veicoli di comunicazione negativa, laddove all'effetto annuncio non segua capacità di offrire servizi effettivamente semplificati

Appendice

Appendice: gli studi di caso

Gli studi di caso sono stati realizzati nel periodo novembre 2006 – maggio 2007:

- Caso A** Ministero della Giustizia
- Caso B** Tribunale e Ordine Avvocati di Milano
- Caso C** Tribunale di Catania
- Caso D** UL SS 9 Treviso
- Caso E** Provincia di Bologna
- Caso F** Comune di Genova
- Caso G** Comune di Firenze
- Caso H** Comune di Parma
- Caso I** Comune di Como
- Caso L** Comune di Mantova
- Caso M** Comune di Verona
- Caso N** Comune di Sesto San Giovanni (Mi)
- Caso O** Comune di Monopoli (Ba)
- Caso P** Comune di Anzola dell'Emilia (Bo)

Caso A

Ministero della Giustizia

Progetto “Processo civile telematico”

Il caso

Il progetto di e-Government del Ministero della Giustizia “Processo Civile telematico” (di seguito PCT) prevede:

- la progressiva sostituzione di tutte le transazioni di dati ed informazioni tra utenza e tribunali civili dal formato cartaceo al formato digitale³;
- l'affiancamento di tutte le forme di invio e ricevimento atti e allegati tramite sportelli fisici con flussi telematici di dati digitali;
- l'alimentazione automatica delle banche dati informative e documentali, a supporto delle decisioni e di registrazione degli eventi processuali, attraverso l'estrazione dei dati dai documenti digitali evitando, il più possibile, ogni forma di doppia imputazione delle informazioni siano esse di provenienza interna o esterna ai tribunali.

In pratica, il piano di innovazione vuole connettere digitalmente e telematicamente i sistemi informativi e di produzione documentale di avvocati – cancellerie dei tribunali – giudici in entrambe le direzioni (gli avvocati versus il tribunale, il tribunale versus gli avvocati).

Il progetto prevede inoltre che tutti i flussi informativi inviati telematicamente siano criptati, protetti e firmati digitalmente da utenti riconosciuti ed accreditati ad operare con i tribunali civili italiani siano essi giudici, cancellieri o avvocati. Per tale motivo, salvo che nella fase sperimentale, PCT per funzionare richiede non solo attività di installazione, formazione ed organizzazione da parte del Ministero della Giustizia ma anche l'acquisizione di “punti di accesso”⁴ e di caselle di posta elettronica certificata, da parte degli avvocati; strumentazioni che, secondo l'idea del Ministero, dovrà essere il mercato privato a produrre e diffondere agli studi legali.

Il progetto guidato dal Ministero della Giustizia, data la sua vocazione “cooperativa” sulle procedure di gestione degli interscambi documentali tra tribunali e avvocati, ha coinvolto pesantemente sia in

³ Attraverso la produzione di documenti fin da subito in formato digitale o attraverso la scannerizzazione di documenti cartacei.

⁴ I punti di accesso per gli avvocati sono sistemi *hardware* e *software* fraposti fra gli studi legali e la rete informativa della giustizia e finalizzati al riconoscimento di un avvocato, alla verifica della sua qualifica ed al diritto di poter inviare e ricevere atti digitali dal sistema della giustizia.

fase progettuale che in fase applicativa gli utenti finali, ovvero singoli studi legali coinvolti nella sperimentazione, i loro Ordini di appartenenza e le loro rappresentanze nazionali.

Il progetto è stato integralmente finanziato dal Ministero della Giustizia il quale ha appaltato a società specializzate:

- le attività di acquisizione dell'*hardware*, realizzazione del *software*, installazione, formazione ed assistenza tecnica alla diffusione;
- le attività di progettazione, supporto organizzativo e valutazione della sperimentazione a livello nazionale e locale.

Non avendo però il Ministero le necessarie risorse economiche per alcune attività propedeutiche alla sperimentazione del PCT da parte dei Tribunali coinvolti⁵, alcuni Ordini degli Avvocati, sollecitati dai Tribunali, hanno finanziato tali attività al fine di permettere la sperimentazione presso il loro foro. Ciò ha aumentato il livello di responsabilità e impegno dei Tribunali stessi ed il livello di attenzione da parte degli Ordini finanziatori.

Quadro strategico

Il processo civile telematico nasce all'interno del "sistema" della giustizia italiana grazie a primi test realizzati da un gruppo "informale" di tecnici, giudici, cancellieri ed avvocati del tribunale di Bologna. L'idea di sostituire completamente i flussi cartacei in input ed in output e contestualmente eliminare le attività di gestione e registrazione dei fascicoli e delle informazioni su carta, attira l'attenzione della Direzione Generale dei Sistemi Informativi Automatizzati (di seguito DGSIA) la quale prima commissiona una ricerca sulle condizioni organizzative e di servizio di partenza, poi elabora ed emana, tramite Decreto Ministeriale, le regole di funzionamento del PCT e infine avvia la realizzazione e successiva sperimentazione nazionale del progetto di telematizzazione dei flussi documentali nell'ambito delle procedure del contenzioso civile ordinario.

Il progetto nasce principalmente dall'esigenza di dotare i magistrati di strumenti avanzati di analisi e gestione delle cause civili e di organizzazione del proprio ruolo⁶, a cui si affianca un forte interesse da parte degli avvocati civilisti di semplificare e rendere più rapide e facili le modalità di gestione degli scambi della documentazione e delle informazioni connesse alle cause civili con il tribunale. Non a caso i primissimi studi in tal senso furono finanziati, in accordo con il Tribunale, dall'Ordine degli Avvocati di Bologna.

A queste finalità, si associa in seguito un ulteriore obiettivo definito e formalizzato quando il progetto diventa nazionale, ovvero la ricerca di maggiore efficienza nel sistema di gestione dei flussi documentali nell'ambito del contenzioso civile. L'idea che progressivamente prende corpo all'interno del gruppo di progettazione del PCT è che questa soluzione possa permettere di ridurre sensibilmente le attività di sportello, registrazione, spostamento, archiviazione e copia dell'in-

⁵ Caricamento dati e loro normalizzazione nei sistemi informativi digitali.

⁶ Per "ruolo" si intende il numero di cause di contenzioso affidate ad un giudice. In Italia il ruolo di un magistrato varia, a seconda delle materie trattate e del tribunale di appartenenza da 400 a 1500 cause.

finita mole dei dati connessi ai cinque milioni di cause civili pendenti mediamente in Italia ogni anno.

Ultimo obiettivo elaborato nell'ambito del progetto PCT è relativo alla riduzione dei tempi "morti" e dei tempi di "attraversamento" da una fase all'altra dei procedimenti, derivante dalla velocità ed immediatezza delle connessioni telematiche.

Per fare ordine fra le diverse finalità, per uniformare le attese e per evitare una visione tecnologica dominante, DGSIA nelle prime fasi di avvio del progetto, predispone e diffonde un breve e sintetico documento di descrizione del PCT e di definizione delle sue principali finalità strategiche. Il documento di fatto diventa il manifesto progettuale e di promozione del PCT ed il principale strumento di valutazione dei risultati ottenuti.

Le prime analisi dei risultati, una volta avviata la sperimentazione, in particolar modo sulla semplificazione delle attività per gli avvocati e sui tempi di rilascio della decisione del giudice, sono state divulgate al fine di promuovere la diffusione del PCT presso tutti i Tribunali italiani ed in particolar modo presso le *software houses* potenzialmente interessate a realizzare le strumentazioni tecniche necessarie agli avvocati per accedere al sistema ed agli Ordini degli Avvocati stessi.

Nei primi anni di vita, PCT è rimasto un progetto, per quanto rilevante, discusso e realizzato esclusivamente nell'alveo del sistema della giustizia e dei tecnici dedicati, senza particolare interesse e promozione di tipo politico – istituzionale. Dall'avvio della sperimentazione e con i primi risultati, PCT è diventato uno dei progetti di innovazione più seguiti e sponsorizzati a livello anche politico sul quale molto si vuole investire per recuperare efficienza nel sistema della giustizia.

I processi decisionali e strutture di governo e partecipazione

La sperimentazione del PCT viene realizzata attraverso due parallele linee di azione, la prima orientata alla realizzazione dei sistemi *hardware* e *software*, la seconda alla costruzione delle condizioni organizzative per sperimentarlo, per assistere i laboratori di sperimentazione, e per valutarne gli effetti in termini di usabilità, vantaggi / svantaggi, replicabilità e diffusione.

Per la realizzazione e sperimentazione del PCT, DGSIA ha costituito a livello nazionale:

- un gruppo di presidio composto da tecnici del Ministero e Magistrati incaricato di valutare gli stati di avanzamento nello sviluppo dei *software* e di collaudare le realizzazioni degli appaltatori;
- un gruppo misto di progettazione tecnica guidato da Magistrati e composta da tecnici del Ministero, Magistrati e tecnici delle società realizzatrici del *software*;
- un comitato tecnico scientifico composto da tecnici del ministero, giudici, dirigenti amministrativi e professori universitari di discipline diverse⁷, incaricati di valutare ed orientare i risultati complessivi del progetto dal punto di vista giuridico, organizzativo e tecnologico.

⁷ Il gruppo dei docenti era composto da giuristi, ingegneri, informatici ed esperti di organizzazioni complesse.

Il Ministero contemporaneamente ha coinvolto ed attivato sette laboratori “locali” coincidenti con Tribunali civili⁸ distribuiti su tutto il territorio nazionale e differenziati per dimensione, al fine di creare le condizioni per sperimentare le soluzioni informatiche e telematiche su diverse situazioni di partenza e diverse procedure nell’ambito del contenzioso civile.

I laboratori avevano il compito di verificare la correttezza e la funzionalità delle soluzioni individuate dal Ministero e dagli appaltatori a livello nazionale, sperimentarle e valutare i risultati finali in termini di efficienza ed efficacia.

La forte complessità tecnologica del progetto, i tempi lunghi di realizzazione ed i rischi connessi ad una sperimentazione a valore “legale”, nel tempo hanno modificato il progetto di sperimentazione concentrandolo sulle procedure di richiesta di decreto ingiuntivo e sulla diffusione del sistema di informazione *on line* degli stati di avanzamento delle pratiche di contenzioso civile.

A partire da dicembre 2005 fino a giugno 2006 progressivamente si sono attivate le sperimentazioni sul decreto ingiuntivo telematico su sei Tribunali laboratorio. Complessivamente sono stati coinvolti nella sperimentazione 120 magistrati, 100 avvocati e 150 cancellieri. Gli atti connessi alla procedura dei decreti ingiuntivi prodotti nella fase di sperimentazione sono stati circa 400.

I laboratori locali governavano le loro attività attraverso gruppi di lavoro composti da Magistrati, avvocati, cancellieri e tecnici informatici del Ministero, coordinati da un Magistrato del Tribunale nominato dal Ministero e coadiuvati, nelle loro attività di sperimentazione, da servizi di assistenza organizzativa e formazione tecnica. I componenti dei laboratori, nei due anni di lavoro, sono stati inoltre periodicamente coinvolti in attività nazionali di analisi del progetto dal punto di vista tecnico e funzionale durante le sue fasi di avanzamento. All’inizio del progetto, per lanciare l’iniziativa a livello locale, è stato realizzato un seminario nazionale di formazione finalizzato alla gestione dell’organizzazione del progetto e dei gruppi di lavoro.

I laboratori, *ex post* si sono rilevati fin troppi per la sola sperimentazione di un limitato set di procedure come quelle connesse alla domanda per decreto ingiuntivo: una volta avviata la sperimentazione in due – tre Tribunali, il quadro di analisi delle potenzialità e delle criticità è risultato chiaro a tutti.

È però vero che nel sistema della giustizia civile mai si era utilizzata la logica di laboratorio locale e mai si era coinvolto in forma tanto rilevante un così alto numero di addetti ed utenti dei servizi per un’iniziativa di sviluppo tecnico ed organizzativo. Se dunque sul piano operativo i laboratori hanno concretamente lavorato meno del previsto sul progetto specifico, riuscire ad avviare il progetto su tante realtà così diverse fra loro ha rappresentato un punto di forza e visibilità del progetto stesso.

Oltre a ciò, la logica stessa del laboratorio è risultata vincente: non era mai successo che le diverse categorie professionali avessero occa-

⁸ I tribunali in cui sono stati attivati i laboratori sono stati Bergamo, Padova, Genova, Bologna, Lamezia Terme, Bari e Catania.

sione di incontrarsi stabilmente attorno ad un tavolo per analizzare insieme i problemi di servizio, elaborare soluzioni e collaborare nella loro realizzazione.

Oltre ai risultati della sperimentazione, fra gli effetti non previsti del progetto occorre segnalare le azioni di riorganizzazione e micro innovazione concertate a livello locale tra gli attori coinvolti nei laboratori per affrontare problemi locali di servizio. In alcune realtà il rapporto tra Tribunale da un lato ed Ordine degli Avvocati dall'altro è profondamente mutato fino a diventare una *partnership* stabile per l'erogazione dei servizi informativi.

I cambiamenti nell'organizzazione

PCT a regime interviene sulle modalità di lavoro degli avvocati, dei singoli Magistrati, sull'organizzazione dei servizi di cancelleria, sui servizi di archiviazione e copia dei documenti e sulle relazioni operative tra servizi amministrativi, avvocati e Magistrati. Per ogni attore del sistema, PCT prevede specifici *software*. Durante la fase di sperimentazione sono stati selezionati in ogni Tribunale un sotto gruppo di cancellieri, Magistrati e avvocati che ha provato su procedimenti "veri" il funzionamento del sistema. I risultati sono stati diversi a seconda degli attori coinvolti:

- L'idea di fondo che i cancellieri nel lungo periodo non dovranno più intervenire su attività di sportello accettazione atti, copia e informazioni, registrazione degli eventi nei sistemi informativi, archiviazione e trasporto dei fascicoli si è rivelata esatta, anche se non nella misura sperata, causa la complessità del sistema *software*, i numerosi errori degli sperimentatori e limiti derivanti dall'attuale normativa che impone regole e controlli a prescindere dalla forma (digitale o cartacea) del documento. L'impossibilità, a legislazione invariata, di certificare ed asseverare stati ed eventi da parte degli avvocati, obbliga questi ultimi ad inviare molta documentazione informativa in via digitale allegata alla domanda di decreto ingiuntivo ed obbliga i cancellieri a verificarne la correttezza. Vero è che in base alle osservazioni effettuate durante la sperimentazione, le attività dei cancellieri su ogni singolo procedimento si sono ridotte di due terzi rispetto alla procedura tradizionale. Le attività di spostamento fascicolo da e per gli avvocati ed i Giudici si sono invece annullate completamente.
- Dal punto di vista dei Giudici i risultati sono stati molto variabili, avendo ogni Giudice una propria organizzazione del lavoro e non dipendendo questa da nessuno. Alcuni Magistrati hanno accolto l'innovazione e la strumentazione per loro costruita, cambiando radicalmente il loro modo di lavorare. Altri Magistrati hanno utilizzato la strumentazione del PCT solo ed esclusivamente per studiare gli atti digitali connessi alla domanda di decreto e per redarre digitalmente la loro decisione. Altri ancora hanno valutato la strumentazione per loro costruita come troppo complessa o inadegua-

⁹ Per i giudici è stato elaborato un ambiente *software* denominato “console” in grado di gestire l’agenda di lavoro, l’organizzazione e l’analisi del ruolo, la gestione dell’udienza, la produzione e gestione dei documenti personali e dei legali, l’archivio dei provvedimenti e le statistiche personali. La console rappresenta la prima soluzione *software* mai pensata in Italia per il lavoro dei magistrati e, una volta a regime permette a chi la utilizza, di poter lavorare dovunque. Per tale motivo a tutti i giudici che hanno aderito al progetto la console è stata consegnata installata in un computer portatile.

¹⁰ Elaborare una strumentazione *software* che incida sull’organizzazione del lavoro dei giudici è operazione oggettivamente difficile in quanto la platea dei potenziali utenti da una parte non tollera soluzioni standard e dall’altra chiede soluzioni ricche, diverse e molto personalizzate.

¹¹ Un tribunale è un’organizzazione composta da cancellieri ed addetti amministrativi dipendenti dal Ministero della Giustizia e da magistrati dipendenti ed organizzati dal Consiglio Superiore della Magistratura.

ta alle loro esigenze. A seguito della sperimentazione, il sistema *software* per i Magistrati⁹ è stato oggetto di un ripensamento globale della sua filosofia costruttiva, anche a seguito di una raccolta ed analisi dettagliata di tutte le segnalazioni critiche e progettuali provenienti dagli sperimentatori¹⁰. Attualmente il programma costruito per i magistrati sta conoscendo una profonda evoluzione.

- Per gli avvocati la sperimentazione, se da una parte ha messo in evidenza vantaggi in termini di riduzione del tempo e dell’impegno di personale richiesto nel passaggio da forme di scambio documentali cartacee a forme digitali e telematiche, dall’altra ha anche posto nuove questioni organizzative soprattutto per i loro Ordini. Come indicato, per accedere al PCT occorre che gli avvocati si dotino di strumenti e servizi di accreditamento e riconoscimento della loro titolarità; ciò comporta l’attivazione di servizi rivolti agli associati mai realizzati prima, servizi fra l’altro non facili, nella prima fase di avvio del progetto, da trovare.

In generale il progetto PCT è stato utilizzato da tutti i Tribunali pilota per:

- attivare i sistemi di informazione *on line* agli avvocati, riducendo la pressione di questi sugli sportelli;
- attivare una riflessione e prime sperimentazioni a livello nazionale sugli strumenti e le modalità di lavoro dei Magistrati;
- ripensare i flussi di attività da e per i Magistrati e gli avvocati al fine di snellirli e/o eliminarli;
- attivare azioni di miglioramento dei servizi in *partnership* con gli Ordini locali degli Avvocati;
- innovare il ruolo e le funzioni che gli Ordini degli Avvocati devono svolgere a favore dei loro associati per attivare sistemi telematici e digitali a supporto degli interscambi informativi con il tribunale.

Dal punto di vista complessivo di *change management*, il PCT combinava insieme:

- una strategia ed una guida nazionale associata ad un piano di realizzazione e prova del *software*;
- una sperimentazione locale associata ad un processo di valutazione dei risultati.

Il contesto organizzativo di partenza del sistema della giustizia a livello locale è caratterizzato da limitata legittimazione ad azioni di *management*, siano esse provenienti dalla Magistratura o dagli apparati amministrativi. Inoltre in un sistema complesso come quello della giustizia¹¹, i maggiori rischi connessi ad un processo di innovazione sono rappresentati dal disinteresse e di conseguenza non impegno da parte di uno o più corpi professionali coinvolti.

Per tali motivi si è obbligatoriamente scelta una strategia di coinvolgimento e ascolto “continuo” dei diversi attori locali e nazionali necessari al successo della sperimentazione e, contestualmente, di

supporto operativo a chi assumeva un ruolo di *leadership* e coordinamento nell'ambito dei Tribunali pilota.

A fronte di linee di azione nazionali che definivano contenuto e ruoli anche a livello locale, nei fatti ogni Tribunale pilota è stato libero di elaborare il proprio approccio alla sperimentazione e di sfruttarla o meno per ottimizzare ed innovare i servizi esistenti. La qualità del lavoro effettuato è dipesa dal grado di interesse dei singoli attori e dal loro livello di integrazione e collaborazione. I laboratori, nell'ambito dell'esperienza di innovazione del sistema della giustizia, hanno realizzato molto, ma in maniera e con gradi di efficacia diversi a seconda della presenza o meno delle condizioni sopra indicate. Alcuni Tribunali sono diventati punto di riferimento nazionale anche per altre iniziative di sviluppo ed innovazione mentre altri, partendo da condizioni più sfavorevoli, si sono sostanzialmente limitati a realizzare la sperimentazione. In un caso il grado di interesse per l'iniziativa di innovazione si è rivelato così limitato da non attivare neppure la sperimentazione.

Il PCT consente una revisione nel modello di gestione delle risorse umane, bisogno sentito, in un sistema della giustizia civile italiana caratterizzato dall'assenza di una struttura di personale a supporto del lavoro del Magistrato nella gestione delle attività connesse al contenzioso. Inoltre, buona parte del personale amministrativo dei tribunali, nonostante un alto tasso di scolarizzazione, è quasi completamente coinvolto in attività di gestione dell'elevata mole della documentazione che ogni processo si porta dietro. PCT nel lungo periodo mira a ridurre quest'ultima attività, per impiegare le risorse umane, liberate da compiti di tipo segretariale, ad attività di assistenza ai processi. Ciò significa che, associata alla diffusione del PCT, nei Tribunali italiani si prevede in parallelo un'attività di riqualificazione professionale dell'attuale personale amministrativo impiegato nelle cancellerie.

Dalla fase di sperimentazione il progetto di innovazione ha messo in evidenza la necessità di potenziare i sistemi di formazione ed assistenza ai Magistrati, sistemi oggi minimali in quanto ogni Giudice di fatto è autonomo e solo nella gestione della propria strumentazione informatica. Analoga esigenza di potenziamento si è evidenziata per il presidio dell'intero sistema dei flussi documentali dal punto di vista tecnologico. Il sistema di gestione ed assistenza tecnica dovrà infine adeguarsi al progressivo mutare delle funzioni d'uso dei sistemi informativi della giustizia civile. Il passaggio da una funzione sostanzialmente archivistica ed informativa ad una funzione di gestione ed interconnessione di flussi di dati ed informazioni fra Giudici, cancellieri ed avvocati, richiede infatti maggiori livelli di sicurezza, tolleranza all'errore, assistenza agli utilizzatori.

Il PCT è stato costruito a regole processuali e procedurali invariate, salvo uno specifico regolamento che definisce ruoli e funzioni nell'interscambio documentale digitale e telematico fra avvocati e Tribunali. Una volta attivato, sono di conseguenza emerse numerose

incongruenze fra regole nate nell'ambito di un sistema di interscambio tradizionale e basato sulla carta e le nuove forme di comunicazione telematiche. In particolar modo, palesi incongruenze si sono manifestate rispetto ai sistemi di pagamento dei diritti processuali e delle marche da bollo, nell'obbligo da parte dei legali di allegare per alcuni documenti la copia originale, nella procedura che prevede contro firme da parte delle cancellerie di provvedimenti del Giudice, ecc. Oltre a rendere incongruente in alcune sotto fasi il procedimento telematico, la normativa vigente palesemente rallenta il processo di lavoro e ne aumenta i costi. Il Ministero ha mappato questi colli di bottiglia procedurali con l'intenzione di eliminarli via via, adeguando la normativa alle nuove soluzioni tecniche di interscambio.

Piani futuri

PCT dopo circa un semestre di sperimentazione sulle diverse realtà dei laboratori, è stato installato ed attivato a regime presso il Tribunale di Milano ed è diventato uno dei pilastri della strategia di innovazione del Ministero della Giustizia. Si prevede in particolar modo la diffusione del sistema applicato ai decreti ingiuntivi sui Tribunali di Roma e Napoli e su tutte i Tribunali italiani che mostreranno di avere le condizioni minime necessarie di attivazione, ovvero il locale Ordine degli Avvocati dotato delle strumentazioni e dei servizi necessari per accedere telematicamente al sistema della giustizia.

Il piano di azione prevede anche l'avvio entro l'anno della sperimentazione del PCT nell'ambito del contenzioso relativo alle cause di lavoro.

Il mercato privato sta evolvendo ed esistono già alcune aziende di livello nazionale in grado di erogare i servizi di accesso e di posta elettronica certificata per i legali.

Al fine di concentrare le scarse risorse tecniche e di competenza interne, il Ministero ha progettato una progressiva distrettualizzazione dei sistemi informativi *hardware* e *software*, oggi dislocati in ogni Tribunale italiano, al fine di concentrare in pochi e specializzati centri di competenza sul territorio il governo del sistema informativo. Contestualmente si sta operando per definire nuovi standard di sicurezza, velocità ed affidabilità dei sistemi *hardware* e delle reti coerenti con le esigenze del PCT e con un suo utilizzo diffuso. Analoghi interventi di riprogettazione si stanno operando sul versante della formazione e dell'assistenza rivolta agli utenti interni del sistema, in particolar modo ai magistrati.

Il progetto di e-Government ha attirato anche l'attenzione di grandi attori privati quali il sistema bancario, interessato ad estendere questa soluzione tecnica ed organizzativa alle procedure di gestione dei fallimenti e delle esecuzioni immobiliari; attraverso uno specifico protocollo con il Ministero, l'Associazione delle Banche Italiane ha finanziato un piano biennale per diffondere il PCT sui procedimenti succitati, a 14 grandi Tribunali italiani.

Infine il Ministero della Giustizia sta valutando forme e modi per

creare le condizioni di mercato più favorevoli allo sviluppo del PCT. In particolar modo si sta pensando di incentivare l'acquisizione da parte degli avvocati della posta elettronica certificata, preconditione di avvio del PCT in ogni Tribunale, digitalizzando e telematizzando tutte le comunicazioni semplici (i cosiddetti "biglietti di cancelleria") fra Tribunale e avvocati stessi.

Analogamente si sta ipotizzando di rendere progressivamente obbligatorio l'utilizzo delle soluzioni informatiche e telematiche dei flussi documentali, a partire dalle domande per decreto ingiuntivo.

In sintesi

Punti di forza

- L'individuazione sin dalle prime fasi della realizzazione del progetto di obiettivi di maggiore qualità ed efficienza organizzativa, evitando finalità solo tecnologiche
- Il forte coinvolgimento sia a livello nazionale che locale di tutti gli attori che ruotano dentro ed attorno al sistema della giustizia civile al fine di creare consenso, attenzione e legittimazione alla realizzazione del piano stesso
- Il continuo approccio sperimentale e di valutazione dei risultati delle realizzazioni tecnologiche man mano che queste venivano attivate e provate sul campo

Criticità

- La necessità di combinare continuamente obiettivi posti a livello nazionale molto ambiziosi ed impegnativi ad un approccio locale necessariamente cauto ed incrementale, senza determinare delusione sugli operatori interni al sistema della giustizia e sugli utenti finali del piano
- i tempi molto lunghi necessari per la realizzazione soprattutto dal punto di vista tecnico del progetto di sperimentazione, hanno rischiato di determinare in più occasioni scetticismi e disinvestimento da parte degli attori locali

Caso B

Tribunale e Ordine Avvocati di Milano

Progetto “Decreto ingiuntivo telematico”

Il caso

A metà del 2006, l'Ordine degli Avvocati di Milano in sinergia con il Tribunale Civile, nell'ambito del progetto nazionale di sperimentazione del processo civile telematico¹², promuove e realizza l'avvio della “gestione informatica e telematica dei decreti ingiuntivi.” Il progetto supportato dal Ministero della Giustizia, prevede il “valore legale” di tutto il flusso tra avvocati e Tribunale, senza bisogno di alcuna documentazione cartacea salvo dove la legge prescriva la consegna al Tribunale di atti e prove in originale. Rispetto alla fase di sperimentazione attuata dal Ministero in alcuni Tribunali pilota, non è dunque più richiesto in parallelo l'invio della documentazione cartacea, in quanto viene attivata una procedura informatico-telematica sostitutiva, pienamente legale ed alternativa alla gestione su carta della procedura. Il progetto viene deciso a maggio del 2006 e viene avviato concretamente a dicembre dello stesso anno.

Alla fine del primo trimestre del 2007, a quattro mesi dall'avvio del sistema, sono circa un migliaio gli atti redatti e trattati digitalmente e telematicamente da avvocati e Magistrati. Il numero di domande di decreti ingiuntivi telematici tende ogni mese a raddoppiare anche grazie ad un aumento esponenziale degli avvocati che aderiscono al progetto. Le attività di monitoraggio mettono inoltre in evidenza che i tempi di lavoro di questi procedimenti mediamente si sono ridotti del 75% rispetto ad una gestione tradizionale “su carta”.

Il progetto viene finanziato direttamente dal Ministero della Giustizia per quanto riguarda l'installazione e la formazione in relazione all'*hardware* e *software* del sistema. Gli avvocati del foro milanese finanziano la costruzione di un loro “punto di accesso¹³” per accedere alla rete telematica della giustizia e poter attuare interscambi documentali a valore legale e contribuiscono economicamente, assieme al Ministero, all'attivazione di servizi di supporto al *management* del progetto, oltre ad alcune analisi organizzative necessarie per adeguare l'organizzazione interna del Tribunale alle nuove soluzioni gestionali.

¹² Il progetto PCT (Processo Civile Telematico) connette digitalmente e telematicamente i sistemi informativi e di produzione documentale di avvocati – cancellerie dei Tribunali – Giudici in entrambe le direzioni (gli avvocati versus il Tribunale, il Tribunale versus gli avvocati). Il progetto prevede inoltre che tutti i flussi informativi inviati telematicamente siano criptati, protetti e firmati digitalmente da utenti riconosciuti ed accreditati ad operare con i Tribunali civili italiani siano essi Giudici, cancellieri o avvocati.

¹³ Il punto di accesso per gli avvocati è un sistema *hardware* e *software* gestito dall'Ordine degli Avvocati stesso o da società private qualificate a gestirlo, fraposto fra studi legali e la rete informativa della giustizia e finalizzato al riconoscimento di un avvocato, alla verifica della sua qualifica e diritto di poter inviare e ricevere atti digitali dal sistema della giustizia.

Schematicamente, il progetto di realizzazione dell'innovazione informatica ha previsto, in fase applicativa, le seguenti fasi di lavoro:

Attori Coinvolti	Ordine degli Avvocati	Cancellieri	Magistrati	CISIA
Fasi				
Attività di informazione e coinvolgimento dei primi destinatari del progetto				
Analisi organizzativa dei flussi operativi connessi alla procedura da innovare e interventi di riorganizzazione				
Installazione hw/sw e formazione tecnica				
Progettazione e organizzazione dei nuovi servizi offerti dall'Ordine degli Avvocati				
Formazione formatori				
Predisposizione e diffusione strumenti HW/SW agli utenti				
Predisposizione sistemi di assistenza ed <i>help desk</i> per gli utenti				
Formazione utenti				
Attività di test				
Avvio del sistema				
Monitoraggio dei risultati				

Quadro strategico

Non è la prima volta che il Tribunale di Milano e l'Ordine degli Avvocati locale organizzano e realizzano insieme progetti di innovazione informatica e telematica. L'avvio del decreto ingiuntivo telematico è solo l'ultimo di una serie di interventi concertati negli anni precedenti. L'Ordine degli Avvocati in particolare da anni ha assunto un ruolo di *partnership* con il Ministero in generale e con il Tribunale di Milano in particolare, in parte per supportare, anche economicamente, progetti informatici legati a miglioramenti dei sistemi informativi del Tribunale e dei servizi rivolti agli avvocati, in parte per realizzare interventi che semplifichino e/o qualifichino i servizi che la giustizia è in grado di erogare per gli avvocati.

Prima dell'avvio del progetto in esame, l'Ordine aveva promosso e realizzato con il Tribunale di Milano e soprattutto con il CISIA¹⁴ locale, numerosi interventi fra cui, si citano, il potenziamento dei sistemi informativi per gli avvocati (progetto "Polisweb"), e la semplificazione delle procedure di accesso ai servizi di iscrizione di un procedimento di contenzioso civile tramite un sistema a codice a barre.

¹⁴ I CISIA sono strutture del Ministero della Giustizia organizzate distrettualmente e distribuite su tutto il territorio nazionale, delegate alla gestione delle reti *hardware* e *software* informative di tutti gli uffici periferici della giustizia italiana: Tribunali, Corti d'Appello, Procure della Repubblica.

Il CISIA di Milano peraltro è stato frequentemente coinvolto dal Ministero della Giustizia in progetti pilota ed iniziative di innovazione tecnologica sviluppate a livello nazionale.

L'interesse al progetto di attivazione dei decreti ingiuntivi telematici decolla a seguito della diffusione dei primi risultati della sperimentazione del processo civile telematico nei Tribunali pilota. Questo soprattutto per quanto riguarda la massiccia riduzione dei tempi di gestione della domanda di decreto ingiuntivo da parte del Tribunale, i vantaggi per gli avvocati, non più obbligati a recarsi presso il Tribunale per consegnare la domanda di decreto, informarsi sullo stato di avanzamento della procedura e richiedere, sempre in Tribunale, una copia della decisione del Giudice.

La sperimentazione aveva infatti dimostrato la possibilità di annullamento dei tempi morti e di transito della pratica e la riduzione dei tempi di lavoro e dei passaggi operativi richiesti agli avvocati.

Si realizza la convergenza tra l'interesse degli avvocati, la disponibilità del CISIA locale a supportare la realizzazione del progetto, la strategia del Ministero della Giustizia di "uscire" quanto prima dalla fase sperimentale della gestione telematica dei procedimenti di contenzioso civile, la disponibilità dei Magistrati milanesi alla realizzazione del piano di innovazione. Viene individuato in breve tempo un primo gruppo di utilizzatori del sistema telematico ed informatico di gestione della domanda di decreto. L'adesione dei Magistrati si rivela risorsa fondamentale in quanto in particolar modo su di loro (oltre che sugli avvocati) il progetto ha un forte impatto in termini di cambiamento delle prassi di lavoro e delle strumentazioni informatiche.

Sulla base di una pre analisi curata di concerto con l'Ordine degli Avvocati, si mette in evidenza che l'80% delle domande di decreto ingiuntivo vengono in genere promosse da un gruppo ristretto e ben definito di studi di avvocati e di singoli legali. Di conseguenza si decide di informare e mobilitare in particolar modo questo specifico gruppo di avvocati, proponendo prioritariamente a questo segmento l'accesso al nuovo modello di servizio. Una specifica azione di sensibilizzazione ed informazione viene inoltre realizzata nei confronti degli Istituti di credito presenti nel distretto milanese in quanto grandi promotori, attraverso i loro legali, di domande per decreto ingiuntivo e potenziali cofinanziatori del progetto.

Processi decisionali e strutture di governo e partecipazione

Per realizzare il progetto, vista la pluralità degli attori coinvolti (Ordine degli Avvocati, Ministero della Giustizia, CISIA, Magistrati, Cancellieri e quattro fornitori esterni di servizi), viene costituita una "cabina di regia" composta da un rappresentante di ogni categoria di utenti e futuri utilizzatori del sistema informatico/telematico, oltre al Ministero della Giustizia.

Non viene mai nominato formalmente un responsabile unico del progetto, anche se, di fatto, i responsabili tecnici del progetto nazio-

nale PCT si assumono l'onere di integrare tutte le azioni richieste a livello locale. L'assenza di una gerarchia forte peraltro obbliga gli attori coinvolti ad un continuo interscambio informativo e di confronto per diagnosticare, affrontare e risolvere i piccoli e grandi problemi tecnici ed organizzativi che si presentano nei sei mesi di attività di realizzazione. Trattandosi di problemi nuovi, mai affrontati prima nel sistema della giustizia civile, questo confronto continuo si rivela uno strumento utile per evidenziare i diversi interessi, punti di vista e soluzioni e per stimolare il gruppo ad individuare strade condivise.

Il progetto peraltro ha imposto numerose scelte non solo dal punto di vista tecnologico, ma anche da quello organizzativo, per poter gestire in contemporanea due alternativi modelli di gestione della procedura relativa ai decreti ingiuntivi: la soluzione tradizionale, con accesso tramite sportello e gestione del flusso cartaceo del procedimento e la soluzione telematica, priva di sportello, immateriale negli spostamenti, immediata nel passaggio da uno stato all'altro. Con l'intento di garantire, almeno all'inizio, un forte presidio dei flussi telematici, senza dare nulla per scontato, si è costruita una "squadra" di cancellieri ad hoc per la gestione del sistema telematico e si sono completamente riviste alcune procedure di interscambio (quali l'assegnazione delle pratiche ai Magistrati) in quanto totalmente incoerenti con la gestione digitale e telematica di una pratica di decreto ingiuntivo. L'occasione derivante dall'introduzione dell'innovazione ha peraltro permesso di analizzare ed intervenire su alcuni flussi di lavoro, ottenendo risultati migliori in termini di efficienza ed efficacia, a prescindere dall'adozione o meno della soluzione informatica.

I cambiamenti nell'organizzazione

L'organizzazione dei servizi giudiziari associata ad una gestione totalmente telematica e digitale degli scambi informativi all'interno ed all'esterno del sistema, ha messo in evidenza, fin da subito, la necessità di pensare a profonde modifiche nei flussi di lavoro.

Infatti si evidenzia come le "operazioni" previste sul flusso di attività e connesse alla gestione del decreto ingiuntivo passano da 17 a 4, riducendo, una volta a regime, i tempi di lavoro e l'impegno richiesto.

L'attività in corso però mette anche in evidenza la necessità di prevedere lunghi periodi di assistenza, causa l'inesperienza degli attori coinvolti e la necessità di sviluppare maggiore competenza ed autonomia tecnologica all'interno del sistema.

Analogamente, e solo una volta a regime, si potrà effettivamente rivedere il sistema organizzativo. Nel breve e medio periodo invece si rendono necessarie soluzioni organizzative in grado di gestire contemporaneamente flussi cartacei e telematici. La gestione delle procedure telematiche potrebbe, salvo soluzioni legislative diverse, "dover tornare" cartacea e viceversa: è infatti sufficiente che una delle controparti di un contenzioso civile non utilizzi il sistema telematico e il sistema è costretto ad adottare soluzioni di flusso miste.

Nel medio lungo periodo, con un sistema di interscambio docu-

mentale prevalentemente telematico e digitale, il fabbisogno di servizi di cancelleria rivolti ad attività di gestione dei flussi cartacei, di imputazione dati nei sistemi informativi e di trasporto ed archiviazione dei fascicoli, verrà meno. L'obiettivo ultimo, a parità di risorse umane, è quello di riqualificare il personale oggi dedicato ad attività di segreteria a supporto dei procedimenti di contenzioso e dei Magistrati.

Attualmente il piano di e-Government sotteso al progetto "Decreti ingiuntivi telematici" non può ridurre il carico di attività dei Magistrati, che è dedicato all'analisi e alla presa di decisioni da realizzare comunque, qualsiasi formato (cartaceo o digitale) abbiano la domanda e la documentazione a cui devono dare una risposta. Ma la strumentazione informatica ideata per permettere l'utilizzo delle nuove soluzioni telematiche supporta il Giudice:

- nel processo decisionale, gestendo in forma integrata il suo archivio documentale;
- nel lavoro di organizzazione del ruolo delle cause;
- nell'interscambio documentale con avvocati e colleghi Giudici;
- nella redazione degli atti processuali.

Il livello di interesse per queste funzionalità e il grado di soddisfazione per le soluzioni adottate è risultato, in questa fase, estremamente variabile. Non esistendo uno standard di lavoro condiviso da tutti i Giudici, le soluzioni proposte hanno messo in luce la necessità di un forte coinvolgimento di un alto numero di Magistrati in fase progettuale, e un'attività di assistenza, anche individuale, realizzata da personale tecnicamente competente non solo riguardo alle soluzioni tecnologiche ma anche alle problematiche di lavoro dei Giudici.

Lezioni apprese e piani futuri

La realizzazione a valore legale di un flusso informativo totalmente digitale e su grandi numeri, ovvero fuori da una logica di sperimentazione, ha posto nuovi problemi e proposto nuove soluzioni all'intero progetto di e-Government della giustizia, mettendo in evidenza:

- la necessità di affiancare alle attività di formazione tecnica approfondimenti e confronto sulle ricadute giuridiche ed organizzative dell'innovazione;
- l'importanza delle attività di assistenza prima e dopo l'avvio dei nuovi sistemi di interscambio;
- la necessità di mantenere alti tassi di coinvolgimento (anche critico) da parte degli attori coinvolti;
- la necessità di monitorare periodicamente sia gli aspetti qualitativi, sia gli aspetti quantitativi dei risultati ottenuti.

Infine, da un punto di vista normativo, la realizzazione a valore legale dei decreti ingiuntivi *on line* ha messo in evidenza la necessità di adeguare numerose norme regolamentari e di legge nate per un mondo dove le informazioni giravano solo su supporto cartaceo.

Più in generale:

- l'esperienza ha messo in evidenza l'utilità di accelerare il passaggio da procedure cartacee a procedure digitali e telematiche per evitare periodi di "doppio binario" e di transazione onerose e non ottimizzanti per l'organizzazione dei Tribunali civili. Da queste considerazioni si è sviluppata una riflessione, tuttora in corso, sull'ipotesi di incentivare il ricorso da parte dell'utenza alle soluzioni telematiche rendendole, ad esempio, meno onerose e/o di rendere nel medio periodo obbligatorio l'utilizzo di queste soluzioni per accedere ai servizi dei Tribunali civili.
- Si è osservata la necessità di sviluppare sistemi *software* a supporto del lavoro dei Giudici con livelli progressivi di complessità, al fine di adattarsi alle diverse competenze e vocazioni di ogni singolo Magistrato. È fondamentale, soprattutto in una prospettiva di sviluppo, coinvolgere nel progetto di e-Government non solo i singoli Magistrati ma anche il loro organo di autogoverno, il Consiglio Superiore della Magistratura, al fine di garantire maggiore integrazione ed accordo sugli obiettivi strategici del piano, maggiore adesione nelle fasi di diffusione a livello nazionale e coerente attività di formazione ed aggiornamento tecnico delle competenze dei Magistrati.

In sintesi

Punti di forza

In estrema sintesi i principali punti di forza da segnalare sono i seguenti:

1. Il forte coinvolgimento degli "utenti" e la conseguente responsabilizzazione di tutti i partecipanti al progetto nella realizzazione degli obiettivi programmati
2. Le attività di analisi e reingegnerizzazione dei flussi operativi in sinergia con le innovazioni tecnologiche e soprattutto gli obiettivi di maggiore qualificazione dei servizi

Criticità

Gli elementi di problematicità possono essere così riassunti:

- Difficoltà derivanti da un progetto "complesso" dal punto di vista tecnico e la necessità di dover affrontare numerosi problemi *hardware* e *software* in fase di avvio
- La partecipazione di numerosi attori interni ed esterni e numerosi fornitori di servizi diversi ha obbligato il tribunale a faticose e continue attività di coordinamento delle attività operative e concertazione sugli obiettivi e le azioni da realizzare per raggiungerli

Caso C

Tribunale di Catania

La sperimentazione del Processo Civile Telematico e l'attivazione dei servizi informativi *on line*

Il caso

Il processo civile telematico (di seguito PCT) è il progetto di e-Government del Ministero della Giustizia con il più lungo orizzonte temporale di sviluppo, per realizzare il quale la Direzione Sistemi Informativi Automatizzati ha intrapreso una serie di iniziative caratterizzate da un percorso complesso che si è dispiegato nel medio periodo.

Nel 2006, dopo l'analisi e l'elaborazione degli strumenti *software*, ha preso il via prima la sperimentazione del decreto ingiuntivo telematico presso sei Tribunali "pilota", fra cui il Tribunale di Catania.

Per decreto ingiuntivo telematico si intende la sostituzione integrale di ogni atto o azione di domanda e gestione della domanda di provvedimento di decreto ingiuntivo secondo modalità cartacee e tramite sportelli del Tribunale. Il procedimento telematizzato prevede infatti la redazione della domanda su supporto digitale, la scannerizzazione di eventuali documenti allegati, la firma digitale dell'avvocato proponente e l'invio telematico della domanda presso il Tribunale pertinente a gestirle. Analogamente, all'interno del Tribunale Giudici e cancellieri gestiscono nell'ambito del progetto la domanda di decreto ingiuntivo in formato totalmente digitale ed inviano ogni comunicazione tramite rete telematica.

Presupposto di tale trasformazione organizzativa è la creazione e l'alimentazione automatica delle banche dati informative e documentali, a supporto delle decisioni e di registrazione degli eventi processuali, attraverso l'estrazione dei dati dai documenti digitali evitando, il più possibile, ogni forma di doppia imputazione delle informazioni siano esse di provenienza interna o esterna ai Tribunali.

Nella sede sperimentale di Catania il progetto "PCT" è stato affiancato in maniera complementare dal progetto di diffusione di PolisWeb, il sistema informatico che permette agli avvocati di accedere tramite il *web* alle informazioni di pertinenza sullo stato di avvanza-

mento delle cause contenute nei registri di cancelleria, attraverso ricerche testuali e per estremi di sentenze e provvedimenti prodotti dal locale ufficio giudiziario¹⁵.

PolisWeb convoglia e gestisce i dati riguardanti i procedimenti presenti nei registri informatici dei procedimenti consentendone la consultazione *web*; può essere utilizzato sia in ambiente Intranet, all'interno dei locali del Tribunale attraverso appositi "chioschi" informativi, che in ambiente Internet, dallo studio di un legale, attraverso il Punto di Accesso.

Le funzionalità disponibili sono le seguenti:

- consultazione degli "eventi agenda", ossia delle informazioni relative agli eventi storici dei fascicoli per i quali l'utente ha accesso;
- ricerche sui dati di registro per i fascicoli per i quali l'avvocato è costituito;
- informazioni di dettaglio del fascicolo: elenco dei documenti contenuti nel fascicolo informatico e degli eventi del fascicolo (storico);
- consultazione «Archivio Fascicoli», prevista per l'avvocato che deve ancora costituirsi in giudizio come difensore del convenuto, il tutto con opportuna procedura di autenticazione.

PolisWeb ha riscosso un notevole successo presso i legali, che lo utilizzano anche dai propri studi. Grazie alla collaborazione tra Tribunale e Ordine degli Avvocati sono state create due postazioni per la consultazione gestite da personale dell'ordine professionale all'interno del Palazzo di Giustizia.

La disponibilità dei terminali permette di dirottare un impegnativo servizio di informazione prestatato dalle cancellerie direttamente sull'archivio informatico, dove è possibile la consultazione individuale.

La fruizione si è significativamente spostata sul terminale self-service per gli avvocati più aperti all'uso dell'ICT, mentre i professionisti più "tradizionalisti" tendono a richiedere ancora le informazioni in cancelleria, aggravando il lavoro del personale, già impegnato nella delicata attività di inserimento dei dati. Si fa rilevare che la diffusione locale di PolisWeb è capillare: il sistema è disponibile in tutti i Tribunali del distretto; allo stato attuale l'unico ufficio che ne è ancora privo è la Corte di Appello, per la quale è peraltro già schedulata l'installazione. Gli avvocati ne hanno già sollecitato l'avvio, dando così un segnale positivo riguardo alla sua utilità e assieme con il Tribunale si stanno studiando iniziative per incrementare ancora di più l'accesso al sistema.

Il quadro strategico

Il Tribunale di Catania viene scelto fin dal 2003 per attivare la sperimentazione, sulla base di una consolidata esperienza di partecipazione ad altri progetti nazionali di analisi e sviluppo dei servizi della giustizia. Ciò ha significato, come per le altre sedi pilota, la costituzione di un gruppo di laboratorio di sperimentazione e lo sviluppo di

¹⁵ Dal punto di vista tecnico, la consultazione dei procedimenti personali e degli atti tramite l'applicazione PolisWeb prevede le seguenti azioni:

(Informazioni tecniche

tratte dal sito www.accesso-giustizia.it/pa/polisweb.jsp)

- l'avvocato sottopone a Polis Web, presente sul PdA, una richiesta di consultazione;
- il punto di accesso autentica l'utente, se questi non è già stato precedentemente autenticato, e inoltra la richiesta all'Ufficio Giudiziario, per il tramite del Gestore Centrale;
- un apposito sottosistema, all'interno dell'ufficio giudiziario, predispone le informazioni ottenute a seguito dell'interrogazione del sistema;
- Polis Web presenta le informazioni in consultazione all'avvocato.

attività propedeutiche alla sperimentazione stessa. A fronte delle attività di analisi e di riorganizzazione funzionali alla sperimentazione, si è offerto al Tribunale l'ausilio di una consulenza organizzativa e di una assistenza territoriale del fornitore *software* del progetto Processo Civile Telematico¹⁶.

La Presidenza del Tribunale, l'Ufficio del Magistrato Referente per l'informatica, i cancellieri del Foro etneo ed il CISIA¹⁷ hanno accettato di realizzare a Catania il laboratorio sperimentale ritenendolo:

- una opportunità di crescita ed una occasione per valutare la bontà delle prassi adottate;
- una buona possibilità di attingere alle risorse disponibili nell'ambito del progetto per rinnovare l'*hardware* e per ottenere un monitoraggio più capillare sulla funzionalità del *software*;
- un'occasione di confronto con le altre sedi sperimentali e di positivo interscambio anche in ulteriori ambiti rispetto a quello progettuale.

Il progetto assume quindi un ruolo centrale nella strategia complessiva di innovazione nell'area civile degli uffici giudiziari del Foro etneo.

I processi decisionali e le strutture di governo e partecipazione

La sede di Catania, seguendo le linee guida ministeriali del progetto, ha operato in una logica di laboratorio, in cui le dinamiche del coinvolgimento diffuso, la partecipazione volontaria e la diffusione dell'innovazione in una logica circolare (*top-down/ bottom-up*) sono state prioritarie.

Immediatamente prima della data di avvio della sperimentazione del Decreto Ingiuntivo Telematico è stato individuato, in seno al laboratorio, un comitato operativo per l'avvio della sperimentazione, composto da un coordinatore e da un nucleo ristretto rappresentativo dei vari soggetti coinvolti dal progetto, con il compito di analizzare le esigenze, di coordinare le attività e di verificare i risultati. Il progetto infatti ha coinvolto numerose figure: dal Presidente del Tribunale e il Magistrato Referente per l'informatica, ai Giudici, cancellieri, esperti informatici del CISIA, e da subito anche l'Ordine degli Avvocati, portatore di un interesse specifico di miglioramento dei servizi resi dalla giustizia civile.

Le iniziative del laboratorio e le attività degli addetti si sono articolate principalmente lungo le seguenti linee di indirizzo:

- valutare lo stato dell'arte e individuare prassi da modificare per rendere l'iter procedimentale compatibile con l'introduzione del PCT;
- coinvolgere gli attori del progetto ed individuare gli interlocutori più adatti alla realizzazione delle attività pratiche. Tale linea di indirizzo ha comportato, tra l'altro la ricerca e la scelta di una rosa

¹⁶ L'aspetto contrattuale del rapporto con i consulenti esterni di organizzazione e con le società di sviluppo *software* è stato gestito a cura della Direzione Generale, mentre le iniziative territoriali, la definizione di *step*, personalizzazioni e calendari sono stati condotti localmente e coordinati dall'ufficio del Magistrato Referente.

¹⁷ C.I.S.I.A. è l'acronimo di Coordinamento Interdistrettuale Sistemi Informativi Automatizzati. Si tratta di un'unità territoriale della Direzione Generale Sistemi Informativi Automatizzati – D.G.S.I.A. con un ruolo di presidio delle attività informatiche e dell'innovazione presso gli Uffici giudiziari.

di avvocati “sperimentatori”, dotati di una cultura e di una strumentazione informatiche adeguate, motivati a compiere i passi di un progetto impegnativo;

- rendere i dati informatici attendibili per la consultazione.

Il coinvolgimento degli attori del progetto ha comportato l'individuazione di interlocutori disposti a partecipare alle attività. Creata la rosa degli “sperimentatori”, si è provveduto alle dotazioni tecniche: avvocati, cancellieri e magistrati sono stati forniti di *smart card* per la firma digitale. Nella fase immediatamente precedente all'avvio della sperimentazione del decreto ingiuntivo telematico è stata progettata e portata a termine la formazione mirata al gruppo dei cancellieri, dei Magistrati e degli avvocati.

Nel maggio 2006 la formazione agli avvocati è stata allargata ad una rosa di nuovi “sperimentatori”. La formazione di tipo informatico è stata assicurata dalla società fornitrice del *software*.

È stata riservata particolare cura ai rapporti con la segreteria del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, al fine di assicurare il corretto svolgimento degli adempimenti necessari all'avvio della sperimentazione.

Il PCT tende a realizzare, per i cittadini, benefici soltanto a lungo termine, in quanto ricerca maggiore efficienza ed efficacia al sistema processuale civile nel suo complesso, mentre i vantaggi immediati sono destinati soprattutto agli avvocati che, con l'attivazione delle procedure di interscambio dei servizi *on line* e solo su supporto digitale, vengono messi in grado di ridurre il numero di attività necessarie per ogni procedimento e svolgerne molte, appunto, *on line*.

L'altro beneficiario diretto del piano di e-Government sono le cancellerie dei Tribunali, in quanto gli strumenti del PCT intendono ridurre le attività di *front office* ed eliminare i diversi passaggi nella preparazione e trattazione dei documenti e delle attività procedurali e processuali.

Il laboratorio di Catania - composto da rappresentanti di tutti i gruppi professionali coinvolti - ha svolto attività propulsiva per le realizzazioni territoriali, individuando i passi opportuni per allinearsi al disegno generale tracciato dal coordinamento nazionale contemplando alle peculiarità territoriali. Sono stati organizzati eventi finalizzati al confronto con gli altri laboratori d'Italia, dando luogo ad inedite occasioni di crescita professionale ed organizzativa.

I cambiamenti nell'organizzazione

Il progetto, nella sua fase di avvio, è stato accompagnato da un'analisi organizzativa sia di tipo complessivo che puntuale. Lo studio dell'organizzazione, dei flussi di lavoro, dei tempi e delle criticità che caratterizzano alcune sezioni del Tribunale di Catania, lo studio dei registri cartacei in uso presso il Tribunale di Catania sono alcuni dei lavori svolti, che forniscono un esempio delle le modalità di indagine

e del campo di applicazione. L'analisi organizzativa ha dato luogo alla modifica di alcuni processi di servizio.

La rilevazione dei registri utilizzati e l'esame della normativa vigente¹⁸ hanno dato luogo alla dismissione della maggior parte dei registri tenuti su supporto cartaceo, ed all'avvio della tenuta informatizzata secondo le regole tecniche, con un notevole salto culturale e con la dismissione della rilevazione manuale, che oberava il personale di cancelleria.

Il lavoro sui dati informatici è stato impegnativo, in quanto è stato necessario:

- normalizzare l'anagrafica degli avvocati presente nel sistema: in precedenza si erano verificate delle duplicazioni di nominativi ed era necessario ottenere un elenco "pulito", dove ogni dato viene proposto una sola volta. Dal completamento della pulizia dell'archivio il criterio univoco utilizzato per inserire nuovi nominativi è quello di verificare il codice fiscale;
- caricare i dati sui fascicoli non inseriti precedentemente per allineare le informazioni alla data d'uso. In questa attività di informatizzazione del pregresso si sono impegnate tutte le cancellerie, con l'aiuto di due persone messe a disposizione dal Consiglio dell'Ordine di Catania.

Nella fase successiva alla emissione del primo decreto ingiuntivo telematico è stata intrapresa una attività di monitoraggio: a un mese dall'avvio della sperimentazione, sono stati intervistati tutti i Magistrati ed è stata rilevata la loro esperienza sulla "consolle" il software di gestione degli atti digitale appositamente costruito per loro; sono state rilevate anche le esperienze di alcuni avvocati "sperimentatori" e sul pacchetto informatico a loro destinato, denominato "redattore".

Le riunioni di laboratorio hanno scandito le realizzazioni intermedie, e per il raggiungimento di obiettivi di particolare rilievo sono state organizzate delle piccole presentazioni destinate ad un pubblico di addetti ai lavori.

Il 23 marzo del 2006 si è svolto a Catania un incontro dei laboratori per il processo civile telematico, ulteriore occasione di confronto tra le esperienze nelle diverse sedi, di raccolta dei suggerimenti, si è avuto altresì l'apporto della Direzione Generale che ha fornito indicazioni sui passi successivi da intraprendere. Un altro momento significativo è stato la riunione tenutasi in maggio 2006 tra gli avvocati "sperimentatori". Questo tipo di eventi, oltre ad avere una funzione di comunicazione interna ed esterna, ha permesso la definizione di adattamenti del piano di azione e delle soluzioni tecniche ed organizzative.

Complessivamente il progetto ha ottenuto buoni risultati, con la produzione di oltre 80 decreti ingiuntivi telematici e con l'alta diffusione della consultazione di PolisWeb.

^{m18} Decreto 27 marzo 2000, n. 264 "Regolamento recante norme per la tenuta dei registri presso gli uffici giudiziari".

Piani futuri

Il Tribunale di Catania ed il suo Ordine degli Avvocati si è rivelato, alla fine della sperimentazione, come uno dei più attivi a livello nazionale, candidandosi nel futuro a diventare *partner* privilegiato del Ministero per future sperimentazioni ed innovazioni. L'esperienza, anche conflittuale, di confronto continuo fra i diversi attori del sistema della giustizia civile a livello locale ha messo in evidenza le potenzialità di cambiamento generate dalla condivisione di progetti comuni e dalla cooperazione continua sia tra gli attori interni al Tribunale sia tra questi ed i suoi principali *stakeholders*.

Gli avvocati intendono dotarsi di un punto di accesso autonomo per attivare a valore legale il PCT e il Tribunale si è formalmente reso disponibile, con la redazione di specifici progetti di sviluppo, a sperimentare nuove soluzioni, tecniche ed organizzative.

Lo sviluppo di capacità di collaborazione, di analisi e proposta autonoma di intervento a supporto della qualificazione dei servizi della giustizia civile e di definizione di strategie di sviluppo, rappresentano altrettante ricadute positive del piano sperimentale di e-Government.

In sintesi

Punti di forza

I punti di forza rilevati in estrema sintesi dallo studio di caso sono:

- la realizzazione degli obiettivi con il concorso di tutti gli attori del sistema di gestione dei servizi prescindendo dai loro ruoli formali nell'organizzazione, a vantaggio della valorizzazione dei contributi di idee e di azione dei partecipanti
- la possibilità di poter mettere in discussione configurazioni organizzative e di servizio sedimentatesi nel tempo, alla ricerca di una condivisa maggiore qualità dei servizi.

Criticità

E questi i principali elementi critici:

- l'aspetto sperimentale del piano di e-Government e di conseguenza l'ambiguità sui tempi di stabilizzazione e di messa a regime del nuovo sistema di erogazione dei servizi connessi ai decreti ingiuntivi.
- gli investimenti iniziali che gli utenti devono sostenere per accedere stabilmente alle modalità telematiche di gestione delle pratiche

Caso D

ULSS 9 Treviso

Progetto TeleMed Escape

Il caso

L'azienda sanitaria ULSS 9 di Treviso è uno di quei laboratori/incubatoi dove si sviluppa una certa quantità di progetti di innovazione: il più noto è il progetto TeleMed-Escape, che consente la consegna/visione *on-line* dei referti di medicina specialistica, cui hanno aderito via via altre ULSS del Veneto, le Regioni Friuli Venezia-Giulia, Lombardia, Umbria, oltre che naturalmente la Regione Veneto.

I progetti attivati negli anni alla ULSS 9 sono:

- Escape, un progetto di gestione documentale
- TeleMed-Escape, per la distribuzione multicanale dei referti sanitari
- Farm-Escape, per la gestione telematica delle prescrizioni farmacologiche
- Sprint, per la gestione informatizzata della terapia farmacologia
- Magari, per la gestione informatizzata dei magazzini di reparto
- Clara, cartella clinica di ricovero informatizzata
- Fascicolo paziente digitale
- Ve2Ci, per la gestione interattiva delle terapie in remoto, per pazienti svantaggiati
- Near to needs (N2N), per il supporto tramite teleconsulto alla comunità italiana residente a Timisoara
- Health optimum 2, un progetto esplicitamente di telemedicina in ambito europeo
- Vari altri progetti in ambito veterinario (Palm Vet e Vet-Escape), distrettuale (SIT), invalidità (Auxilium e IUOIC), strettamente tecnologico (Wi-Fi)

I primi tre progetti partono dalla comune radice della digitalizzazione della documentazione sanitaria, in particolare delle immagini diagnostiche; poi due progetti in area gestione del rischio clinico, poi due progetti di gestione informatizzata delle informazioni relative al paziente e infine tre progetti di telemedicina che sperimentano varie

tecnologie per risolvere problemi di organizzazione sanitaria sul territorio e avvicinare l'assistenza ai luoghi dove è necessaria. Un insieme di progetti decisamente ricco, a testimonianza di uno sforzo non occasionale e non isolato, ma volontario, sistematico e condiviso.

Nella trattazione ci si concentrerà soprattutto sul progetto TeleMed-Escape, ma ci pare utile una maggiore informazione anche sui progetti di telemedicina, ad esso logicamente collegati.

TeleMed-Escape è l'unico dei progetti attivi alla ULSS 9 ad essere formalmente annoverato tra i progetti di e-Gov. Vincitore, ancora giovanissimo (era stato avviato da pochi mesi) della sezione Governo Clinico al Forum PA 2003, il progetto incrocia il bando nazionale dell'e-Gov ma era già nato prima, con la volontà di estendere ad altre ULSS del Veneto i primi incoraggianti risultati ottenuti a Treviso.

Il progetto prevede, a partire da documentazione clinica diagnostica totalmente digitalizzata, firmata digitalmente, la consegna dei referti al richiedente sempre per via digitale, tanto all'interno delle strutture ospedaliere, per pazienti ricoverati, quanto all'esterno, per pazienti non ricoverati. Sono state previste cinque diverse modalità di ritiro del referto: presso un qualunque sportello della ULSS (dove sono comunque disponibili in formato digitale), via Internet, via Postel, direttamente presso il medico curante (previa autorizzazione del paziente), presso sportelli comunali.

L'esperienza ha mostrato che il canale largamente preferito dall'utenza è internet. Le ultime statistiche disponibili mostrano oltre il 60% di ritiro del referto via internet, poco oltre il 30% presso gli sportelli della ULSS, mentre, contrariamente alle previsioni, non supera un 5-6% il canale Postel, attivato grazie ad un accordo con Poste Italiane. Di fatto quindi il canale "normale" è oggi divenuto internet. Il tempo di disponibilità del referto sembra essere il fattore prevalente del successo del canale. Le indagini compiute dall'azienda tendono a dire che l'utenza trova nel canale protetto internet un giusto equilibrio tra rapidità e riservatezza.

TeleMed-Escape è però un progetto che coinvolge quattro Regioni e ormai veramente molte aziende sanitarie. Non tutte hanno gli stessi risultati, semplicemente perché non tutte hanno la stessa storia e non tutte hanno quindi la stessa curva di apprendimento. Il dato di una crescita significativa nel tempo del canale internet è comunque comune.

Attraverso dati che la ULSS 9 usa per stime economiche, sappiamo che il progetto consente all'azienda risparmi (in termini di costo/opportunità) per circa 800.000 euro annui, dovuti a 16 unità di personale, costi distributivi, materiale, ecc; per la collettività il risparmio di tempo e spese di trasporto viene stimato in circa 2 milioni di Euro all'anno. Su una ULSS di circa 400.000 abitanti, con una (impropria) proiezione arriviamo a circa 400 milioni di Euro su piano nazionale.

Farm-Escape condivide la radice progettuale di gestione documentale e firma digitale, per una applicazione che realizza la gestione digitale delle prescrizioni farmaceutiche territoriali. È un progetto

sperimentale, in base al quale il farmacista può richiamare, attraverso la lettura di codice a barre sulla ricetta cartacea, tutti i dati relativi alla ricetta. Vengono così evitate tutte le reimputazioni, con i vantaggi di tempi e costi che questo comporta.

I due progetti di telemedicina internazionali hanno una genesi legata alle caratteristiche del territorio. L'internazionalizzazione verso la Romania è infatti assai accentuata e questo comporta una assai numerosa comunità veneta concentrata nella regione di Timisoara. In pratica il progetto Near to Needs, sviluppato in collaborazione con l'ESA, è stato costruito a partire dall'esigenza di offrire ai cittadini all'estero una garanzia di assistenza sanitaria di alto livello in loco, evitando anche inutili viaggi di natura essenzialmente sanitaria. Il sistema si incarica di trasmettere immagini che consentano la raccolta di pareri a cura di esperti medici collegati dagli ospedali veneti. Inoltre viene condivisa la cartella clinica elettronica tra l'ospedale rumeno e quello veneto. Due i vantaggi: per i pazienti un conforto delle équipes di fiducia, per le équipes mediche locali, un sistema di confronto e formazione sul campo in cooperazione con le migliori scuole di specialità venete.

Invece il progetto europeo (in ambito e-Ten) Health optimum 2 ha visto come realtà sperimentatrici l'Italia, con il Veneto capofila, la Spagna e la Danimarca, poi esteso a Svezia e Romania. Oggetto specifico sono il teleconsulto neurochirurgico e il telelaboratorio, applicato alle cure domiciliari. Nel primo caso qualunque struttura sanitaria, non dotata di Neurochirurgia può accedere ai centri di eccellenza di neurochirurgia e di neuro-radiologia inviando materiale diagnostico a seguito di traumi cranici o vertebro-midollari e ottenendo consulenza specialistica. Il telelaboratorio consente, attraverso un insieme di apparecchiature ed una reingegnerizzazione di processi, di effettuare test di laboratorio con prelievo a domicilio e risultati immediati. È stato pensato per quei pazienti in assistenza domiciliare che devono fare test ematici periodici. Anche in questo caso il progetto è stato premiato, questa volta come "Progetto Europeo dell'anno" nel 2005.

Non riferiremo qui di tutti gli altri progetti e le altre attività innovative presenti nella ULSS, mentre per uno sguardo al portale dell'azienda si può digitare www.ulss.tv.it

Quadro strategico

Ci sono almeno due contesti strategici cui fare riferimento, perché il caso della ULSS 9 è anche un po' il caso della sanità della Regione Veneto, che certamente ha scelto di dare spazio alle aziende, ma le ha anche sostenute, ne ha favorito il consolidamento di risultati, la messa a sistema, sia all'interno della regione sia verso il resto del mondo.

Tre dunque le domande:

- con quale tipo di processo decisionale sono state avviate le esperienze dell'azienda?

- con quale tipo di supporto sono state estese queste esperienze a un contesto più largo, di cui rapidamente vengono a far parte ben 11 diverse ULSS?
- per entrambi i livelli, in quel contesto sono maturate le esigenze e le opportunità dei progetti qui riferiti?

Per quanto riguarda più strettamente l'azienda, il periodo primario di incubazione delle innovazioni si ritrova alla fine degli anni 90, per la precisione tra il 1999 e il 2000, quando nasce il progetto Escape. All'origine di tutto ci sono i primi interventi legislativi che prevedono percorsi alternativi possibili alla firma autografa cartacea per dare validità legale ai documenti. Compare il concetto di firma digitale e ci sono i primi decreti attuativi. In gran parte del paese si apre un dibattito, eminentemente giuridico, sulla applicabilità della firma digitale. È un dibattito per molti aspetti complesso e per altri anche un po' paradossale, che ha come principale effetto quello di paralizzare di fatto l'azione di possibile innovazione in molti contesti.

Ciò che rileva è che alla ULSS 9 c'è un direttore sanitario che vede nella firma digitale associata alla gestione documentale una vera opportunità per semplificare i processi gestionali dell'azienda e per introdurre dei miglioramenti a tutti i livelli: conservazione della documentazione, sicurezza e prevenzione, economicità. In mezzo a quel dibattito potenzialmente paralizzante, per promuovere la propria idea di uso della firma digitale quel direttore sanitario fa ricorso a uno strumento classico della comunità scientifica: conduce una sperimentazione limitata e pubblica un articolo scientifico sui vantaggi della firma digitale nella gestione clinica. Con il normale processo di raccolta delle eccezioni e di validazione, la pubblicazione fornisce una leva che sembrerebbe molto potente: ha lo stesso livello di validità e di dimostrazione dell'intero corpo di conoscenza e regole tecniche che i medici applicano tutti i giorni. È un grimaldello che può essere usato per contrastare qualunque resistenza non specificamente motivata e che è stato usato almeno all'interno della ULSS per fronteggiare le perplessità dei più.

Dopo un percorso di introduzione in azienda e una sua valutazione positiva, è possibile pensare a una diffusione. In questo percorso di diffusione i tratti salienti sembrano esser due: il supporto della Regione Veneto e la comunicazione tra pari tra vertici delle aziende sanitarie. Il processo di diffusione parte con l'interesse dei vertici a sperimentare i sistemi di telemedicina, tanto che il nucleo di supporto, di cui vedremo più diffusamente, ha rapidamente imparato a riconoscere le condizioni di *commitment* in cui era possibile operare.

Per quanto riguarda la Regione verso l'insieme delle altre ULSS, vale la pena osservare che una delle scelte della Regione Veneto, almeno in tema di e-Gov, è stata di lasciare spazio alle amministrazioni locali, ed in campo sanitario alle ASL. La Regione ha scelto di non giocare un profilo di forte spinta, per esempio ha pubblicato un unico proprio piano della società dell'informazione, nel 2002. I progetti cui

aderisce sono di solito di ampia scala, europei, più spesso che italiani. Nel mentre la Regione si mostra attenta a raccogliere e valorizzare ciò che dai suoi territori proviene. Una impostazione che di fatto è venuta a favorire lo sviluppo di TeleMed-Escape e degli altri progetti di e-Gov sanitario brevemente presentati. Di fatto la Regione sponsorizza la diffusione di esperienze come quella di Treviso e sostiene il processo di diffusione, vuoi legittimando e attivando i tavoli in cui il *know-how transfer* si può definire, vuoi mettendo risorse proprie a sostegno del processo. Una condizione era però necessaria: che in ogni ULSS presso la quale si andava ad estendere il progetto ci fosse il pieno *commitment* del vertice dell'azienda. Il che non è venuto a mancare, anche perché TeleMed-Escape si presenta come una soluzione ad uno dei problemi più concreti e diffusi in campo sanitario.

Il tutto naturalmente si iscrive in un periodo in cui le Regioni hanno avuto il problema di finanziare la spesa sanitaria ed hanno realizzato politiche di contenimento della spesa. La scelta della Regione Veneto è stata di conciliare il contenimento della spesa con il mantenimento di uno standard di servizio sanitario pubblico di primordine in Italia ed in Europa.

Ma qualche attenzione merita anche una considerazione molto pratica che molti ricordano alla ULSS: tra i fattori che hanno contribuito alla presa di decisioni per TeleMed-Escape c'è stato anche il sovraffollamento del parcheggio dell'ospedale. Di fronte al parcheggio sovraffollato l'allora direttore sanitario chiese di chi erano tutte quelle macchine: erano di medici e personale sanitario, di pazienti in visita e di persone che venivano per pratiche amministrative e ritiro referti: in quel momento fu chiaro che per almeno uno di questi gruppi la presenza lì era superflua, evitabile e che si sarebbe potuta migliorare la vita di molte persone non costringendo nessuno a venire in ospedale per pratiche di sportello.

Processi decisionali, strutture di governo e di partecipazione

Se il carattere saliente del contesto strategico è il forte *commitment* del vertice della ULSS sulle linee guida dei progetti di e-Gov, sulla firma digitale e sulla riorganizzazione ad essa associata, non meno importante è invece il processo di coinvolgimento, mediazione culturale e accompagnamento realizzato all'interno della ASL prima e presso tutte le altre strutture coinvolte poi.

Era chiaro da subito che un nuovo modello di lavoro avrebbe avuto possibilità di esistere in pratica solo se applicato dai suoi principali protagonisti, i medici. I medici devono quindi essere pienamente coinvolti, a tutti i livelli, nella realizzazione del progetto. Coinvolgimento in questo caso non vuol dire partecipazione alla decisione, vuol dire sperimentazione, accrescimento della consapevolezza, partecipazione alla messa a punto delle pratiche, confronto con i risultati. Il progetto si sviluppa prima di tutto quindi attorno alla pratica clinica, nel contesto in cui questa si forma, la clinica appunto; si sviluppa quindi attorno alla refertazione digitale all'interno della

struttura ospedaliera di Treviso, dalle richieste di accertamenti intra-ospedalieri per pazienti degenti. I medici in questo caso sono richiedenti, autori, riceventi dei referti.

Per seguire il processo di diffusione inizia a costituirsi una piccola squadra di supporto all'innovazione: sono persone esterne, con competenze innanzitutto tecniche e tecnologiche, ma non sono i dipendenti dei fornitori di tecnologie: lavorano per l'azienda, sono ingegneri che devono parlare con e ai medici. Il loro supporto parte dall'affiancamento nella dimostrazione del metodo con cui si può realizzare la firma digitale dei referti. Il metodo è molto semplice, ma in fondo presuppone, come sempre la firma digitale, la totale revisione delle pratiche reali di delega: la *smart card* come esercizio della responsabilità diviene un punto di attenzione della squadra di supporto. Così ad esempio vengono create delle situazioni simulate per restituire la responsabilità di uso della *smart card* ai medici che tendono a non assumerla pienamente: in qualche caso dei falsi referti vengono consegnati, ognuno con la propria firma, a medici che hanno "smarrito" o abbandonato la *card*. Nella maggior parte dei casi è sufficiente la dimostrazione di utilità del referto elettronico firmato digitalmente quando si è dalla parte del richiedente: è immediatamente disponibile appena dopo la firma, realizza pienamente il concetto di urgenza, rimane in memoria e può facilmente essere consultato a posteriori, è facilmente associabile ad altri referti a costituire la cartella clinica, è disponibile per consulti e opinioni da parte di medici terzi senza richiedere grandi spostamenti. Insomma può essere uno strumento molto comodo per buone pratiche di governo clinico e può aiutare i medici a far meglio il loro mestiere, senza per questo aumentare la fatica. La squadra di supporto tende a facilitare proprio questa "scoperta" di comodità da parte dei medici.

Dopo questa prima fase di diffusione all'interno dell'ospedale parte il progetto di telemedicina sul territorio e quindi la refertazione digitale per gli esami richiesti da non degenti. Qui il problema da affrontare è la reale possibilità dei pazienti di consultare digitalmente i referti. Tutte le statistiche nazionali non sono incoraggianti: un tasso di diffusione di internet più basso che nella media europea, ancor più basso proprio in quella fascia di popolazione che è cliente tipico della struttura sanitaria; le medie di effettivo utilizzo dei sistemi di e-Gov che non arrivano ai dieci punti percentuali. Il tutto fa propendere per aumentare le possibilità di accesso e superare così il *digital divide*. Viene abilitata la possibilità di consultazione da parte del medico curante, che è pur sempre richiedente l'accertamento clinico, ma su autorizzazione del paziente che pur non richiedente è proprietario dell'accertamento; viene realizzato un accordo specifico con Postel, che per sostenere la sperimentazione si fa carico di una parte dei costi, vengono abilitate le consultazioni attraverso sportelli comunali e formati i relativi operatori. Ma, dal punto di vista della facilitazione del percorso, il primo più importante passo è abilitare il ritiro del referto presso qualunque sportello della struttura sanitaria dell'azien-

da. Qui vengono quindi formati tutti gli operatori all'estrazione e consegna dei referti. Il processo si rivela semplice, anche perché è una pratica molto gradita dagli utenti e tende a generare buone relazioni e riconoscimento.

Nel tempo ci si accorge che il *digital divide* è un falso problema: se è vero che una percentuale molto alta di accertamenti è richiesta da e per anziani, non è vero che le pratiche allo sportello sono assolve dai pazienti stessi: figli, nipoti, e badanti figurano nella stragrande maggioranza degli episodi di contatto: questi stessi soggetti hanno una confidenza di uso di internet assai maggiore e hanno un collegamento internet o a casa o in ufficio o in un'altra situazione della vita. Nel tempo si arriverà ai numeri riportati all'inizio: oltre il 60% dei referti "ritirati" via internet.

La squadra di supporto è stata fortemente impegnata anche nella diffusione delle pratiche verso le altre aziende. Avendo sperimentato all'interno l'importanza del *commitment* aziendale e della piena alleanza tra squadra tecnica e vertice dell'azienda, si preoccupa della esistenza e per quanto possibile della creazione di queste condizioni per affrontare il percorso di diffusione. A oggi la squadra è composta da una decina di persone, per la gran parte esterni, con dei referenti medici interni responsabili in ogni progetto.

Un ultimo punto importante. La ULSS ha prestato attenzione a curare le collaborazioni all'esterno e a realizzare molte sinergie: con le altre aziende sanitarie, con la Regione Veneto e attraverso essa con le altre Regioni che partecipano a Telemed-Escape, con altri progetti che realizzino applicazioni di telemedicina (ad esempio con i progetti della Regione Lombardia e della Regione Emilia Romagna), con L'ESA, grande finanziatore di progetti di innovazione, con la Commissione Europea. In tutte queste collaborazioni l'atteggiamento è la pragmatica ricerca dei vantaggi comuni e di progetti che li possano realizzare.

I cambiamenti nell'organizzazione

I cambiamenti indotti da progetti avviati, con particolare riferimento a TeleMed-Escape, riguardano l'organizzazione tipica di reparto del centro operativo che produce i referti (laboratorio, ambulatorio specialistico o quant'altro), l'organizzazione per la distribuzione dei referti ai richiedenti, l'organizzazione per il ritiro dei referti e l'organizzazione per il monitoraggio della qualità.

Per molti aspetti il cambiamento di maggiore interesse è quello della creazione e firma dei referti. Tipicamente c'è una separazione tra il momento di effettuazione dell'esame, il momento di stesura del referto e il momento di firma del referto stesso, e tipicamente ognuno dei tre momenti occupa un preciso periodo della giornata (tutti gli esami al mattino, la stesura al primo pomeriggio e la firma nel secondo pomeriggio); il referto deve essere firmato dal responsabile del reparto o da suo delegato: è normale pratica clinica che in ogni reparto ogni giorno ci sia chi a fine turno si ferma per la firma dei referti.

Non è nella gran parte dei casi chi ha effettuato l'esame e non è chi ha prodotto le note con le quali sono stati redatti i referti. In caso di dubbio chi firma non ha immediatamente disponibile il protagonista dell'esame e può trovarsi in situazioni di indecidibilità, che in qualche modo deve risolvere. Con l'introduzione della firma digitale il cambiamento vero che si realizza è che chi effettua l'esame detta e firma contestualmente il referto. Il tempo effettivo di produzione passa da alcune ore (dalle 4-5 alle 8-10), a pochi minuti. Nel momento in cui è firmato il referto è perfettamente disponibile sul sistema informativo e messo esplicitamente a disposizione del richiedente ed implicitamente a chiunque abbia i codici di accesso.

Il che tocca immediatamente anche il meccanismo di utilizzo dell'urgenza. Il referto di un esame urgente può essere disponibile anche solo mezz'ora dopo la richiesta, un tempo che normalmente si realizza solo al pronto soccorso. Ma l'urgenza a questo punto è stata tutta nella schedulazione dell'esame, non più nella refertazione, poiché di fatto tutti i referti sono rilasciati come se avessero la massima urgenza: immediatamente.

L'esperienza ha mostrato anche in questo caso che le prassi possono cambiare. È noto che l'urgenza viene più volte abusata e utilizzata per organizzazione dei tempi propri del richiedente più che per reale urgenza. Con la disponibilità del referto in elettronico è possibile monitorare il tempo intercorrente tra la disponibilità del referto e la sua consultazione e monitorare quindi i comportamenti di effettivo uso delle urgenze. Tali dati vengono restituiti ai reparti come evidenze per l'autodisciplina delle urgenze, ottenendone un significativo abbattimento.

Altri cambiamenti significativi, più prevedibili, riguardano la distribuzione dei referti: niente più imbustamenti, distribuzione e spedizione urgente nelle sedi richiedenti, niente più consegna manuale, niente più movimentazione fisica, con grande risparmio di risorse. I tecnici della ULSS hanno calcolato che il lavoro vivo risparmiato nell'anno 2005 ammontava a poco più di 800.000 Euro. Poiché però non è solo l'organizzazione interna che cambia, ma anche quella della vita dei pazienti e dei loro familiari, hanno provato a quantificare anche il risparmio sociale, calcolato in tempi di trasferimenti non più necessari e in costi di trasporto, ottenendo una stima di circa due milioni di Euro.

Piani futuri

Già molti dei progetti presentati all'inizio tracciano una linea evolutiva di TeleMed – Escape. La linea della ULSS è quella di sperimentare sempre nuove applicazioni e cogliere tutte le possibili occasioni di collaborazione e canali di finanziamento. In questo senso sono da annoverarsi sia la collaborazione con l'ESA sia la partecipazione a progetti europei. Una linea che è anche una accettazione del segno dei tempi: indietro non si torna comunque e la scelta è se andare avanti da protagonisti o trainati dalle volontà altrui.

Nei progetti della ULSS vi è in programma il coinvolgimento dei medici di famiglia in progetti di telemedicina territoriale.

In sintesi

Punti di forza

- Forte *commitment* e spinta del vertice
- Squadra dedicata di accompagnamento del cambiamento
- Sistema di relazioni molto esteso e strategia della visibilità presso i pubblici istituzionali e i potenziali alleati nei processi di innovazione
- Sviluppo per realizzazioni successive all'interno di un solco strategico forte
- Stile estremamente pragmatico, ma con una presenza visibile e dichiarata di elementi valoriali

Criticità

- Carattere un po' autocratico della ULSS e rischio di cogliere poco le esperienze altrui

Caso E

Provincia di Bologna

Il Progetto DOCAREA

«Una lezione l'abbiamo imparata: a un certo punto bisogna partire ed eventualmente aggiustare il tiro in corso d'opera! Altrimenti con tutte le resistenze che si incontrano non si parte mai!»

Il progetto DOCAREA

Il progetto DOCAREA prende le mosse nel 2001¹⁹ nell'ambito del piano d'azione nazionale per l'e-Government su iniziativa e coordinamento dell'Amministrazione Provinciale di Bologna, in particolare dell'attuale Settore E-Government, Sistemi Informativi e Telematica.

Le finalità del progetto DOCAREA riguardano la semplificazione e l'efficienza amministrativa grazie alla strutturazione di una piattaforma tecnologica omogenea e alla definizione di standard comuni che permettano la progressiva eliminazione della carta nelle procedure interne, nelle comunicazioni con gli altri enti e nell'erogazione dei servizi a cittadini e imprese per via telematica. Nella pratica, a regime, il progetto prevede l'uso della posta elettronica certificata per le comunicazioni, la firma digitale per la sottoscrizione dei documenti elettronici, l'impiego di un protocollo informatico distribuito all'interno dell'ente. Una specifica piattaforma di gestione documentale supporta l'archiviazione e la consultazione dei documenti e permette un'efficace scambio informativo interno e fra gli enti DOCAREA.

A livello operativo, dunque, l'implementazione di DOCAREA non è solo una questione tecnologica, ma comporta anche la strutturazione di prassi e soluzioni organizzative e archivistiche che consentono alle amministrazioni di gestire informaticamente la documentazione, dalla protocollazione all'archiviazione, e di poter comunicare elettronicamente fra loro e con gli utenti.

Già in fase di sviluppo DOCAREA ha ottenuto l'adesione di 15 Province, 116 Comuni, la Regione Emilia Romagna, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e UnionCamere Emilia Romagna. Il progetto è stato diffuso su scala nazionale e con la fase di riuso vede coinvolti complessivamente circa 250 enti, raggruppati in poli di

¹⁹ Il progetto DOCAREA inizialmente era denominato PANTA REL.

coordinamento provinciali, dislocati in 6 differenti regioni: Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Basilicata, Calabria e Sicilia.

Il caso

Per la Provincia di Bologna il progetto ha un risvolto esterno ed uno interno essendo da un lato l'ente capofila a livello nazionale e provinciale e dall'altro interessata ad implementare al suo interno le nuove procedure. Se nel primo caso l'obiettivo è creare una rete di amministrazioni pronte a relazionarsi tramite il sistema DOCAREA, nel secondo è l'effettiva gestione documentale con originale digitale e comunicazioni elettroniche all'interno dell'amministrazione, obiettivo a lungo termine che si potrebbe sintetizzare con "la progressiva eliminazione della carta" nelle pratiche amministrative, nei servizi e nelle comunicazioni dell'ente.

Il progetto si è sviluppato su 2 macro fasi: inizialmente è stata sviluppata la strumentazione tecnologica, amministrativa e giuridica, mentre successivamente è stata affrontata la concreta implementazione di nuove procedure.

Nella prima fase, sul versante tecnologico è stata acquisita la piattaforma documentale e sono state definite le caratteristiche infrastrutturali, certificati circa 20 sistemi di protocollo informatico sul mercato, attivate le caselle di posta elettronica certificata e distribuite le *smart card* agli utenti interni e all'Ufficio UMA della Provincia (Utenti Motori Agricoli). In parallelo sono state realizzate diverse azioni sul versante giuridico/ amministrativo, la predisposizione di modelli di titolare e dei manuali di gestione, la definizione dei piani di conservazione archivistica, l'analisi delle specifiche di interoperabilità per i servizi di protocollo, UMA, SARE (Semplificazione Amministrativa in Rete) e SUAP (Sportello Unico Attività Produttive), la modifica dei regolamenti per dare validità all'archiviazione sostitutiva e alle nuove modalità operative di protocollazione.

Nella seconda fase è stato dato il via al processo di implementazione sul campo delle nuove procedure, nel corso del quale sono stati realizzati interventi e predisposti strumenti e soluzioni sul versante organizzativo e gestionale. All'interno dell'ente Provincia in particolare sono stati realizzati i primi focus di analisi sui processi di alcuni settori - Agricoltura, Attività Produttive, Sport, Turismo, Ambiente, Affari Generali, e-Government - grazie ai quali, per singole aree organizzative omogenee, è stata effettuata una revisione dei flussi e dei processi operativi interni di trattazione e archiviazione di documenti e atti, di comunicazione fra enti e con l'utenza in generale, con particolare attenzione alla possibilità di realizzare futuri nuovi servizi *on line* destinati a cittadini e imprese. Conseguentemente sono state definite nuove responsabilità per la gestione documentale dell'ente e per il presidio delle caselle di posta elettronica certificata.

Il quadro strategico, i processi decisionali e le strutture di governo e partecipazione

Gli amministratori provinciali hanno appoggiato pienamente il progetto già dalle prime battute, sia per le spinte interne all'ente da parte del settore di riferimento che l'ha ideato, sia per la volontà di innovare l'apparato amministrativo in ottica di miglioramento dei servizi, partendo dalla semplificazione e razionalizzazione dei processi interni.

Non di poco conto è stata l'opportunità di migliorare l'immagine dell'ente, anche attraverso la definizione di un nuovo ruolo guida nei confronti delle amministrazioni del proprio territorio. L'occasione era ancor più alla portata grazie alla vivacità associativa dei Comuni emiliano-romagnoli che nell'ultimo decennio, anche per gli incentivi regionali oltre che statali, hanno dato vita a un poderoso processo di riordino territoriale e progressiva gestione associata dei servizi, non ultimi quelli relativi ai sistemi informativi. La Provincia ha così potuto limitare il numero dei propri interlocutori sul territorio bolognese relazionandosi con i tre grandi Comuni dell'area - Bologna, Imola e Casalecchio di Reno- e con le 9 forme aggregative di Comuni per i restanti 57 enti locali della provincia.

Altro volano del progetto è stato senza dubbio il finanziamento nazionale, che ha coperto circa il 45% degli oltre 10 milioni di euro del costo complessivo dell'iniziativa. Stando alle dichiarazioni raccolte, tuttavia, per la portata del cambiamento e del valore aggiunto potenziale, il progetto avrebbe preso le mosse ugualmente a prescindere dall'ottenimento dei finanziamenti e dal numero di enti coinvolti, così come oggi viene portato avanti il percorso di sviluppo e implementazione nonostante si sia chiusa la fase finanziata.

Sul versante interno all'ente la strategia adottata per lo sviluppo e l'implementazione di DOCAREA è stata incentrata sulla valorizzazione delle competenze presenti, attraverso il coinvolgimento del personale dei diversi settori dell'Amministrazione. A livello operativo è stato costituito un gruppo di lavoro intersettoriale e multidisciplinare che, per ciascun settore, ha svolto analisi sul campo ed elaborato soluzioni e proposte operative col personale dell'ente.

Sul versante esterno l'idea strategica era di far leva sull'utenza, da un lato le imprese, che avevano già firma digitale e connettività, dall'altro le associazioni e gli intermediari degli imprenditori agricoli per ridurre la variabilità degli interlocutori e poter facilmente strutturare nuove procedure di servizio. Sono state così sviluppate tre soluzioni ad hoc per servizi e ambiti differenti:

- UMA per la richiesta del contributo annuale carburante per motori agricoli, facendo sì che con i nuovi processi la documentazione cartacea si fermi presso gli intermediari e alla Provincia arrivi solo il corrispettivo telematico. Per questo sono state coinvolte le associazioni degli agricoltori e i CAA, sono stati reingegnerizzati i loro processi ed è stata fornita la firma digitale;

- SARE per semplificare le comunicazioni di assunzione o cessazione rapporti di lavoro delle imprese ai Centri per l'Impiego attraverso il trasferimento telematico di soli file txt, che protocollati vanno ad alimentare il Sistema Informativo Lavoro²⁰. Per questo servizio sono state fatte convenzioni direttamente con le aziende e con i loro intermediari, come ad esempio consulenti del lavoro e specifici servizi per l'impiego, ed è stato fornito loro o l'applicativo client o il tracciato record per adattare i propri *software* e così trasmettere via internet il file txt;
- SUAP a sostegno dei comuni e delle diverse forme di associazionismo comunale è stato sviluppato "UNICO", un applicativo *web* sia a supporto delle attività di *back office* e di gestione delle pratiche, che di *front end* per l'erogazione di servizi informativi e l'attivazione diretta delle procedure, come la richiesta di autorizzazione per attività di parrucchieri, barbieri ed estetisti, la richiesta di autorizzazione per pubblici esercizi di somministrazione alimenti e bevande.

Per lo sviluppo dei servizi esterni, anche per i cittadini, il progetto DOCAREA è stato integrato con alcune soluzioni del progetto PEOPLE, in particolare con la piattaforma di autenticazione e pagamento e con alcuni moduli di *front end*.

I cambiamenti nell'organizzazione

Il processo di cambiamento nell'ente è stato gestito con personale interno. All'inizio è stato creato un gruppo di lavoro interno dalle competenze eterogenee e complementari - informatiche, organizzative, giuridiche, archivistiche - per supportare il percorso di cambiamento sui diversi servizi e settori effettuando focus mirati sulle azioni da compiere per l'introduzione e l'adozione del nuovo modello operativo. Il gruppo di lavoro interno era formato da sei persone: un coordinatore, il responsabile dell'archivio, il responsabile giuridico e affari generali, il responsabile dell'organizzazione, due tecnici informatici. Il gruppo ha effettuato un'analisi approfondita e multidisciplinare sui flussi documentali e le comunicazioni interne ed esterne al Settore/Servizio di riferimento, definendo anche le caratteristiche dei documenti e delle informazioni che circolano, e ha proposto, dove già possibile, l'avvio di nuove procedure digitali piuttosto che manuali che utilizzano pienamente gli strumenti messi a disposizione dal progetto DOCAREA. Il gruppo ha così valutato la qualità e la quantità degli scambi documentali, gli enti e gli uffici coinvolti, il personale interessato, la possibilità di standardizzare e omogeneizzare i processi, l'eventuale impatto interno ed esterno. Tutto ciò dal punto di vista giuridico-amministrativo, tecnico-informatico, archivistico e organizzativo.

Sul campo sono emerse forti resistenze al cambiamento, principalmente di carattere culturale, nonostante siano state da subito evidenti l'intuitività e la rapidità delle operazioni da compiere. In tal senso è stata sottolineata l'importanza di effettuare affiancamenti *on the job* al

²⁰ Per gli aderenti il servizio non prevede più l'utilizzo di supporti cartacei.

fine di far cogliere concretamente le nuove procedure e il valore aggiunto che ne consegue.

Anche la formazione è stata realizzata quasi completamente da personale interno e secondo la medesima logica multidisciplinare, nella consapevolezza che l'introduzione operativa di DOCAREA non è un problema tecnologico. Così i percorsi formativi previsti mirano all'acquisizione di nuove competenze archivistiche, giuridiche, amministrative, informatiche e organizzative. Da un lato si trasmettono competenze sui titolari, i manuali di gestione e i piani di conservazione documentale, dall'altro sulla valenza giuridica della firma digitale e del documento elettronico; vengono illustrate le nuove procedure e la nuova organizzazione ed insegnato l'uso dei nuovi strumenti.

È interessante segnalare che di recente il livello di informatizzazione degli atti è stato introdotto tra i parametri di valutazione della dirigenza: l'obiettivo è raggiungere il 5% di documenti informatici.

La metodologia adottata e le soluzioni individuate in Provincia sono state successivamente riproposte sui territori comunali di riferimento, avvalendosi del personale che ha partecipato al progetto e che opera sul campo. Poiché i risultati conseguiti da parte delle amministrazioni comunali sono stati scarsi, per incentivare il processo di cambiamento negli enti locali coinvolti, il settore e-Government della Provincia di Bologna ha cominciato a spedire comunicazioni digitali DOCAREA alle altre amministrazioni del territorio, individuando così quelle pronte ad attivare i nuovi servizi e quelle che necessitavano di ulteriori interventi. Numerose sono state le azioni di supporto per favorire il "colloquio digitale" fra gli enti: sono state verificate le versioni del *software* installato, dove necessario aggiornato all'ultima versione, il sistema è stato popolato secondo il titolare, è stata fatta formazione ad hoc e sono stati realizzati seminari e *workshop* sul campo. Oggi quasi la totalità degli enti locali è nelle condizioni di colloquiare per via digitale avendo sia il sistema in linea che attivato la propria casella di posta elettronica certificata istituzionale.

Un flusso tipo della comunicazione digitale può essere quello della convocazione di un tavolo tecnico tra Provincia e Comuni:

- preparazione del documento con relativi allegati;
- trasformazione in PDF;
- sottoscrizione digitale mezzo Firma Digitale;
- protocollazione elettronica;
- spedizione agli enti tramite Posta Elettronica Certificata, nel corso della quale viene inviato anche file xml con meta dati del mittente;
- ritorno di una ricevuta di accettazione e avvenuta consegna alla presa in carico della missiva dal sistema del destinatario;
- spedizione automatica del protocollo assegnato dal sistema ricevente, con accoppiamento di fatto dei 2 protocolli.

In questo quadro emerge l'importanza del presidio della PEC istituzionale e quella dei settori decentrati - svolto dal Responsabile

di Archivio e dai suoi collaboratori- nonché la rilevanza della qualità delle informazioni registrate sul sistema. Prioritario risulta anche il presidio dei test di interoperabilità per non dare nulla per scontato.

Per procedure più complesse il sistema di *back office* può registrare automaticamente anche i dati forniti dagli utenti, come ad esempio avviene con SARE, dove i 1.180 utenti convenzionati attualmente, fra aziende ed intermediari di servizio, hanno effettuato nel 2006 180.000 comunicazioni telematiche. In questo caso l'alternativa è la spedizione di raccomandate mezzo posta tradizionale, soluzione più costosa a livello economico ed organizzativo sia per l'utente esterno sia per quello interno, che evita la gestione di enormi quantità di carta ed evita lunghe attività di imputazione dati.

Similarmente avviene per il servizio UMA, per il quale nel 2006 le associazioni di rappresentanza e i servizi di assistenza tecnica abilitati hanno generato 8.400 pratiche telematiche su un totale di circa 9.000 richieste di contributo per acquisto carburante per motori agricoli nella sola Provincia di Bologna. Nella realizzazione del servizio gli intermediari abilitati conservano gli originali cartacei e caricano direttamente i dati sul sistema informativo provinciale. Gli addetti dell'ufficio UMA possono così concentrarsi sull'istruttoria e sui controlli degli effettivi diritti del richiedente all'erogazione del contributo, garantendo tempi certi e celeri.

A oggi non è stato strutturato nessun sistema di valutazione dei risultati operativi del progetto e ogni considerazione si basa sul presidio delle attività progettuali e sul monitoraggio realizzato direttamente dal Settore e-Government nel corso delle attività.

Piani futuri

Verrà effettuata una revisione del piano di implementazione dell'ente e si procederà in parallelo con i focus di settore per lo sviluppo di nuove procedure operative. Si continuerà a dare supporto agli altri enti, in particolare per testare i flussi e incentivare l'utilizzo del sistema, non ultimo per lo sviluppo delle procedure di *back office* degli enti terzi (ARPA, ASL, VV.FF.) nelle procedure di Sportello Unico Attività Produttive.

Nell'ambito del gruppo di lavoro con la Soprintendenza archivistica e beni culturali è stato approfondito il tema dell'archiviazione ottica sostitutiva ed è stato sviluppato un *software* per il travaso dei dati da ente produttore a uno sovracomunale per l'archiviazione. È stato dato il via alla creazione di un polo di conservazione documentale regionale, al quale verrà travasato tutto il *know how* e l'esperienza acquisita sinora per garantire conservazione, originalità e accesso al patrimonio informativo territoriale.

Per il riuso DOCAREA è stato inserito in un unico ampio progetto di livello regionale, in cui la regione Emilia Romagna coordina e integra le azioni proponendo agli enti locali un pacchetto di progetti di e-Government composto da DOCAREA, PEOPLE, Sigmater.

In sintesi

Punti di forza

- Il pieno appoggio politico al progetto
- L'elevata adesione di enti locali, alla base della progressiva creazione di un'infrastruttura ampia e di una massa critica di utenti in grado di sfruttare pienamente le potenzialità del nuovo sistema
- La ricerca di interlocutori privilegiati, di intermediari rispetto all'utente finale dei servizi esterni piuttosto che degli stessi enti locali, per favorire il cambiamento e la standardizzazione delle regole operative
- L'individuazione di convenienze reali per l'utente, come ad esempio è avvenuto per SARE, in modo da incentivare il ricorso a modalità alternative di erogazione del servizio.
- Approccio multidisciplinare al cambiamento e alle criticità riscontrate
- Creazione di una *task force* interna dalle competenze eterogenee e complementari per fronteggiare la sfida del cambiamento.
- Approccio settoriale al cambiamento, con focus mirati, senza standardizzazioni a priori e un forte coinvolgimento del personale nelle fasi di analisi e progettazione

Criticità

- Elevato impatto organizzativo e culturale del progetto.
- Il pieno coinvolgimento di tutti gli attori istituzionali dell'area, con ricadute sulla strutturazione di alcuni servizi in cui è previsto l'intervento di più enti
- L'azione di animazione sul campo, necessariamente continuativa pena rallentamenti operativi presso gli enti e le strutture coinvolte ed oggetto di cambiamento
- La frequente mancanza di risorse e strutture presso gli enti coordinati.

Caso F

Comune di Genova

Progetto People

“Cogliere tutte le opportunità per condividere anche con altri enti comunali e regionali le scelte tecnologiche e organizzative”

Il caso

Il Comune di Genova ha partecipato a ben quattro progetti finanziati dal Ministero per lo sviluppo dell'e-Gov, svolgendo in ciascuno un ruolo specifico di analisi, sviluppo e sperimentazione:

- People (capofila Comune di Firenze): progettazione e realizzazione di un modello di Portale di servizi, interattivo e multiutente. Ambito della responsabilità specifica del Comune: Tributi
- PMM-SISDOC (capofila Comune di Napoli): diffusione delle infrastrutture trasversali, protocollo, firma digitale, gestione documentale. Ambito della responsabilità specifica del Comune: Edilizia, Commercio, Igiene, Ambiente, Permessi, Servizi alla persona
- POLIS (capofila Regione Liguria): realizzazione di servizi on line per le imprese. Ambito della responsabilità specifica del Comune: Sportello Unico delle attività Produttive
- SIGMATER (capofila Regione Emilia Romagna) realizzazione di infrastrutture di accesso ai dati catastali e cartografici e di servizi *on line* connessi. Ambito della responsabilità specifica del Comune: Certificato di destinazione Urbanistica.

La tabella che segue illustra i componenti ad oggi attivati del complessivo piano comunale di e-Gov:

	2005	2006	2007
Servizi on line	13	65	11
Sistemi di back office	5	7	
Sistemi trasversali		3	

Pur tenendo conto dell'intero scenario, l'analisi di caso che segue si concentra in particolare sul progetto People, rispetto al quale il Comune ha sviluppato solo la parte di cui era responsabile, costituita come si è già visto dall'intero filone Tributi.

In particolare, i servizi *on line* attivati in quest'ambito riguardano, sia per l'area ICI che per l'area COSAP, visure e calcoli, pagamenti e richieste:

Direzione/Settore	Servizi On Line	Target	Stato
Tributi-ICI	Visure/calcoli <ul style="list-style-type: none"> • Provvedimenti di rimborso emessi • Cespiti imponibili per cui sono state presentate richieste o autocertificazioni per applicazione aliquote speciali e ulteriori detrazioni • Stato richieste fatte dal contribuente • Calcolo manuale imposta • Comunicazioni presentate • Provvedimenti sanzionatori emessi dal Comune con dettaglio di sanzioni e interessi • Cespiti imponibili attivi nell'anno • Visualizzazione importi rateizzati • Calcolo imposta dovuta • Pagamenti effettuati 	Caaf Tributaristi Cittadini	Attivi
Tributi-ICI	Richieste <ul style="list-style-type: none"> • Richiesta di rimborso • Comunicazione di variazione • Richiesta e/o autocertificazioni relative all'applicazione di aliquote speciali e ulteriori detrazioni • Annullamento di un provvedimento ricevuto • Istanza di interpello • Accertamento con adesione • Istanza di rateizzazione 	Caaf Tributaristi Cittadini	Attivi
Tributi-ICI	Pagamenti <ul style="list-style-type: none"> • Pagamento rata ICI in modalità anonima • Pagamento rata ICI in modalità guidata • Pagamento provvedimento in modalità guidata • Pagamento nell'ambito di una rateizzazione concessa in modalità guidata • Pagamento con ravvedimento operoso in modalità guidata 	Caaf Tributaristi Cittadini	Attivi
Tributi-COSAP	Visure/calcoli <ul style="list-style-type: none"> • Visualizzazioni occupazioni concesse e attive (atti pubblici) • Visualizzazioni occupazioni concesse e attive (atti privati) • Calcolo manuale dei preventivi di spesa • Visualizzazione pagamenti effettuati e da effettuare • Visualizzazione provvedimenti sanzionatori emessi 	Caaf Tributaristi Cittadini Ditte	Attivi
Tributi-COSAP	Richieste <ul style="list-style-type: none"> • Richiesta di concessione/autorizzazione occupazione suolo • Richiesta di cessazione occupazione • Richiesta di rimborso 	Caaf Tributaristi Cittadini Ditte	Attivi

Quadro strategico

Il Comune di Genova nel 1999-2000 aveva avviato in raccordo con la società di servizi AMGA (oggi IRIDE, a seguito della fusione con l'AEM di Torino) una prima esperienza di Portale del cittadino: Tu6Genova, che è tuttora in funzione e su cui sono appoggiate altre aziende comunali. Per quanto riguarda il Comune, accanto ad un serie di servizi informativi su scuole, musei, cultura, pratiche dell'edilizia privata.... il Portale consentiva (e consente tuttora) di effettuare il pagamento on line di ICI, multe, Cosap, refezione scolastica. La progettazione di questo portale è stata curata dalla società di servizi, con un ridotto coinvolgimento delle strutture comunali.

Quando è uscito il bando del Ministero, lo scenario comunale presentava alcuni elementi forti di criticità:

- ridotta capacità di investire in nuove tecnologie
- necessità di rivedere i processi di lavoro, anche a seguito della progressiva contrazione del personale
- crescenti pressioni della città verso servizi più efficienti e “facili,

che sono stati determinanti nello spingere il Comune a cogliere tutte le opportunità disponibili: da qui la decisione di partecipare a quattro progetti contemporaneamente, anche se i menù di servizi che ciascun progetto si proponeva di assicurare presentavano margini di sovrapposizione. L'obiettivo di fondo non era soltanto quello di accedere a risorse aggiuntive rispetto a quelle comunali, ma anche quello di condividere con altri enti a livello comunale e regionale le nuove scelte tecnologiche e organizzative.

Il ruolo di “motore” dell'intero piano è stato coperto dall'Assessore al Personale e all'Informatica che ha visto nel bando l'occasione per quel salto che il Comune con le sue sole risorse non sarebbe stato in grado di fare.

Sebbene le interconnessioni e le vere e proprie sovrapposizioni tra i quattro progetti siano state evidenti da subito ed il Comune le abbia affrontate confrontando le varie proposte e “scegliendo”, la valutazione di oggi è che la criticità di questo aspetto (non superabile nella fase di realizzazione dei singoli progetti) debba e possa essere risolta adesso, attivando un'operazione di “riordino” e di integrazione delle varie soluzioni adottate (unificazione in un unico portale e della tecnologia utilizzata) per ragioni sia di efficienza interna sia di efficacia ma soprattutto di chiarezza comunicativa nei confronti dei cittadini. Operazione di cui non ci si nasconde le difficoltà dal momento che molte soluzioni sono già attive.

Processi decisionali, strutture di governo e di partecipazione

Il *team* del Piano di e-Gov del Comune è costituito dalla Direzione Sistemi Informativi, con il coinvolgimento di tutta la struttura, e dalle Direzioni utenti di volta in volta coinvolte nei vari filoni tematici. All'interno della Direzione Sistemi Informativi sono stati individuati,

per ciascuno dei quattro progetti, altrettanti Capiprogetto affiancati da Capiprogetto delle funzioni utenti.

In generale in tutti e quattro i progetti l'approccio iniziale prevalente è stato quello tecnologico: anche se una certa "vista organizzativa" è stata recuperata nella fase finale del progetto, con l'avvio di un piano di *change* specifico per l'area Tributi.

Il progetto People ha prodotto anzitutto un'approfondita analisi dei processi "as is" dell'area Tributi, con l'individuazione dell'impatto della piattaforma

- sia in termini di attività automatizzabili (impatto a livello di processo)
- sia in termini di possibili riduzioni dei carichi di lavoro interni, e cioè degli uffici comunali che lavorano sui processi, o esterni, e cioè dei soggetti che svolgono parti del processo in *outsourcing* (impatto a livello organizzativo).

Successivamente si è proceduto a rappresentare il modello "to be" dei processi analizzati a partire dalle innovazioni introdotte dalla piattaforma. Allo stato attuale, come si vede dalla tabella riportata nelle pagine precedenti, numerosi procedimenti dell'area Tributi sono attivati: sui nuovi servizi tuttavia i numeri degli accessi sono ancora piccoli. D'altra parte anche da parte dell'Amministrazione comunale ci si muove con cautela nella promozione, in attesa di una maggiore stabilità della piattaforma a garanzia della qualità del servizio.

Sempre nell'ambito del piano di *change*, è stato messo a punto un Piano di formazione e di comunicazione.

Quanto al primo punto, il piano formativo sull'e-Gov rivolto al personale interno trae spunto dall'analisi delle competenze già avviata dalla Direzione Personale e Organizzazione e in via di integrazione; quanto al secondo, è mirato a sviluppare il processo di coinvolgimento degli *stakeholders* esterni (associazioni di categoria, ordini professionali, intermediari vari) già avviato nelle precedenti fasi progettuali a sostegno dell'utilizzo della firma digitale e dei servizi *on line*.

I cambiamenti nell'organizzazione

L'approccio prevalentemente tecnologico che ha improntato la prima fase dei progetti di e-Gov in Comune spiega la natura dei cambiamenti organizzativi che li hanno accompagnati.

Se infatti ci sono stati microcambiamenti dell'organizzazione del lavoro in tutti i processi interessati dall'innovazione tecnologica, non si sono registrati fino ad oggi cambiamenti organizzativi più radicali e diffusi. La stessa distribuzione a 100 figure di vertice della struttura comunale della carte per la firma digitale è ancora in una fase di primo avvio e di progressivo consolidamento, attraverso la formazione delle segreterie e la revisione dei processi di lavoro a complemento dell'azione di affiancamento ai Direttori/Dirigenti coinvolti già effettuata.

Il piano di *change* recentemente avviato ha proprio l'obiettivo – tra gli altri – di fare uscire le innovazioni tecnologiche realizzate dallo “stretto recinto” dell'informatica e degli specifici processi interessati per farne un tema e una leva di interesse di tutto il *management* e della generalità della struttura.

Piani futuri

Le linee di sviluppo tracciate nella primavera del 2007 prima del rinnovo dell'Amministrazione e che quindi devono essere verificate con i nuovi vertici politici toccano sia la dimensione tecnologica sia quella più strettamente organizzativa.

Per quanto riguarda la prima, l'obiettivo prioritario è quello di integrare le diverse soluzioni in una piattaforma multifunzionale unica che sia sufficientemente solida da sostenere uno sviluppo consistente degli accessi ai nuovi servizi transattivi. Su questo fronte il Comune intende muoversi in stretto raccordo con quanto si sta elaborando in tema di Portali da parte della Regione Liguria.

Quanto al piano organizzativo, le linee di azione individuate puntano a sfruttare l'innovazione tecnologica come leva per il cambiamento, prevedendo iniziative centrate:

- sull'ottimizzazione dei servizi, attraverso il potenziamento degli sportelli, il potenziamento delle strutture interne a supporto dei servizi *on line* e una ampia comunicazione interna sulle potenzialità delle nuove modalità di erogazione dei servizi
- su campagne di diffusione e comunicazione verso l'esterno, con particolare attenzione oltre che alla generalità dei cittadini, alle associazioni di categoria
- sulla formazione degli attori coinvolti, tanto all'interno della struttura comunale quanto all'esterno.

Quanto al potenziamento degli sportelli, è in avanzata fase di progettazione l'idea di separare il luogo di “produzione” dei servizi da quello di erogazione, realizzando un “Centro Servizi”, con il compito di gestire tutto il sistema dei contatti – fisici e virtuali – con la città, curando direttamente i rapporti con il *back office*. In prospettiva, alla struttura centrale si dovrebbero affiancare anche sedi decentrate, ispirate alla medesima logica. Sul progetto è impegnato un team di lavoro misto, che integra competenze tecnologiche, competenze organizzative e competenze di servizio.

In sintesi

Punti di forza

- Il ruolo determinante nella promozione e nell'avvio del piano di e-Gov dell'assessore di riferimento
- L'ampiezza e la varietà delle azioni messe in campo attraverso la partecipazione a quattro grandi progetti

- La contemporaneità delle azioni sui servizi di *front office on line*, sulla revisione di sistemi di *back office* e sull'impianto di grandi infrastrutture trasversali (protocollo, gestione documentale, firma digitale..)
- Una Direzione Sistemi Informativi composta da un piccolo numero di risorse pregiate tutte fortemente coinvolte nel progetto

Criticità

- Il ridotto coinvolgimento della Giunta nel suo insieme e del management dell'ente e delle sue strutture di coordinamento (Comitato di Direzione) nella definizione e nel governo macro dei progetti
- L'approccio prevalentemente tecnologico adottato nella fase di avvio dei progetti
- La molteplicità delle soluzioni adottate e la necessità di ricondurle ad una visione unitaria.

Caso G

Comune di Firenze

Il progetto PEOPLE

«L'innovazione tecnologica è una leva per il cambiamento che va coltivata, capita, governata e calata nel concreto!»

Il progetto PEOPLE

Il progetto PEOPLE (Progetto Enti *On-line* Portali Locali E-Government) prende forma nel 2001 su iniziativa del Comune di Firenze, ente capofila che ha coordinato e amministrato il progetto cofinanziato con i fondi nazionali per l'e-Government del 2002. Il progetto ha avuto un costo di circa 21 milioni di Euro²¹ e ha riguardato 55 enti di 13 Regioni differenti per una popolazione complessiva che oggi si aggira poco oltre ai 9 milioni e 200 mila abitanti, ossia quasi il 13% della popolazione nazionale.

Obiettivo del progetto è semplificare e sviluppare nuove modalità di relazione tra Pubbliche Amministrazioni Locali, cittadini e imprese attraverso la realizzazione di un sistema telematico per l'erogazione di circa 200 servizi comunali via *web*. PEOPLE prevede la realizzazione di una sorta di "comune virtuale" al quale l'utenza può affacciarsi in modo sicuro e disponibile per fruire via internet dei servizi comunali con quattro livelli di interattività: reperimento informazioni, *download* modulistica e materiale documentale, invio di comunicazioni e documentazione, interazione operativa coi sistemi di *back office*. I servizi sono presentati per eventi di vita e riguardano i servizi anagrafici del Comune, quelli di fiscalità locale, il rilascio di autorizzazioni e concessioni, l'assistenza alla persona, la scuola, gli eventi sportivi e culturali, i Sistemi Informativi Territoriali (SIT).

I benefici attesi per le amministrazioni partecipanti riguardano l'immagine e l'efficienza degli enti, la realizzazione di economie di scala e l'ottenimento di fondi per la strutturazione di nuovi servizi multicanale, la razionalizzazione dei processi e la diffusione di una nuova cultura tecnica e organizzativa al loro interno. Di converso i benefici per i cittadini e le imprese attengono al miglioramento dell'accessibilità ai servizi e alle informazioni, alla trasparenza e alla rapidità di fruizione degli stessi servizi, alla riduzione del loro costo.

²¹ 21 milioni di Euro dei quali il 70% è stato cofinanziato mentre il 30% è stato finanziato direttamente dagli enti che hanno partecipato al progetto.

Nel corso dello sviluppo delle soluzioni tecnologiche sono stati anche sottoscritti alcuni accordi con i progetti di e-Government DOCAREA e Sigmater. Sinergia riproposta anche nell'attuale fase di riuso, in quanto con PEOPLE sono state messe a punto principalmente soluzioni lato *front end* per offrire nuovi punti di accesso all'utenza, mentre con DOCAREA e Sigmater sono state sviluppate soprattutto soluzioni lato *back end* per *back office* e procedure interne più efficienti e snelle.

Il Caso

Al Comune di Firenze, il progetto PEOPLE nasce²² con l'idea di fondo di verificare, attraverso un'operazione di *benchmarking* tra le amministrazioni aderenti, quali esperienze e servizi erogati con modalità innovative potessero essere valorizzati e diffusi nell'ambito del progetto stesso a seguito di un ulteriore sviluppo e adattamento tecnologico.

La prima fase del progetto, durata gran parte del periodo di finanziamento, è quella di modellazione e sviluppo di *front end* di servizio ritenuti validi per il tipico comune italiano attraverso la metodologia della comunità di pratica. In tal senso le amministrazioni partecipanti sono state distribuite su specifici gruppi di lavoro differenziati per servizio, nei quali hanno approfondito le caratteristiche dei servizi e si sono confrontate sui prerequisiti per una loro erogazione in chiave di e-Government. Nel prendere le mosse il progetto è stato trattato prevalentemente come una questione tecnologica, ponendo molta attenzione alla realizzazione dei *software* e rimandando, di fatto, l'approfondimento dell'impatto e della coerenza con i modelli organizzativi e le logiche d'azione nelle singole strutture.

In una seconda fase, sviluppata nell'ultimo periodo finanziato, è stata intrapresa l'implementazione all'interno del Comune. Contrariamente alle aspettative, le differenze tra modello tecnico-organizzativo e realtà si sono dimostrate rilevanti, comportando da un lato attività di personalizzazione dei *front end* per un'efficace collegamento con i sistemi di *back office* dell'ente e dall'altro un rafforzamento della guida del progetto, strutturando soluzioni organizzative ad hoc per la sua piena implementazione.

L'attuale fase è quella del cambiamento, in cui il Comune è impegnato a sperimentare e a erogare i primi servizi con soluzioni PEOPLE.

Quadro strategico, processi decisionali, strutture di governo e partecipazione

Al Comune di Firenze PEOPLE nasce per erogare servizi via internet e da subito assume una connotazione fortemente tecnologica. Ben presto, però, in una fase già avviata del progetto, appare centrale la questione organizzativa e PEOPLE diventa un mezzo e una leva per la crescita generale dell'ente.

Fin da circa un anno prima dell'ultimo rinnovo amministrativo, infatti, l'approccio interno al progetto varia e viene data ancora mag-

²² PEOPLE non è nato a Firenze, ma Firenze ne ha preso la guida nazionale.

giore concretezza alle azioni di cambiamento. Gli amministratori locali e la Direzione Generale, spinti anche dai rischi concreti di possibili contraccolpi di carattere organizzativo, finanziario e politico che potevano derivare da una mancata riuscita dell'implementazione dei servizi PEOPLE, hanno rivisto le modalità di gestione e presidio del progetto portando la responsabilità del suo sviluppo in capo alla Direzione Generale. Questa guida il progetto avvalendosi di uno staff di Segreteria Generale, per le verifiche giuridico/amministrative sulle procedure amministrative, e di tre aree funzionali:

- Sviluppo Organizzativo, per supportare e facilitare il cambiamento interno;
- Sistemi Informativi, per affrontare le questioni tecniche e tecnologiche del progetto;
- Comunicazione, per la gestione della comunicazione prevalentemente esterna.

Oltre alla Direzione Sistemi Informativi viene dunque coinvolta pienamente anche la Direzione Organizzazione, che struttura e consolida un nucleo operativo creato ad hoc per far fronte ai progetti di e-Government ed in generale per supportare l'evoluzione organizzativa di tutto l'ente, con riferimento ai processi e alle risorse umane. Tale nucleo operativo oggi conta cinque addetti stabilmente in organico, lavora in sinergia con il Servizio Formazione del Comune e sta strutturando una rete di facilitatori per l'innovazione all'interno di ciascuna Area e Servizio dell'ente.

In funzione di una piena implementazione di PEOPLE e di eventuali altre soluzioni di e-Government che interessano gli enti locali del territorio, il Comune di Firenze ha varato e coordina anche il progetto e-Firenze con la partecipazione della Provincia di Firenze e di tutti i suoi comuni. Con e-Firenze l'obiettivo è la realizzazione di un Centro Servizi intercomunale e multicanale - *Call Center*, Portale Web, Portale Vocale, SMS, WAP- che si avvale della infrastruttura offerta dalla Rete Telematica della Regione Toscana (RTRT) per l'erogazione dei servizi pubblici locali a cittadini e imprese di tutta l'area fiorentina. In quest'ottica è stata costituita una società a partecipazione interamente pubblica per la creazione e gestione dell'infrastruttura tecnologica *hardware* e *software* che permetta a tutti gli enti locali coinvolti di erogare i medesimi servizi in modalità multicanale e sfruttando economie di scala.

I cambiamenti nell'organizzazione

Nell'ambito di PEOPLE il Comune di Firenze si è fatto anche carico dello sviluppo delle soluzioni dei servizi relativi all'area autorizzazioni e concessioni, per la quale è stato sviluppato uno specifico *front end*. Oggi sono in fase di sperimentazione i servizi demografici, tributi e concessioni. La sperimentazione su pratiche reali dura sino alla fine dell'anno 2007 e viene svolta con la partecipazione di una utenza

“amica” appositamente selezionata, ad esempio tra le fila delle associazioni di categoria e di rappresentanza degli interessi economici. I servizi già integrati con i *software* di *back office* e in via di sperimentazione sono:

- per i servizi fiscali della Direzione Risorse Finanziarie: istanza di rimborso ICI e comunicazione ICI;
- per i servizi anagrafici della Direzione Servizi demografici/PAD: prenotazione ed emissione Carta di identità, cambio di abitazione, prenotazione CIE, prenotazione e rilascio certificati stato civile e attestati storico-anagrafici, prenotazione matrimonio civile;
- per i servizi di autorizzazione e concessione della Direzione Urbanistica: comunicazione inizio e fine lavori, voltura intestazione del permesso di costruire;
- per i servizi di autorizzazione e concessione della Direzione Sviluppo Economico: comunicazione di subingresso esercizio di commercio al dettaglio di vicinato, comunicazione di cessazione esercizio di commercio al dettaglio di vicinato;
- per i servizi di autorizzazione e concessione della Direzione Mobilità: richiesta permesso ZTL residenti, richiesta permesso ZTL rappresentanti di commercio;
- per i servizi di autorizzazione e concessione della Direzione Ambiente: richiesta permesso attività rumorosa a carattere temporaneo per cantieri edili e stradali e per manifestazioni; richiesta autorizzazione modifica scarico acque reflue domestiche.

Un esempio di flusso per la fruizione dei servizi PEOPLE del Comune di Firenze prevede che l'utente

- a) acceda via internet alla rete civica del comune;
- b) selezioni il servizio desiderato per evento di vita e livello di interattività;
- c) all'occorrenza, si autentichi tramite ID, PIN e password²³.

²³ L'accreditamento come utente può avvenire in qualunque sportello del Comune di Firenze, dove a seguito del riconoscimento fisico l'utente viene iscritto tra gli utenti del sistema e gli vengono assegnati i codici di accesso personali (rilascio delle credenziali).

²⁴ Il sistema di Firenze non dispone di casella di Posta Elettronica Certificata e Protocollo Informatico, che rappresentano una possibile evoluzione dell'infrastruttura.

A seconda delle specifiche del servizio, dunque, questo può essere completamente fruito *on line* o solo attivato con successiva consegna dell'atto finale cartaceo, che può essere depositato presso gli sportelli comunali o in alternativa spedito direttamente a casa dell'utente²⁴.

Al momento non sono stati strutturati meccanismi di valutazione specifici per il progetto, anche perché l'attuale fase è ancora di sperimentazione. L'unica utenza che verrà sondata è quella che partecipa alla sperimentazione. Sul versante interno, invece, i sistemi di programmazione e valutazione dello stato avanzamento del progetto ora in uso sono il Piano Esecutivo di Gestione (PEG) e il Piano di Dettaglio degli Obiettivi (PDO).

Al principio, come afferma uno dei nostri intervistati, “la struttura non capiva e poneva forti resistenze”. Ma, mentre con la guida operativa della Direzione Generale, il coinvolgimento di tutte le direzioni

dell'ente e l'inserimento nella pianificazione esecutiva di specifici obiettivi legati ai progetti di e-Government, è stato veicolato il messaggio della strategicità del cambiamento, evidenziandone le opportunità, ed è stato così possibile incentivare la partecipazione del personale. Significativa l'affermazione del Direttore Generale nel corso della presentazione dei progetti al collegio dei Dirigenti: "i comuni devono far propria l'innovazione a livello gestionale."

Con la consapevolezza che l'implementazione operativa di PEOPLE non può avvenire senza una opportuna gestione del cambiamento interno, la Direzione Generale e la Direzione Organizzazione del Comune di Firenze hanno creato un'unità organizzativa per lo sviluppo, che in risposta al mandato politico e dirigenziale è intervenuta sui processi, le competenze e le persone attraverso una pluralità di strumenti ed azioni:

- formazione, di carattere tecnico, giuridico e organizzativo, ad esempio sui sistemi informativi, il codice dell'amministrazione digitale e i nuovi processi operativi dei servizi;
- presentazione dei progetti e delle strategie del Comune, preliminarmente ad ogni sessione formativa;
- piani di sviluppo individuali sulla base dell'analisi delle competenze interne;
- concertazione sindacale di nuovi profili di competenza a supporto della crescita professionale;
- fissazione di specifici obiettivi nel Piano Esecutivo di Gestione;
- analisi e revisione dei processi interni, anche per riportare a coerenza le specifiche del *front end* e gli effettivi bisogni degli operatori interni e dell'utenza esterna;
- progettazione di nuovi modelli organizzativi, che prevedono nuovi ruoli e nuove modalità di accesso ai servizi.

Il risultato atteso da tutti questi interventi organizzativi è da un lato la crescita professionale del personale e dall'altro un maggior presidio dei servizi, definendo responsabilità chiare nei confronti dell'utenza e dell'ente.

Piani futuri

Per lo sviluppo del progetto e dell'e-Government del Comune di Firenze è prevista la progressiva e piena implementazione dei servizi PEOPLE attraverso l'infrastruttura predisposta nell'ambito del progetto e-Firenze. Per far ciò, due sono gli assi di investimento principali:

- l'integrazione delle banche dati e delle procedure di *back end* e *front end*;
- potenziamento delle competenze del personale e miglioramento dei processi e della struttura per poter avere una organizzazione coerente con gli standard di servizio previsti.

L'obiettivo è la realizzazione di servizi multicanale per l'intera area metropolitana come presupposto per la riorganizzazione complessiva dell'ente e dei sistemi di erogazione dei servizi più tradizionali.

Gli sviluppi futuri prevedono anche l'arricchimento e il perfezionamento dei servizi attraverso l'integrazione con altre soluzioni tecniche, come le carte elettroniche di riconoscimento e firma digitale, la PEC e il protocollo informatico²⁵, che permettono l'attivazione di servizi a livelli di interattività superiore, e il coinvolgimento operativo di altri enti per lo snellimento delle procedure amministrative.

In sintesi

Punti di forza

- La forte legittimazione del progetto da parte degli amministratori e dei dirigenti dell'ente
- Visione strategica ampia, per un cambiamento sistemico di lungo respiro che coinvolge l'intera area vasta
- Creazione di una struttura specializzata permanente per la gestione del cambiamento, che opera affrontando una pluralità di aspetti dello sviluppo dell'organizzazione e delle risorse umane
- Sperimentazione dei servizi esterni su pratiche reali per un'utenza selezionata e rappresentativa

Criticità

- Elevata incidenza dei fornitori sulle scelte tecniche e di configurazione
- Distanza tra le specifiche di progetto e i fabbisogni operativi interni.
- I tempi del progetto finanziato sono differenti dai tempi organizzativi, rimandando di fatto a fasi successive l'operatività reale
- La difficoltà a strutturare sistemi di monitoraggio e valutazione ad hoc della qualità e dell'efficacia del cambiamento.

²⁵ Nella pratica vi sarà l'integrazione col progetto DocArea.

Caso H

Comune di Parma

I progetti People, CIE e CSC

Il caso

Il caso del Comune di Parma si muove tra tre progetti principali che si intersecano:

Il progetto People

il progetto Carta d'Identità Elettronica (CIE)

il progetto Centro Servizi Comunali (CSC)

I primi due sono progetti nativamente di natura informatica, il terzo nasce invece come progetto organizzativo.

Di People si sa molto, ma forse non è diffusamente noto che il Comune di Parma sia stato nel nucleo dei comuni che hanno lanciato il progetto nazionale. Il secondo, che cronologicamente lo precede, nasce all'inizio del millennio (2001) e vede Parma come capofila nella sperimentazione della carta nazionale, in cooperazione con il Ministero dell'Interno. Con una genesi anche precedente ai progetti di e-Gov, dal 1999 c'è un grande progetto di unificazione dei servizi di certificazione e anagrafici e la creazione di un centro servizi del Comune (CSC).

L'insieme dei progetti ha un duplice obiettivo: il primo genericamente riassumibile come modernizzazione dei servizi e della relazione con il cittadino, quindi con aspetti sia di immagine (c'è l'aspettativa di un notevole "successo di pubblico", di un gradimento forte dei nuovi modi per fruire dei servizi e quindi di grandi numeri nell'accesso ai servizi) sia di effettiva qualità del servizio. Il secondo definibile come organizzazione più efficiente della macchina comunale e quindi una ottimizzazione delle risorse e una riduzione dei costi.

La cronologia vede prima la partenza dei progetti CSC e Carta d'Identità elettronica e solo in un secondo tempo il progetto People.

Il caso mostra una interessante convergenza di percorsi e di problematiche tra il progetto organizzativo (CSC) e i progetti a carattere prevalentemente tecnologico, in particolare People. L'interazione tra questi diversi progetti e l'evidenza che essi si sono reciprocamente sostenuti è un punto rilevante del caso; pure è rilevante la valutazione dell'Assessore ai Servizi al cittadino (fino alla primavera 2007) e cioè

che la gran parte dei risultati siano stati abilitati dalle scelte organizzative effettuate nel percorso.

I risultati dell'insieme del progetto sono molteplici:

il progetto Carta d'Identità elettronica ha generato le procedure di validazione e certificazione: il processo di emissione necessita di qualche verifica in più rispetto alla Carta d'Identità tradizionale, ed ha un costo maggiore. Il Comune continua a sostenere questa scelta, e ad oggi vengono rilasciate circa 5000 Carte elettroniche all'anno, circa un sesto delle Carte totali rilasciate. Il progetto CIE tuttavia in qualche misura vive di vita autonoma, mentre i progetti People e CSC per molti motivi si trovano ad avere una serie di sinergie.

I risultati dei servizi *on line* non sono univocamente definibili. I dati a oggi disponibili sono un po' contraddittori: la gamma dei servizi effettivamente disponibili *on line* è di tutto rispetto: ampia e piuttosto strutturata.

Se inoltre non ci sono numeri significativi di fruizione dei servizi *on line* (pochi punti percentuali), ci sono invece moltissimi accreditamenti alla fruizione di tali servizi. Gli accreditamenti sono sintomo di un notevole interesse; ciò che non sappiamo è se questo interesse ha bisogno di tempi di apprendimento un po' lunghi e se quindi si tramuteranno via via in fruizione di servizi, o se invece a un interesse generale, anche un po' sostenuto dall'immaginario tecnologico tipico dei tempi, non corrisponde un'adeguata offerta specifica di servizi.

Da un punto di vista numerico, per il CSC a oggi i risultati sono effettivamente visibili. Si è avuto un aumento degli accessi ai servizi. Ad esempio dal 2002 al 2006 si è passati da una media di circa 25.000 Carte d'Identità rilasciate ad una media di circa 30.000, su una popolazione complessiva (180.000 unità) che vede un tasso di crescita sotto l'1% all'anno. Il dato riguarda anche altri servizi. Sembra di poter dire che la maggiore funzionalità del servizio ha comportato un recupero di credibilità e di relazione con il cittadino. L'altro risultato è una maggiore efficienza. Il ricorso alla polifunzionalità ed a sistemi di supporto consente al Comune di far fronte alle richieste con un organico totale di 32 unità, a fronte delle 84 precedentemente impegnate nella sola anagrafe. La maggiore produttività è frutto della razionalizzazione dei processi e dall'eliminazione di attività ripetitive o esecutive (ad esempio nelle certificazioni di stato civile viene liberata oltre un'ora di lavoro per pratica), ma per una parte anche frutto della motivazione delle persone su cui, come si vedrà, si è lavorato in maniera significativa.

Un ultimo risultato interessante: si vedono casi di miglioramento della capacità di controllo da parte del Comune. Ad esempio si è risolto il problema delle richieste di autorizzazione OSAP mai ritirate e mai pagate. Con la procedura manuale non integrata, diversi commercianti richiedevano l'autorizzazione all'occupazione del suolo pubblico, poi effettuavano i propri commerci senza mai andare a ritirare l'autorizzazione e pagare i relativi oneri, con la digitalizzazione

l'integrazione tra i settori, la vigilanza ha un immediato riscontro e ha quindi comminato diverse contravvenzioni. Il fenomeno è oggi in fortissima riduzione.

Va notato infine che la stessa visione dei canali e-Gov si è evoluta nel tempo: on-line, oltre ad essere canale alternativo per il rilascio di servizi, è divenuto canale di facilitazione e trasparenza della relazione al *front-office* reale, come avviene nel caso degli appuntamenti: ad esempio nel settore edilizia tutti gli incontri avvengono negli uffici del *front-office* e sono su appuntamento, preso telefonicamente o *on-line*, il che dà maggiore oggettività e credibilità al sistema.

Quadro strategico

La genesi dei vari progetti di cui parliamo è a cavallo della fine millennio. L'amministrazione comunale partecipa a un più generale movimento di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche, ma vuole anche giocare un ruolo attivo in questo quadro. Si ritrova dunque a interpretare, magari con un po' più di forza e in anticipo, alcune delle grandi tendenze dei processi di modernizzazione. È il vertice politico a farsi interprete di questo desiderio e di questa linea sia nei momenti di avvio dei progetti sia nelle fasi calde di loro svolgimento, nei passaggi cruciali e nel superamento dei momenti di difficoltà.

Quando nasce il processo CSC, sul piano nazionale si sta prendendo atto dei limiti di due grandi correnti modernizzatrici: quella dello sportello unico, più recente, e quella dell'Urp, già un po' datata. In sostanza in quel periodo emergeva come alcune delle soluzioni adottate per semplificare l'agire amministrativo e meglio rispondere ai cittadini, fossero poco efficaci nell'entrare nei meccanismi profondi della macchina amministrativa e si trovassero ad essere nella gran parte dei casi "sovrastuttura". Il CSC nasce attorno all'idea di fare qualcosa in più, di superare questi limiti: il Centro Servizi Comunali vuole essere uno centro unico di erogazione di tutti i servizi, dove il cittadino possa trovare tutte le risposte. Il modello di funzionamento si preciserà nel tempo, ma da subito questa è l'intenzione.

Il progetto della Carta d'Identità elettronica (CIE) nasce da una collaborazione tra il Comune e il Ministero dell'Interno e si affianca, integrandoli, ad altri due progetti: Carta Città e Carta Giovani. L'idea di base è promuovere la diffusione di uno documento di identità che abiliti alla cittadinanza digitale, consentendo processi di identificazione certi nei costituendi sistemi di e-Gov. Dietro c'è l'intenzione esplicita di creare le condizioni di una plausibile cittadinanza digitale. Per questo il Comune mette a disposizione della cittadinanza alcune infrastrutture ed oltre alla CIE favorisce la diffusione della posta elettronica certificata, le cui caselle vengono rilasciate gratuitamente ai cittadini. Anche in questo caso il desiderio di giocare un ruolo di punta da parte del Comune fa la sua parte. Ma va anche detto che nel caso il progetto di Carta di Identità elettronica ha beneficiato di un importante finanziamento ministeriale e anche questo ha avuto il suo peso nell'avvio del progetto.

People nasce in occasione del bando nazionale dell'e-Gov, ma è anche il frutto di un confronto interamministrativo di un piccolo gruppo di comuni impegnati in processi di innovazione amministrativa e organizzativa, cui trovano ragionevole aggiungere il potenziale innovativo e di semplificazione delle tecnologie nella erogazione dei servizi. Parma partecipa alla parte informale di questa gestazione, così come Mantova, di cui si riferisce in un'altra analisi di caso in questa sede. Anche per People rileva il fatto che ci sia un finanziamento nazionale, ma va anche detto che il Comune ha una chiara intenzione di arrivare ad un autofinanziamento dell'operazione, da cui si aspetta di realizzare significativi risparmi.

Processi decisionali, strutture di governo e di partecipazione

Nel corso del tempo le modalità di conduzione dei vari progetti sono cambiate. All'inizio ogni progetto si è basato sostanzialmente sulla normale struttura organizzativa del Comune. Via via si sono avute concentrazioni di responsabilità e sono state ricercate maggiori sinergie.

A fronte di un *input* politico sempre presente infatti, per tutta una prima fase i vari progetti hanno sofferto di una certa carenza di *drive*. Per quanto riguarda CSC, il progetto in un primo tempo aveva ricercato la polifunzionalità in un contesto di "affiancamento" dei vari servizi e delle varie responsabilità, per poi passare ad una responsabilità unica sia nella struttura (dirigenza unica del *front office*) sia nelle deleghe politiche (Assessorato ai servizi ai cittadini). Con la volontà politica forte di far funzionare il CSC come centro di eccellenza ed avere quindi un vero e riconoscibile sistema di sportelli polifunzionali, si afferma la necessità di un *front office* sotto una unica direzione: per essere più chiari si ha il passaggio dalla prevalenza dello specifico dei vari settori alla prevalenza dello specifico del *front-office* e del servizio. Dopo di che necessariamente si instaura un dialogo tra responsabile del *front-office* orizzontale e responsabili dei settori verticali: oggetto specifico del dialogo sono i processi di servizio, attorno ai quali vanno costruiti accordi di servizio tra *front* e *back-office*.

Per People la questione di partenza è diversa, perché il progetto si svolge su un altro piano e la questione per il Comune non è tanto assicurare la disponibilità di sistemi, quanto garantire il loro effettivo uso e la loro adeguatezza al funzionamento della macchina. Dall'altra parte i servizi previsti di People dimostrano di avere una notevole capacità di creare una interfaccia verso l'utenza, ma per un lungo tratto non sembrano veramente in grado di facilitare il lavoro del *front-office* e non mostrano una capacità di "andare in linea" assicurando il risultato finale, il servizio effettivamente erogato. Nonostante la differente partenza, il punto di approdo è il medesimo: occorre creare sinergia tra la disponibilità di moduli di servizio informatizzati e l'organizzazione reale, occorre mettere a punto una certa quantità di interfacce e compatibilizzare procedure tecniche e prassi operative.

Nel tempo si va alla riunificazione della responsabilità del *front-office* con la responsabilità sullo sviluppo dei sistemi informativi di

servizio (una scelta peraltro condivisa da diversi comuni con cui Parma si relaziona costantemente: ad esempio Ravenna e Siena).

Si è passati da un processo di innovazione con molti responsabili ognuno con un presidio su un solo “pezzo” e nessuno dotato di visibilità e strumenti sufficienti per introdurre innovazioni significative, ad un processo di innovazione governato e capace di attivare leve comuni e creare sinergie.

Rilevante la collaborazione tra livello politico e livello manageriale nella conduzione dei progetti. In più di un caso il livello politico è intervenuto direttamente nelle scelte operative, per orientarle e per stimolare il superamento di vincoli, svolgendo assieme una funzione di stimolo e di legittimazione a pensare in maniera differente. Nei diversi momenti in cui si è posta una esigenza di motivazione, c'è stato l'intervento e il *commitment* diretto dell'Assessore ai Servizi al cittadino, che da una parte ha dato indicazioni cogenti nei confronti della dirigenza, dall'altra ha garantito il totale supporto del Sindaco al programma di innovazione. Parallelamente ha anche assicurato l'interessamento della Giunta alla soluzione delle problematiche operative e al superamento delle resistenze inconscie. Inoltre è il livello politico che ha creato le condizioni per le modifiche organizzative viste sopra; da parte sua la dirigenza, in particolare la dirigenza del CSC, ha svolto una funzione costante di istruttoria decisionale.

Importante lo sforzo di partecipazione attuato nell'evoluzione del CSC: elemento sostanziale della esperienza di Parma è il superamento delle difficoltà in merito alla gestione del personale durante un processo di forte cambiamento. Al momento del lancio degli sportelli polifunzionali c'erano resistenze sul tema della mobilità e diffidenze di natura professionale. È stata fatta la scelta di aprire il CSC con solo personale che avesse volontariamente aderito al progetto e richiesto la mobilità interna, anche con la garanzia di poter abbandonare in caso di insoddisfazione. È una applicazione del principio di “partire dalla motivazione e costruire la competenza”. D'altronde, data l'innovazione del modello di erogazione del servizio, la competenza era da costruire in ogni caso.

Così un gruppo in partenza eterogeneo ha affrontato un importante percorso formativo e si è trovato a gestire una modalità di servizio in cui diventava potentemente più importante la componente di relazione e ascolto del cittadino che la conoscenza della norma. L'esperienza ha mostrato che la scelta può essere molto forte. Un'organizzazione in grado di erogare efficientemente servizi e un personale di contatto motivato hanno portato ad un evidente aumento della soddisfazione dell'utenza. Il riscontro positivo del cittadino è stato una ulteriore leva di motivazione delle persone. La spirale positiva ha da una parte consolidato il gruppo (non senza ovviamente diverse rinunce e qualche sostituzione), dall'altra consentito di creare il clima per l'allargamento e lo sviluppo del modello di lavoro, raggiungendo via via importanti risultati.

I cambiamenti nell'organizzazione

Il modo migliore per comprendere i cambiamenti intervenuti nell'organizzazione è darne una lettura "storica".

CSC all'inizio è pensato soprattutto come un grande edificio dove ci stia tutto: è il cosiddetto DUC, dove si riunificano i servizi in precedenza erogati in 15 sedi diverse.

La prima riunificazione è dunque fisica. Dal punto di vista organizzativo il principio di polifunzionalità viene introdotto progressivamente. L'innovazione è basata su una separazione organizzativa tra *front office* e *back office*: i diversi sportelli di Settore (Anagrafe, Servizi educativi, Sportello imprese, ecc.) sono stati soppiantati da sportelli polifunzionali in cui ogni operatore è in grado di erogare ogni servizio comunale.

Il dirigente incaricato dell'attuazione dello sportello polifunzionale per un lungo periodo iniziale si è trovato in difficoltà nell'individuare soluzioni che consentissero di istruire i servizi al *front office* e spesso non è riuscito ad affrontare i problemi posti dai settori coinvolti nella "produzione" di tali servizi. La difficoltà in questa prima fase è soprattutto nel sostituire ai diversi *front office* specializzati un unico *front office* con operatori completamente polifunzionali. C'è stata resistenza da parte dei settori, prevalentemente attribuibile al rischio percepito di perdere il contatto diretto con la propria utenza. Di fatto quando si avvia la collaborazione tra FO e settori, non sempre i processi di lavoro sono chiari e spesso non documentati; non sempre l'interpretazione delle norme è univoca; non sempre i processi di relazione con il cittadino sono ottimizzati.

Questo ha richiesto in primo luogo la creazione di una banca dati dei "prodotti" dell'Ente, che ha consentito di oggettivizzare la conoscenza che prima era patrimonio di un ufficio o addirittura di un singolo operatore. La presenza del *front-office* unificato e il dialogo tra questo e i vari Settori hanno consentito via via di costruire il manuale dei processi dell'Ente, di identificarli, esplicitarli, semplificarli e standardizzarli. Il *front office* viene ad avere una competenza forte in materia di organizzazione reale, ad essere il punto di accumulo della conoscenza e della competenza in merito ai processi amministrativi dell'Ente.

Creare sportelli polifunzionali ha significato in molti casi riscrivere le procedure: così è stato ad esempio per quelle relative ai titoli abilitativi dell'edilizia che erano gestiti in modo abbastanza difforme tra lo sportello imprese competente per le pratiche produttive e l'unità organizzativa che curava le pratiche residenziali. La mediazione del *front office* è servita a scegliere le *best practices*, creando infine una procedura condivisa. Altro esempio: oggi tutte le istanze legate all'iscrizione di un bimbo all'asilo nido o alla scuola d'infanzia possono essere inviate *on line*; un risultato raggiunto con una stretta sinergia tra *back office* educativo e *front office*: ogni processo è stato analizzato, compreso, semplificato fino al punto in cui il cittadino stesso può agevolmente compilare ogni istanza tramite un *form web*, risultato

che pareva impossibile quando l'operatore specializzato riteneva indispensabile la propria mediazione diretta.

Il risultato concreto è che processi in precedenza tramandati come tradizione orale tra soggetti portatori di competenza giuridica specialistica, vengono resi "oggettivi" e possono essere comunicati al di fuori del dominio specialistico: sono noti e comprensibili. La responsabilità congiunta con i sistemi informativi consente che ciò che è un disegno concettuale diventi rapidamente procedura operativa disponibile per gli operatori, tanto di *front-office* quanto di *back-office*. In questo percorso cambiano anche banalmente le modulistiche.

In questa fase si sono iniziate a realizzare le maggiori sinergie tra il progetto People e il progetto CSC. Alla costruzione del "portafoglio servizi" del Comune hanno concorso tanto il canale della comparazione forzata tra *front-office* e settori, quanto il canale della messa a disposizione di servizi e procedure "ottimizzate" da parte di People. Va però notato che Parma ha dovuto integrare significativamente i risultati di People, sia sul piano organizzativo (con processi di contestualizzazione di procedure) sia sul piano tecnico e tecnologico, poiché la piattaforma tecnologica su cui si basa il comune (DocNet) non è quello su cui prioritariamente sono stati rilasciati i servizi People (Jawa).

Oggi il *front-office* può agire con la logica di un "centro commerciale" che distribuisce "prodotti" resi disponibili dai diversi *back office* insieme con le "istruzioni per l'uso", vale a dire con le cosiddette "schede prodotto", descrizioni strutturate delle modalità di presentazione delle istanze e dell'iter istruttorio.

La resistenza al cambiamento è stata inevitabile, in quanto i diversi settori si sono visti "espropriati" dal contatto diretto con l'utenza e in più hanno dovuto rendere disponibile a tutto l'Ente il proprio patrimonio di conoscenza sulle procedure. Ma nel tempo i settori hanno preso ad apprezzare il lato positivo di questa messa a disposizione, ad esempio quando per una campagna possono chiedere la piena collaborazione del *front-office*, che riesce a fare da "polmone" rispetto alle situazioni di carico specifiche dei settori stessi.

Piani futuri

Il principale apprendimento derivante da questa esperienza è stato il passaggio da una concezione in cui le aspettative erano legate al ruolo della tecnologia, ad una attenzione fortissima al ruolo dell'organizzazione nell'ottenere risultati: riunificazione delle competenze, semplificazione e deframmentazione dei processi decisionali, visibilità e standardizzazione dei processi, ingaggio delle persone e fattori motivazionali.

I piani futuri sono inevitabilmente soggetti ai cambiamenti delle deleghe conseguenti alla tornata elettorale (a Parma le elezioni si sono tenute nella primavera 2007).

Le linee guida che si possono comunque affermare in questo stato di cose sono il consolidamento del modello di portafoglio servizi del

Comune e la ricerca di ulteriori spazi di innovazione ed efficienza nella macchina amministrativa.

In sintesi

Punti di forza

- Portale servizi al cittadino ampio, strutturato e sostenuto
- Svolgimento parallelo di un progetto organizzativo e di un progetto tecnologico tra loro coerenti, con creazione di sinergie tra i due progetti
- Sviluppo di un portafoglio servizi del Comune e standardizzazione delle relative procedure e prassi
- Coinvolgimento positivo e motivazione del personale al *front-line*, professionalizzazione e sostegno

Criticità

- La necessità di una migliore individuazione dello specifico della “domanda di servizi in e-Gov”
- La fatica ancora alta nel coinvolgimento della struttura dirigenziale in processi di innovazione

Caso I

Comune di Como

Il progetto ComOnline

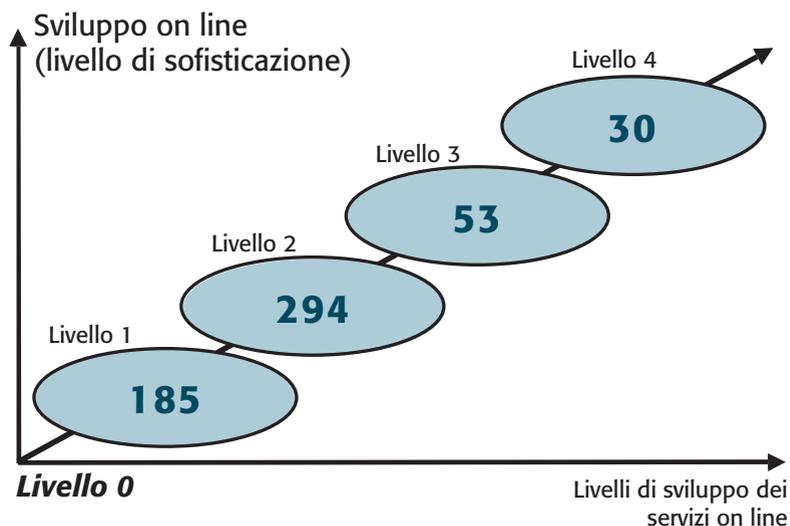
“Quando la vedono in funzione, tutti finiscono per apprezzare la tecnologia. Non prima”

Il caso

Il Progetto ComOnline, promosso e coordinato dal Comune di Como, ha ottenuto in occasione del primo bando per l'informatizzazione della pubblica amministrazione un finanziamento di 1,43 mln di Euro per un valore complessivo di circa 4,2 mln di Euro. Esso riguarda la realizzazione di un sistema a rete volto a supportare enti pubblici anche di ridottissime dimensioni nell'erogazione di un'ampia gamma di servizi *on line*, in vista di consentire un sostanziale guadagno in efficienza e un'effettiva semplificazione nell'interazione tra cittadini e pubblica amministrazione.

Il Progetto prevede:

- una piattaforma molto avanzata condivisa da poco meno di 30 enti del territorio comasco: 16 Comuni, una Comunità Montana, 7 altri enti pubblici (ASL, ARPA, Prefettura, Vigili del Fuoco, INPS..), 4 associazioni di categoria. Al progetto hanno successivamente aderito 10 ulteriori comuni grazie all'adesione al progetto della Regione Lombardia e della Provincia di Como.
- un menù di servizi composto da quasi 500 servizi *on line* di livello 1 e 2 e più di 80 servizi di livello 3 e 4



- in sintesi, 15 portali comunali e 560 servizi per cittadini e imprese.

Questi servizi sono progettati per essere disponibili anzitutto sul portale del comune capofila. Quanto agli altri comuni e agli altri enti, la possibilità di adesione ai servizi è condizionata dalla loro capacità di gestire il *back office*, oltre che dal contributo finanziario. Il progetto si basa su una totale replicabilità della piattaforma, ma ciascun ente aderente ha poi la possibilità di personalizzare graficamente il proprio portale, utilizzando un medesimo schema di riferimento e la medesima struttura logica.

Sul piano organizzativo, il progetto prevede per l'aggiornamento dei contenuti un modello definito "federal-cooperativo" il cui obiettivo è quello di minimizzare gli sforzi, evitando che la stessa informazione venga aggiornata più volte tra portali differenti. A questo fine i comuni sono stati classificati in "Comuni Master", comuni cioè che detengono, relativamente ad una determinata informazione, la responsabilità dell'aggiornamento e "Comuni Slave", comuni cioè a cui viene notificato l'aggiornamento da parte del Master. Il ruolo di Master viene definito in relazione ad ogni elemento di ogni singolo servizio, in modo che più enti possano assumersi l'incarico di gestire i diversi servizi, garantendo la massima flessibilità e modularità.

Quanto ai tempi di sviluppo del progetto, essi sono stati i seguenti:

- inizio attività progetto: aprile 2003
- fine attività prima fase: maggio 2005

Quadro strategico

Nel 2000-2001 a Como è partita una prima esperienza di Portale realizzata dal Politecnico locale. Questa fase è stata sostanzialmente caratterizzata da una gestione tutta interna al Politecnico, con limitato coinvolgimento del Comune e delle sue strutture. Nella visione

dell'attuale responsabile del progetto ComOnline, essa è servita però da “palestra” in cui si sono imparate alcune lezioni fondamentali (che il processo attuativo ha poi dimostrato più difficili da realizzare di quanto non si pensasse inizialmente):

- il sistema di *Content Management* deve essere molto *friendly*, facilmente utilizzabile da persone non esperte
- occorre puntare a servizi interattivi (non bastano i servizi informativi per creare valore per i cittadini)
- il Portale deve essere qualcosa di sobrio, a forte caratterizzazione istituzionale
- la piattaforma tecnologica deve essere di affidabilità garantita per sostenere una molteplicità di servizi transattivi.

Nel maggio 2002, in occasione del bando del CNIPA, è il Politecnico a suggerire e sollecitare la partecipazione da parte del comune di Como. Il Sindaco e l'Assessore alla partita ci credono (minore sembra essere stata l'attenzione del resto della Giunta): il progetto ComOn Line viene predisposto dal Politecnico, presentato nel giugno del 2002 e approvato nel mese di novembre.

Da subito il progetto nasce come progetto interistituzionale, con l'obiettivo (in questo si vede l'impronta determinante del Politecnico e del suo ruolo di partner scientifico-tecnologico dell'intero territorio) di supportare enti anche di ridottissime dimensioni in vista di migliorare il servizio ai cittadini e alle imprese (complessivamente si tratta di circa 150 mila abitanti). Rispetto agli altri progetti presentati nella stessa occasione, la caratteristica di questo è il coinvolgimento – attraverso l'introduzione della firma digitale - di soggetti eterogenei: non solo comuni, ma anche altri enti sia pubblici sia associativi. Il vincolo alla partecipazione al progetto era che l'ente interessato all'adesione fosse partecipe di almeno uno step procedimentale di almeno un procedimento.

Nell'impostare il progetto e nel configurare le sue caratteristiche, gli estensori si sono basati sui dati nazionali che davano un livello di diffusione dell'utilizzo ICT tra la popolazione pari al 30% (oggi il dato è salito al 50%). Proprio alla luce di questi dati l'Amministrazione ha attivato – contemporaneamente all'avvio del progetto - un'azione verso due operatori del settore per agevolare lo sviluppo della banda larga, definendo in un apposito memorandum facilitazioni per i tempi di scavo.

In ogni caso, la ridotta disponibilità di banda larga ha determinato specifiche strategie progettuali, derivanti anche dalla precedente esperienza del Portale:

- pagine pesanti meno di 70k;
- l'organizzazione dei contenuti tale da consentire di arrivare al bersaglio con al massimo 3 clic e al massimo 2 per il *download* delle pagine.

Non essendo poi possibile – per mancanza di dati e proiezioni attendibili - prevedere l'uso che si sarebbe fatto del Portale da parte dei cittadini di Como, la strategia progettuale è stata quella di puntare ad una piattaforma che potesse crescere con facilità, senza “buttare via” niente.

Processi decisionali, strutture di governo e di partecipazione

Di fronte alla complessità del progetto e alla mancanza nella struttura comunale di competenze idonee, l'amministrazione di Como ha anzitutto cercato ed assunto un *Program Manager*, che è diventato il Dirigente dei Sistemi Informativi.

Quanto alle strutture per il governo del progetto, definite in un Protocollo di Intesa siglato da tutti gli enti aderenti, esse prevedevano:

- A) Un Comitato di Governo, presieduto dal Sindaco di Como o da un suo delegato e composto dai Sindaci dei comuni aderenti e da un rappresentante per ciascuno degli altri enti, con il compito di definire gli indirizzi di sviluppo del progetto e di verificarne lo stato di avanzamento, attraverso l'approvazione dei diversi documenti di fase. Questo Comitato sembra aver svolto bene il suo compito, anche se viene sottolineato come elemento critico un'eccessiva tutela registrata nei confronti dei comuni minori.
- B) Un Comitato Tecnico-Scientifico, presieduto dal Dirigente dei Sistemi Informativi del Comune di Como e composto da altri tre esperti in tecnologie, provenienti sia dal mondo delle amministrazioni locali sia dal mondo privato, con il compito di:
 - allocare le risorse sulle macroattività di progetto;
 - approvare le scelte di progetto;
 - approvare i criteri di selezione dei fornitori, istruire i bandi di gara per l'acquisizione di beni o servizi funzionali alla realizzazione del progetto e attivare i relativi mandati di pagamento;
 - verificare lo stato di avanzamento, attraverso l'approvazione dei *deliverables* e dei documenti di fine attività, e approvare eventuali azioni correttive.

Il CTS è stato affiancato dal Politecnico, che ha gestito lo sviluppo operativo del progetto e delle sue componenti tecnologiche, con un ruolo di vero e proprio partner delle amministrazioni ed in particolare del Comune di Como. Il ruolo di Capo Progetto è stato assicurato da un docente del Politecnico.

Per quanto riguarda la composizione del Comitato, va subito notata l'esclusiva presenza di competenze tecnico-informatiche: questa scelta, che è del tutto coerente con la filosofia che ha ispirato l'intero progetto e a cui si accennerà più avanti, ha tuttavia avuto come “contraltare” una minore attenzione al progetto da parte della generalità della struttura comunale e della sua dirigenza che, nella grande maggioranza, non lo ha vissuto come una leva a disposizione per il miglioramento dei propri servizi.

Per lo sviluppo degli applicativi interattivi, la strategia dell'Amministrazione è stata quella di utilizzare l'occasione del Portale per valorizzare le risorse professionali e imprenditoriali locali. A tal fine

- è stata fatta una *survey* preliminare sul territorio per identificare le *software houses* potenzialmente interessabili (attraverso un questionario da compilare e vari seminari di presentazione del progetto)
- si è arrivati alla selezione di 7 *sw houses*, di cui 3 hanno nei fatti partecipato allo sviluppo delle applicazioni

L'operazione, certamente interessante sul piano programmatico, non si è tuttavia rivelata altrettanto positiva sul piano dei risultati, se confrontati con i tempi e i costi della fase istruttoria.

Quanto al coinvolgimento delle funzioni utenti, delle funzioni cioè che presidiano l'erogazione dei servizi messi *on line*, il progetto ha realizzato più di 300 interviste con dirigenti e soprattutto funzionari per mappare i processi "*as is*", individuare le differenti modalità di erogazione in base a variabili legate ai singoli contesti organizzativi, identificare eventuali criticità e definire il nuovo flusso per migliorare l'efficienza e l'efficacia dei servizi erogati e assicurare la massima replicabilità delle soluzioni individuate.

Se dunque c'è stata una significativa attenzione alle funzioni utenti, le modalità di coinvolgimento scelte le hanno però collocate sostanzialmente nel ruolo di detentori e fornitori di informazioni, non in quello di coprogettisti delle soluzioni, che sono rimaste prerogativa del gruppo di sviluppo del progetto. Si è già rilevata in proposito l'assenza di rappresentanti delle funzioni utenti interne all'Amministrazione nelle strutture di governo del progetto, anch'esse presidiate – come si è visto – da competenze prevalentemente tecnologiche.

Queste scelte, lungi dall'essere casuali, rispondono ad una precisa filosofia del progetto, che si può riassumere in queste proposizioni e di cui sarà possibile valutare la validità solo dopo un congruo periodo di tempo:

- la logica del cambiamento culturale/organizzativo e poi dell'innovazione tecnologica avrebbe richiesto molto più tempo;
- il Portale ha rappresentato un grande balzo tecnologico e quindi anche certamente uno strappo organizzativo;
- ma.. procedendo "per strappi", si vedono i problemi e si può lavorare a ricucire, ottenendo dall'Amministrazione nuovi finanziamenti di cui si vede e si può dimostrare l'effettiva necessità (esempi: iscrizioni scuola materna, edilizia privata..);
- e si ricuce – non in base a programmi astratti fatti a tavolino – ma dove c'è l'attenzione del dirigente e/o dell'assessore e un humus organizzativo disponibile all'operazione, contando a questo scopo anche sulla pressione che può venire dall'esterno e può agire da sollecitatore.

Come si è detto, è troppo breve il tempo per una valutazione complessiva dell'efficacia di questa strategia che può dare risultati solo in un medio arco di tempo (quando..”si è avuto il tempo di ricucire”): nel breve, tuttavia, il punto di vista delle funzioni utenti segnala talune difficoltà che riguardano sia la reperibilità delle informazioni e la navigabilità del portale (per gli stessi operatori, oltre che per i cittadini) sia la completezza delle procedure informatiche per gestire i processi, con alcune soluzioni di continuità che rendono difficile la gestione completa dei servizi *on-line*.

Ad oggi, secondo le funzioni utenti più direttamente coinvolte, il grande valore del Portale per i cittadini e le imprese sta nella massa delle informazioni fornite e nella facilitazione assicurata dalla disponibilità della modulistica e dalla possibilità di scaricarla: molto meno nella gestione completa di servizi *on line* (compresi i pagamenti), che infatti registra numeri ancora molto limitati.

Quanto agli *stakeholder* esterni, molta attenzione è stata dedicata dall'amministrazione all'attività di comunicazione alla città, attraverso la ricerca e la progettazione di uno specifico logo, una *brochure* inviata a tutte le famiglie, spot sulla televisione locale, continuo richiamo al Portale in tutti i volantini e le *brochures* prodotte dal Comune. Nel corso dello sviluppo progettuale sono inoltre stati realizzati momenti di informazione con quegli attori del territorio che svolgono il ruolo di intermediari nei confronti dei procedimenti comunali, come ad esempio gli studi professionali e i commercialisti per il pagamento dell'ICI.

Tutto questo si è tradotto in un rapido aumento del numero dei contatti che hanno fatto del Portale un luogo molto frequentato per la ricerca di documentazioni e informazioni, o forse “il più” frequentato (nella percezione delle funzioni utenti), anche se non sono ancora disponibili dati certi sugli effetti che l'introduzione del Portale ha avuto sull'utilizzo da parte dei cittadini dei canali tradizionali (telefono e sportelli fisici).

I cambiamenti nell'organizzazione

Il primo impatto significativo dell'avvio del Progetto è stato la ricerca e l'assunzione di una figura competente per il ruolo di *Program Manager* ma insieme di dirigente dei sistemi informativi comunali, elemento che segnala la consapevolezza dell'Amministrazione della novità e della complessità della strada intrapresa e della necessità di competenze adeguate.

Sul piano organizzativo più generale, la scelta – conseguente alla filosofia di fondo - è stata quella di una integrazione leggera tra *front office* e *back office*. Questa strada sembra aver pagato in termini di tempi di realizzazione, ma la prima conseguenza è che oggi gli operatori – nel caso di un effettivo funzionamento del servizio *on line* - devono imputare i dati due volte: una prima volta per la gestione del rapporto con l'utente (*front office*), una seconda volta per l'alimentazione dell'eventuale applicativo di *back office*, con il risultato di un

doppio lavoro e rischi di errori e disallineamenti. In futuro tuttavia è già prevista un'integrazione "forte" tra ComoOnline e i gestionali dei singoli settori.

Quanto alla formazione a sostegno del progetto, essa – sempre in coerenza con la filosofia di fondo – ha riguardato solo gli aspetti tecnologici, coinvolgendo sia le figure responsabili della redazione dei contenuti per ciascun settore sia gli operatori dei servizi di livello 3 e 4. Il problema della gestione della nuova multicanalità nell'erogazione dei servizi e del ridisegno del servizio è rimasto sotto traccia e nella responsabilità delle singole funzioni.

Per assicurare l'aggiornamento del Portale, la scelta iniziale è stata quella di individuare in ciascun settore uno o più *Webmaster*. I risultati sono stati diversi da settore a settore tanto da sollecitare una riflessione – che è attualmente in corso – sulla sua validità e sull'opportunità quanto meno di un presidio centrale che attivi, coordini, solleciti laddove si verificano lacune e lentezze.

Più in generale la logica sembra essere stata quella di "...l'organizzazione seguirà!", del tutto conseguente peraltro alle altre scelte: ruolo del Politecnico, composizione del gruppo di progetto, dominanza dei sistemi informativi, "filosofia dello strappo".

Un segnale che l'organizzazione fatica a seguire si ritrova in una lettera che il Direttore Generale ha inviato nell'ottobre del 2004 a tutti i dirigenti del Comune, in cui si richiama la responsabilità diretta dei dirigenti nei confronti delle informazioni esposte sul Portale. Solo oggi tuttavia la gestione di tale responsabilità è inserita come fattore nel sistema di valutazione dei dirigenti, a ulteriore rafforzamento.

Più in generale, l'Assessore competente sottolinea, alla luce dell'esperienza fatta, la assoluta necessità di un forte coinvolgimento della Direzione Generale nell'avvio e nella gestione di progetti di questo tipo, in quanto solo un Direttore Generale riesce ad avere l'autorevolezza necessaria per guidare l'allineamento di tutto il *management* ai nuovi strumenti e alle nuove condizioni organizzative da porre in essere.

Piani futuri

L'Amministrazione comunale è stata recentemente rinnovata. Nella distribuzione delle deleghe la competenza sui sistemi informativi e sul progetto è stata assegnata ad un nuovo Assessore che deve prendere in mano l'intera materia.

Alla luce delle opzioni progettuali già assunte e delle evidenze emerse dall'esperienza fin qui fatta, le linee lungo le quali il progetto sembra muoversi sono sostanzialmente due:

- una strada di nuovo principalmente tecnologica, che prevede l'evoluzione verso il digitale terrestre (ComOnAir) per consentire l'accesso al Portale e ai suoi servizi attraverso la TV e superare in questo modo i problemi del *digital divide*

- una strada più spiccatamente organizzativa, che vede l'integrazione tra *front office* e *back office*, il ridisegno di alcuni servizi /procedure con una più forte partecipazione delle funzioni utenti e azioni a supporto di un maggiore coinvolgimento di tutto il *management*, con l'obiettivo di "fare in modo che i servizi siano utilizzati così da rendere tangibili i benefici per i quali sono stati sviluppati".

In sintesi

I punti di forza

- La *partnership* forte del Politecnico locale, che ha agito da traino nella fase di *start up* e da sviluppatore del progetto
- La *sponsorship* del vertice politico soprattutto nella fase di avvio
- La decisione di dotarsi tempestivamente di un *Program Manager* competente che ha assicurato la realizzazione del progetto
- L'attenzione nella progettazione tecnica alle condizioni del contesto locale e l'attivazione di azioni di sostegno (ad esempio, per accelerare la diffusione della banda larga)
- L'effettiva realizzazione di un grande numero di servizi *on line* in un arco di tempo relativamente contenuto
- Il sostegno fornito dalle azioni di comunicazione verso la città

Le criticità

- La ridotta attenzione dedicata nella fase progettuale e di prima implementazione alla formazione e al coinvolgimento interno (dirigenti e funzionari)
- Il limitato coinvolgimento della Giunta nel suo insieme, con effetti diretti sullo stesso coinvolgimento del *management*
- L'esigenza di una forte presa in carico del progetto e dei suoi impatti da parte della Direzione Generale
- L'idea che la comunicazione per promuovere l'accesso ai nuovi servizi *on line* sia solo quella curata dalla struttura deputata e non sia invece anche quella che le strutture interne adeguatamente coinvolte possono veicolare
- L'alto numero di servizi *on line* attivati, non tutti effettivamente utili per gli utenti, senza una selezione delle priorità su cui concentrare lo sforzo, non tanto tecnologico quanto organizzativo

Caso L

Comune di Mantova

Sportello Unico *on line* e Cittadinanza digitale

Il caso

Il Comune di Mantova ha realizzato una esperienza considerata pilota in Italia con la realizzazione dello sportello unico del cittadino. Una volta messo a punto un “modello” ha scelto di percorrere la strada dei servizi *on line*. È stato uno dei comuni che ha partecipato alla gestazione del progetto People e nel tempo ha investito in maniera abbastanza consistente sulla realizzazione di servizi *on line*; ha avuto e sostenuto una propria società di servizi di informatica, la ASI, cui ha affidato il compito di fare da traino tecnologico dell’innovazione dei servizi. Oggi il Comune offre la possibilità di accesso *on line* su una gamma abbastanza ampia di servizi e può contare su una funzionalità molto ben roduta per quei servizi. Tuttavia sarebbe fuorviante approcciare questo caso come un’esperienza di realizzazione di una soluzione tecnologica di punta, o come una esperienza di offerta di una gamma di servizi di particolare ampiezza. Non è così: la gamma è sì abbastanza ampia, ma non più di altre, e le funzionalità dei servizi offerti non sono fuori standard, tanto è vero che la piattaforma su cui sono realizzati è una piattaforma disponibile sul mercato.

I punti chiave che rendono l’esperienza a nostro parere di notevole interesse sono due:

- da una parte il caso mostra una strada di integrazione organizzativa dei servizi come presupposto per la realizzazione di servizi *on line*;
- dall’altra il percorso seguito dal Comune, che appare a tratti tortuoso, denso di momenti di caduta e ripensamento, di cambi di mano, di apertura di nuove relazioni, sembra rappresentare molto bene le condizioni di variabilità e incertezza in cui opera la gran parte dei comuni italiani, ma è comunque caratterizzato dalla capacità di conservare una rotta e di tenere in mano i punti chiave, tanto da arrivare a una buona soluzione ed alla capacità di governare i risultati dei servizi *on line*.

L'ipotesi di lettura che qui proponiamo è che esista una relazione tra i due punti delineati e che il percorso di integrazione organizzativa dei servizi sia stato l'elemento di continuità che ha consentito di reggere bene i vari momenti di cambiamento e di ripensamento, fornendo la chiave per la ricerca di spazi per un buon utilizzo delle tecnologie. Ma tutto ciò non è comprensibile se non viene raccontato.

Il percorso che porta all'e-Gov a Mantova passa attraverso l'innovazione organizzativa collegata prima all'Urp, poi allo sportello unico, poi al portale dei servizi al cittadino.

Uno sguardo al sito del Comune mostra -in una gamma abbastanza vasta e strutturata di servizi disponibili, parzialmente o completamente *on-line*, con servizi transattivi presenti anche nelle sezioni Demografica, Tributi e Scuola -, una particolarità, qualcosa che la gran parte degli altri comuni non hanno: uno spazio visibile per una realtà chiamata "SUIC", Sportello Unico per le Imprese e il Cittadino, che propone un sottosito molto articolato per transazioni su materie di attività produttive, edilizia e occupazione suolo pubblico.

Il trasferimento dei servizi del SUIC su *web* è stato fatto nel tempo, dopo un lungo lavoro di ricerca di integrazione dei servizi operata per avviare e dare corpo all'omologo, ma assolutamente fisico, Sportello Unico per le Imprese e il Cittadino, tra la fine degli anni 90 e i primi del millennio; ma di questo si dirà poi.

Un secondo elemento che serve ad identificare il caso è che, pur fondatore del progetto People, il Comune di Mantova non è tra i principali suoi fruitori. L'insieme dei servizi *on-line* è disponibile per effetto del ricorso ad una piattaforma disponibile sul mercato, personalizzata per le esigenze del Comune. Il lavoro fatto con People è servito a Mantova per mettere a fuoco le esigenze di personalizzazione e il modello dei servizi.

Un terzo elemento importante è che il Comune ha investito molto sulla cittadinanza digitale e sull'accesso, mettendo al centro la materia della sicurezza informatica, per cui ha previsto diverse modalità di certificazione del cittadino *on line*, abilitandole tutte: la Carta di Identità elettronica (CIE), la Carta Regionale dei Servizi (CRS), l'accesso diretto con *userid* e *password*. Su una popolazione residente di 58000 abitanti, sono state emesse 30.000 Carte di Identità elettroniche (circa il 62%). La volontà è di dare pieno valore legale alle transazioni e fare in modo che il canale digitale, dove c'è, sia completo e risolutivo.

Quadro strategico

Mantova è il Comune dove è stato lanciato il progetto People, è stato un comune guida nell'esperienza degli sportelli unici, ha investito credendoci sui servizi *on line* al cittadino, ha spinto sulla cittadinanza digitale e i suoi strumenti, ha una sua società di servizi di informatica cui ha affidato compiti di innovazione forti. Il che, per un comune di 58.000 abitanti e probabilmente privo di quella massa critica che consente autonomia e protagonismo, è molto. In qualche

modo dunque sovraesposto, è un comune dove i percorsi di innovazione sono sempre stati piuttosto difficili.

Tutto comunque ha inizio negli anni 90 nella stagione degli URP e degli Sportelli Unici delle Imprese, SUI (o delle Attività Produttive, SUAP). Accessibilità dei servizi è la missione dell'URP, che si pone *front-line* unitario orizzontale di primo livello rispetto a uffici che mantengono la loro separatezza. Mentre il SUAP nasce con la missione di dare risoluzione completa e garantire i servizi pubblici collegati alla nascita e allo sviluppo d'impresa. Quindi con il governo del processo di attraversamento e l'integrazione verticale. Le missioni di URP e SUAP si prestano a interpretazioni più o meno forti del loro ruolo. Il Comune di Mantova nella sua storia ha provato a dare una interpretazione forte a entrambi gli istituti, non accettando che fossero dei simulacri di un miglioramento reale del servizio.

L'Urp nasce nel 1995, ma con diversi travagli e la prima esperienza è critica. Verrà rilanciato più avanti, nel '99, e nel tempo si riunifica con i Servizi Anagrafici, sotto la spinta della volontà di evitare di essere una sovrastruttura e provare invece a offrire servizi reali al cittadino: verrà inaugurata nel 2000 l'Agenzia Servizi al Cittadino (ASCI). Quando nel '99 stanno comparando gli Sportelli Unici della Attività Produttive, la scelta di Mantova è da subito quella di allargare il concetto e dare la stessa impostazione anche ad una certa classe di servizi al cittadino: le pratiche di edilizia, commercio e attività produttive avranno tutte la stessa impostazione. Nasce di fatto un laboratorio dove vengono integrati l'approccio orizzontale dell'URP a quello verticale del SUAP e nel 1999 lo Sportello Unico delle Imprese e del cittadino (SUIC): il procedimento unico riguarda il *back-office* dell'edilizia (anche privata), del commercio, delle attività produttive, dei lavori stradali, dell'occupazione suolo, dell'ambiente e viene creato un Settore ad hoc.

Nel 2003, nasce lo Sportello Unico Servizi (SUS) che, in sostanza, è la fusione del *front-office* dello SUIC e dell'ASCI, con sportelli polivalenti che si occupano di: edilizia (anche privata), commercio e attività produttive, lavori stradali e occupazione suolo, ambiente, demografici, polizia locale (pass di accesso alle z.t.l.). Cambia anche l'assetto organizzativo, perchè tutta questa attività viene funzionalmente attribuita al Settore S.U.I.C.

C'è una spinta politica forte, basata su idea di comune, il "Comune *Holding*" e di cittadinanza attiva al centro dell'agire amministrativo, ma soprattutto c'è l'esigenza percepita di dover forzare sugli schemi gestionali amministrativi e di dover provare strade di innovazione, perchè la lentezza e la prudenza dell'evoluzione delle amministrazioni non è accettabile né compatibile con le esigenze di sviluppo dei territori.

Nel frattempo dunque, sotto la pressione di sostenere il nuovo e a "cantieri" di cambiamento organizzativo avviati, il Comune continua a ritenere che la capacità di dare effettivi servizi e di rispondere alla domanda di snellezza, semplicità e competenza della società è ancora

insufficiente, e che le strade intraprese, pur importanti, non bastano. Si muove dunque, sempre con una spinta politica rilevante, “su più tavoli” per favorire lo sviluppo delle idee di e-Government che vanno maturando sia in sede nazionale, sia sul piano locale.

Proprio sul piano locale c'è un'altra variabile importante. Negli anni '90 il Comune aveva creato la ASI, una società di scopo partecipata cui ha affidato il compito di innovare i sistemi informativi del Comune. Il lavoro di ASI si concentra per diverso tempo sui sistemi informativi interni, ma con il volgere del millennio è naturale che si prevedano anche transazioni *on line* con i cittadini. La dirigenza di ASI percepisce che per riuscire a fare qualcosa di serio è necessario unire le forze con altri. Peraltro ASI opera sul mercato e quindi ha diverse relazioni.

Dall'incrocio tra questi tavoli diversi nasce appunto il progetto People, alla cui direzione nazionale andrà proprio un dirigente della società.

A questo punto si crea un gioco effettivamente molto grande: People è un progetto enorme, con moltissimi partecipanti, il cui coordinamento viene affidato al Comune di Firenze, e con un sistema di interessi che trascende quelli specifici di Mantova. Si pone l'esigenza di creare e tenere un raccordo, ma quanto queste funzioni diventerà un elemento di storia del progetto nazionale, più che del Comune di Mantova. ASI continuerà ad operare per lo sviluppo dei sistemi del Comune, anche di quelli di e-Gov, ma nel frattempo una parte importante della partita si è spostata altrove.

Un ultimo elemento non secondario del quadro strategico che vale la pena richiamare è che in questo lungo percorso c'è anche un ricambio amministrativo, che segna una discontinuità della gestione politica.

La nuova gestione si trova a ereditare una notevole complessità e uno iato tra attività mosse e risultati effettivamente proponibili ai cittadini. Fa una scelta in fondo semplice: avvalersi di una piattaforma presente sul mercato per dare rapidamente seguito agli investimenti di e-Gov e recuperando così buona parte del lavoro fatto negli ultimi anni in collaborazione tra uffici comunali e ASI. Nel frattempo darà sempre più forza alle infrastrutture per la cittadinanza digitale, con un'opera di sensibilizzazione e diffusione di strumenti molto capillare. In pratica decide quindi di pubblicare una quantità mediamente ampia di servizi e ad assicurare che possano realmente essere fruiti in piena tranquillità dai cittadini.

Processi decisionali, strutture di governo e di partecipazione

Tornando all'interno del Comune, tra la fine degli anni '90 e l'inizio del millennio, di fronte all'intenzione di convergenza tra Urp e Suap, si trovano a confronto due realtà che hanno realizzato una unificazione parziale, con approcci diversi e complementari: URP e anagrafe da una parte, SUAP dall'altra. La strategia e la logica vogliono che tra queste realtà si realizzi un processo di convergenza, ma questo processo richiede del tempo e paga qualche scotto. Da un parte infatti

c'è una spinta politica, dall'altra c'è il funzionamento della macchina e l'interpretazione della spinta che viene data dal *management* comunale. C'è anche il fatto che le unificazioni parziali sono tutt'altro che semplici da realizzare e che quindi ognuno dei due poli della convergenza ha bisogno di arrivare a un punto fermo proprio.

Da una parte si va verso lo sportello polivalente, in sostituzione dello sportello dell'anagrafe con una revisione dell'URP che porta all'agenzia servizi al cittadino, con il compito di entrare maggiormente in relazione con i settori e promuovere una revisione e semplificazione dei servizi, accompagnando il più possibile il cittadino.

Dall'altra si unificano in un primo tempo le attività di autorizzazione al Commercio ed Attività produttive. Rimangono differenziati ed estranei a questo processo sia gli sportelli e quindi le prassi di occupazione suolo pubblico sia l'edilizia privata.

Tuttavia, nell'attività dell'Urp si vanno stabilendo rapporti sempre maggiori anche con questi ultimi settori, e intorno al 2002-2003 viene a maturazione la percezione anche operativa del carattere parziale dell'unificazione compiuta. E il momento in cui la strategia può fare un passo avanti. E viene quindi immaginata la nuova unificazione.

Il percorso che porta al SUS è gestito attraverso un meccanismo di coordinamento e di partecipazione. La definizione di una *road map* è affidata a un gruppo di lavoro interno cui partecipano il Responsabile dell'URP, il Responsabile dei Servizi demografici, il Responsabile dell'Edilizia privata, il Responsabile delle Attività produttive. È da questo gruppo di lavoro che nasce l'idea concreta dello Sportello Unico delle Imprese e del Cittadino e il suo modello di funzionamento.

Esso comprende un'organizzazione, una piattaforma tecnologica, una serie di norme interne di funzionamento ed è imperniato attorno ad una segmentazione chiara dell'utenza. Il principio è che davanti ad un bisogno unitario il servizio e l'organizzazione che vi risponde devono mostrarsi e muoversi in maniera altrettanto unitaria.

Nel tempo lo Sportello unico dell'Impresa e del Cittadino diviene una delle unità organizzative fondamentali dell'organizzazione operativa comunale. Tra il momento in cui è stata immaginata la convergenza e quello in cui avviene l'unificazione organizzativa passano 5-6 anni. Questo tempo è stato riempito di attività di messa a punto di nuovi processi operativi, ruoli delle persone, competenze.

Da quando è stato attivato il gruppo di lavoro e quindi si è definita una prospettiva di convergenza, si è realizzata una spirale positiva, data principalmente dal fatto che si è lavorato concretamente su soluzioni organizzative, sulle possibili prassi operative per rispondere a priorità chiare: maggiore efficienza, risolutività, migliore livello di servizio. Ma anche con l'idea che ci potesse e dovesse essere un nesso tra questi miglioramenti e la motivazione delle persone.

È stato anche impostato un processo di coinvolgimento che ha riguardato 40 persone provenienti dai vari settori interessati. La prospettiva e il percorso delineato hanno mosso il consenso sufficiente perché le persone partecipassero fattivamente al percorso, e la spirale

positiva venutasi a creare (obiettivi che hanno un senso, ruolo più soddisfacente, effettiva fattibilità, risultati ottenuti, conferma degli obiettivi) ha da una parte consolidato il gruppo, non senza diverse rinunce e qualche sostituzione, dall'altra consentito di creare il clima per l'allargamento e lo sviluppo del modello.

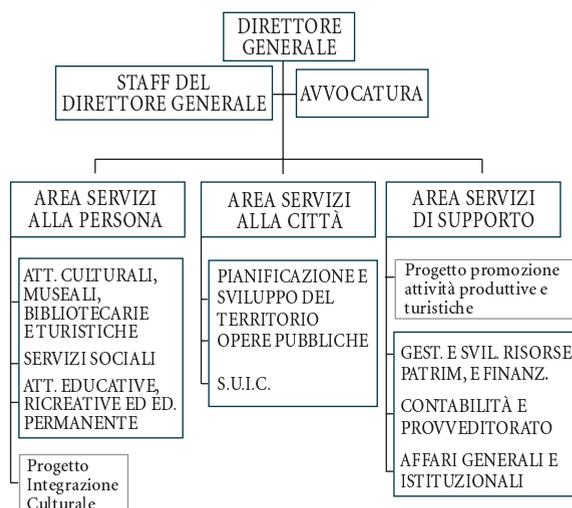
Lo sviluppo dei sistemi informativi continua ad essere seguito da ASI, che segue anche la modellazione dei processi, in collaborazione con il Comune.

I cambiamenti nell'organizzazione

Il cambiamento più visibile dell'organizzazione è la creazione di una Direzione Sportello unico per l'impresa e il cittadino. È una delle tre Direzioni dell'area Servizi alla città. Raccoglie le competenze di praticamente tutti i servizi ad esclusione di quelli di educazione e sociale. Perché una scelta così inconsueta?

L'idea che sostiene la scelta è che il cittadino è uno e l'organizzazione non dovrebbe essere suddivisa per materie trattate, ma in base a chi sono i soggetti serviti. È in sostanza una scelta forte dentro il paradigma che nel privato viene detto *customer centric* e che in questo caso sarebbe improprio definire "centrata sul cittadino".

All'interno di questa unità rimangono ovviamente delle distinzioni, ma ciò che è avvenuto e che si sono integrati i processi per filiera e che si è abilitata l'interfaccia alla massima risolutività: interlocutore unico per una unica esigenza e ove possibile risposta a stretto giro sulla domanda.



Piani futuri

Nei piani del Comune c'è la volontà di proseguire nella digitalizzazione dei servizi, con iniziative volte sia alla messa a regime e normalizzazione dei servizi, ad esempio estendendo la modalità di autenticazione digitale anche a quei servizi che essendo partiti per primi

avevano usato soluzioni diverse (area Tributi), sia alla estensione della gamma dei servizi *on-line*, anche ricordando vocazioni della città non trascurabili, come quella turistica.

In sintesi

Punti di forza

- Lungo lavoro di preparazione dell'organizzazione
- Paradigmi forti e orientativi (centralità del cittadino, organizzazione del lavoro per filiera di servizio)
- Coinvolgimento delle persone e paziente cura del processo di condivisione
- Pragmatismo delle scelte nei momenti chiave

Criticità

- Instabilità del *commitment*
- Relazione comune – società di informatica complessa

Caso M

Comune di Verona

Progetto Teseo e Progetto Front-Office

Il caso

Il Comune di Verona ha attivato tre diversi progetti di e-Government con impatto esterno - Teseo, People, Carta Nazionale dei Servizi - tutti in accordo con altri comuni e amministrazioni, e due progetti di carattere interno: protocollo informatico e *front-office* unificato, quest'ultimo con forte uso e integrazione di sistemi informativi, ma di natura essenzialmente organizzativa.

Dunque un insieme di cinque progetti che unificano il tema dei servizi *on-line* con i due temi dell'erogazione dei servizi allo sportello fisico e con i processi di attraversamento delle pratiche all'interno del Comune.

La genesi di questi progetti è complessivamente situata tra la fine del 2001 (protocollo informatico e Carta Nazionale dei Servizi), via via per il 2002, anche in concomitanza con il programma nazionale di e-Gov, con i progetti Teseo e People, fino al 2003, quando viene lanciato il progetto Front-Office.

Il ruolo chiave per la realizzazione dell'attuale piattaforma di servizi del Comune è svolto da due di questi progetti: Teseo e Front-Office; sono i due progetti su cui si concentra l'impegno delle strutture del Comune, quelli con più alto impatto e visibilità sulla cittadinanza, quelli che hanno maggiormente introdotto dei cambiamenti nei modi consueti di funzionamento. Gli altri tre progetti sono peraltro in qualche misura "importati" o comunque non governati dalla struttura comunale. Il progetto Carta Nazionale dei Servizi nel tempo ha subito rallentamenti e l'influsso della mancata definizione di standard nazionali induce un suo progressivo depotenziamento e rinvio.

Concentriamo quindi l'attenzione sulla coppia dei due progetti Teseo e Front-Office, che come vedremo diventano ben presto indissolubili.

Teseo è un progetto nato per portare *on-line* una numero consistente di servizi comunali. Nel momento di lancio la sua massima focalizzazione era su una ampia gamma di servizi anagrafici, certificativi, educativi, fiscali, di vigilanza. Nel tempo la gamma dei servizi si è

andata precisando e definendo, con qualche rinuncia e qualche aggiunta.

Nella prima fase l'idea progettuale prevalente è la digitalizzazione dei processi di servizio e quindi la realizzazione di un portale dei servizi tramite cui i cittadini possano fruire della gamma più ampia possibile dei servizi comunali, evitando trasferimenti e code. Ma nell'idea di base c'è anche la volontà di razionalizzare i processi retrostanti, in maniera da cogliere l'occasione della virtualizzazione per fare efficienza di sistema.

Inoltre è importante notare che il progetto ha da subito natura sovracomunale, per cui realizza procedure che sono sia del Comune di Verona, sia delle aziende di servizi locali, sia dei comuni limitrofi

I risultati di Teseo sono:

- un insieme di servizi disponibili *on line*.
- La revisione complessiva dei processi di *back office* quali la vigilanza urbana o l'educazione.
- La revisione delle procedure e dei processi dei servizi anagrafici e certificativi, tributari, dell'edilizia privata e in generale dei processi interessati al progetto di *front-office* integrato polifunzionale
- La realizzazione di una gamma di nuovi servizi, come effetto della contaminazione culturale e della disponibilità di strumenti che li abilitano: un esempio per tutti, meglio spiegato oltre, il servizio di registrazione comunale dei cicli, utile per la restituzione ai proprietari dei cicli rinvenuti.

Nel 2003 il Comune di Verona decide di avviare il progetto di realizzazione del nuovo *front-office*, che prevede la trasformazione dell'anagrafe in un *front office* unificato e multifunzionale, disponibile con un orario di apertura più ampio che dovrà erogare in maniera più semplice una ampia gamma di servizi comunali. Nascerà a partire dal vecchio Servizio di Anagrafe e integrerà in uno sportello multifunzionale servizi dei vari settori, in una progressione costante sia di gamma che di numerosità. Seguendo la logica del servizio al cittadino e della unificazione dei punti di contatto via via esso viene ad offrire anche servizi tipici di altre amministrazioni (ad esempio il passaporto). Intende realizzare il più possibile la logica detta "*one stop shop*".

I primi due anni vedono un percorso fortemente caratterizzato da creazione di accordi, strutturazione dei processi sia di *front-office* che ancora una volta di *back-office*, spinta motivazionale, costante cura nel far avvenire le cose.

Ma soprattutto si stabilisce una forte alleanza tra il progetto Front-Office e il progetto Teseo, che si trovano ad avere esattamente le medesime esigenze: esplicitazione piena dei servizi comunali, standardizzazione dei relativi processi, certezza su come vanno attuate le procedure, riduzione dello spazio di interpretazione e variabilità. Con il vantaggio che il *front office* offre una magnifica occasione per intercettare processi che altrimenti potrebbero rimanere in qualche modo

“nascosti” e che i sistemi informativi offrono la via maestra per dare credibilità e abilitare ad un risultato costantemente buono un sistema sia di *front-office* che di *back office* che si trova ad operare con procedure “nuove”. Si stabilisce un legame di reciproco vantaggio, forse non esente da un po’ di competizione, tra i responsabili dei progetti.

Quadro strategico

Il progetto Teseo nasce da una volontà e da un’indicazione politica della nuova Giunta, e in particolare dell’Assessore all’Innovazione amministrativa, che formula l’idea di modernizzare fortemente l’Amministrazione con una forte proposta di servizi *on-line*. Fortunata la coincidenza dei tempi con il bando nazionale della prima fase dell’e-Government, che grazie al co-finanziamento ha facilitato l’approvazione dei progetti e contribuito a un processo di convergenza di diverse amministrazioni comunali attorno al progetto, cui avrebbe fattivamente contribuito anche l’Utility comunale AGSM. Questo è il perimetro dei soggetti coinvolti fin dalla prima fase. Inoltre Teseo si trova a fare sinergia anche con il progetto People, cui il Comune aderisce e che per un periodo contribuirà a rafforzare, anche avvalendosi di quel tanto di lavoro anticipatorio realizzato, ma che non entrerà mai pienamente tra i progetti strategici dell’Ente.

La politica in questa fase esprime una volontà forte e un indirizzo generale, con anche un auspicio di rapidità di realizzazione dei servizi, ma non entra nelle valutazioni di merito.

Il progetto Front-Office viene invece dall’impulso della Direzione generale del Comune e viene proposto alla Giunta ad accettato. Nasce da subito come progetto di integrazione organizzativa, perché questa è l’intenzione e la cultura di chi lo promuove.

Nella fase iniziale Teseo beneficia della maturità delle infrastrutture retrostanti: da una parte l’ammodernamento richiesto dal “*millennium bug*”, dall’altra le revisioni richieste dalla conversione valutaria lira-euro avevano indotto il *management* dei sistemi informativi ad alcune scelte di revisione: l’unificazione della infrastruttura di rete e la conversione di tutti gli archivi in database relazionali. Ciò ha consentito tecnicamente di realizzare i progetti.

Processi decisionali, strutture di governo e di partecipazione

I vari progetti su cui il Comune è attivo sono affidati ognuno ad una specifica responsabilità. Teseo è affidato al Responsabile dei Sistemi Informativi, supportato da uno staff di risorse sia interne che messe a disposizione dalla municipalizzata, il progetto di costituzione del nuovo *front-office* viene affidato alla Responsabile dei Servizi Anagrafici, ma rapidamente si muovono anche i servizi tecnici e viene appositamente ristrutturato un edificio comunale in pieno centro città per ospitare il nuovo sportello.

Tra il 2002 e il 2003 si è realizzato un tavolo di coordinamento tra i responsabili dei vari progetti di innovazione (Protocollo, Carta

Servizi, Teseo, Front-Office), che ha coinvolto il Direttore generale oltre ai Responsabili del Personale e quello dei Sistemi.

Il progetto di maggiore impatto interno è quello del nuovo *front-office*, che incrocia immediatamente l'attenzione dei vari Settori: l'esistenza di uno sportello fisico che, per dare servizi ai cittadini, crea una intermediazione interna non vista immediatamente di buon occhio dai servizi comunali e dai loro responsabili. A parte l'inevitabile sensazione di espropriazione delle competenze, ci sono perplessità in merito alla fattibilità formale, alla possibilità di fare ricorso ad operatori non specializzati per interloquire con l'utenza su servizi specifici.

Ma la scelta di fondo è presa, l'investimento significativo è partito e la convinzione dell'alta dirigenza rimane. Soprattutto si realizza una "copertura trasversale" in Giunta, con una alleanza di fatto tra più Assessori che proteggono il progetto. Il tutto aiuta fortemente la Responsabile di progetto a superare le difficoltà, anche grazie alla scelta di porsi in una posizione di servizio nei confronti dei Settori. Ecco allora che la competenza di *front office* viene usata per aiutare a strutturare i processi di servizio, separando ciò che ha senso avvenga a uno sportello, in presenza dell'utente, da ciò che ha più senso venga svolto nel *back office*. Ecco che l'esigenza di interloquire tra *back-office* e *front office* porta ad un buon grado di strutturazione formale dei processi.

Il progetto Teseo incontra invece la passività di diversi Settori: risulta difficile ingaggiare compiutamente i Settori, aprire la strada a ipotesi di miglioramento incisive che quindi toccano le prassi quotidiane e gli strumenti abituali dei Settori.

Da una parte il tavolo di coordinamento, la *sponsorship* dell'Assessore all'Innovazione e la forte partecipazione della Direzione generale che danno la piena legittimazione, dall'altra l'alleanza che si viene stabilendo tra i Sistemi Informativi e *front-office* aiutano a superare queste difficoltà.

In quel periodo si realizza un'ulteriore significativa convergenza: mentre prende avvio il progetto Front-Office, ci si concentra sulla razionalizzazione dei processi e dei sistemi di *back office* di alcuni Settori rilevanti: Educazione, Vigilanza, Servizi sociali. La scelta è evidentemente di una forte concentrazione su alcuni settori, di una sinergia tra lavoro organizzativo sui processi e sulle strutture e una messa a punto di strumenti tecnologici, e quindi un profondo lavoro sulla messa a punto del *back-office*.

Per realizzare quest'ultima scelta si attivano tavoli bilaterali, tra la Direzione dei Sistemi Informativi e singoli Settori, che talvolta diventano trilaterali con la partecipazione della Direzione del *front-office*.

Un fattore importante di successo a livello operativo è stata la scelta di coinvolgimento e sviluppo delle competenze del personale sia del *front-office* sia dei *back-office*. La partecipazione ai progetti di innovazione è stata accompagnata da occasioni di apprendimento e di sviluppo del contenuto professionale del ruolo esercitato dai diversi operatori coinvolti.

I cambiamenti nell'organizzazione

L'alleanza tra i Sistemi Informativi e il *front-office* porta ad una accelerazione delle realizzazioni e delle innovazioni nell'erogazione di servizi. Porta anche a un modello di funzionamento che via via perde le caratteristiche di progetto per divenire sempre più una modalità operativa.

Il nuovo *front office* è altamente polifunzionale: ogni sportello, e ogni operatore, è in grado di erogare servizi di quattro diversi Settori. Inoltre propone anche servizi che non sono di competenza del Comune, come ad esempio il servizio Passaporti, inaugurando una prassi di cooperazione interamministrativa orientata al miglioramento del livello di servizio in funzione delle esigenze dei cittadini. La scelta dei servizi da portare allo sportello ha un filtro in relazione alla complessità della pratica: nessuna pratica dovrà durare più di 15 minuti. Se non si riesce a mantenerle entro questo tempo, le pratiche non vengono affrontate allo sportello. Si assegna al sistema di gestione delle code il compito di regolare le attività, i tempi di attesa e la copertura momentanea dei vari sportelli sui vari servizi: se ogni sportello è pienamente polifunzionale, non tutti gli sportelli trattano nella stessa unità di tempo tutti i tipi di pratica.

Grazie alle ottimizzazioni di processo, il *front office* induce un miglioramento dell'efficienza e si dimostra a sua volta efficiente: chiarissimo, anche se non esclusivo dell'esperienza di Verona, il caso della "digitalizzazione" dei Certificati di Stato Civile. Una vicenda abbastanza complessa, affrontata in più sedi alla ricerca di un approccio tecnologico forte, ma che sembra richiedere una soluzione di ragionevole compromesso: se infatti ad oggi una soluzione tutta digitale non appare possibile per motivi sia regolamentari che tecnologici che qui non affrontiamo, la scelta del Comune si orienta, anche un po' per caso, sulla riproduzione in fotografia digitale dei documenti originali di stato civile. La soluzione ha un limite, perché non prevede il formato digitale per le annotazioni, che continuano ad essere fatte sulla carta e a richiedere una nuova riproduzione digitale per ogni annotazione o variazione. Ma con il vantaggio di un costo molto basso (ca Euro 50.000 per la digitalizzazione di tutto l'archivio) e della effettiva disponibilità di un supporto elettronico per immagini pienamente conformi all'originale, associabili alle informazioni già presenti nei *database* e quindi richiamabili in remoto. Questo semplice accorgimento consente di risparmiare ore di lavoro per ogni certificazione di stato civile e erogare il servizio in tempo reale anziché con un rinvio medio di un paio di giorni.

La maggiore efficienza di sistema porta ad una variazione di relazioni tra *front-office* e Settori: il *front-office* viene visto come una opportunità per allentare il carico di lavoro e per affrontare preventivamente le situazioni di presumibile sovraccarico dei Settori. Nasce insomma una domanda interna di intermediazione di *front-office*.

Il passaggio non è banale, perché comporta anche un sostanziale abbandono della posizione, ideologica, di intangibilità delle competenze del Settore. Di fatto attraverso questa domanda si realizza una apertura dei Settori alla utilità di competenze non specialistiche e non

del dominio specifico di quel Settore: e questo apre una prospettiva di integrazione.

Una seconda rilevante conseguenza del fenomeno è che la popolarità del servizio di *front-office* aumenta. Non sappiamo se questo porta effettivamente a maggiore soddisfazione dei cittadini, ma è un dato che le pratiche trattate dagli Uffici sono in costante aumento ed è un fatto che questo avviene con costi in calo.

Vedendo la questione più dal punto di vista dei sistemi, va detto che rispetto ad una ipotesi iniziale un po' onnicomprensiva (anche sotto l'influenza del modello People), in corso d'opera sono state abbandonate diverse ipotesi di digitalizzazione. È risultato evidente in alcuni casi che la frequenza di accesso ai servizi non era tale da sostenere un vero investimento in sistemi, mentre d'altra parte è risultato anche evidente che la razionalizzazione dei processi accresceva, non diminuiva, la domanda di servizi al *front-office* fisico. Ecco così che, ad esempio, è stato creato il servizio di appuntamenti *on line* e che il portale è divenuto un comodo e trasparente sistema di gestione dei tempi delle pratiche e degli appuntamenti che esse richiedono.

Frequente è il fenomeno di ideazione e attuazione di nuovi servizi, anche del tutto imprevisi: ad esempio recentemente è stato realizzato un servizio di registrazione pubblica delle biciclette, in collaborazione con i rivenditori, grazie al quale, tramite una punzonatura e una registrazione *web*, i cicli vengono iscritti in un registro volontario di iniziativa comunale, consentendo di rintracciare i proprietari di biciclette rubate e abbandonate: ce ne erano migliaia che venivano portate in depositi dove più nessuno le reclamava.

È invece considerato complesso il tema dei pagamenti *on line*. Poiché richiedono una commissione per l'intermediario, si apre il dilemma se scaricare il costo della commissione sull'utenza o invece prenderlo in carico come Amministrazione. La questione ha aspetti sia economici che legali. La soluzione fin qui è stata quella di assumere come costo dell'Amministrazione le commissioni di pagamenti di importo limitato, mentre per importi di una certa entità rimangono a carico del soggetto pagatore. Ma naturalmente parte della soluzione è la creazione di un nuovo regime di convenzione con gli intermediari per i pagamenti *on line*.

È stato e continua ad essere critico il tema del coinvolgimento dei Settori nella realizzazione dei servizi:

- in primo luogo per la gran parte dei Settori non esiste una chiara definizione dei servizi resi e del funzionamento di ognuno, e ci sono variabilità di procedura talvolta legate alla interpretazione personale della legge;
- in secondo luogo non esisteva e per molte parti non esiste una chiara visione della relazione con l'utenza, e la mancanza di integrazione interna portava a sovraccaricare, al di là della 241, l'utenza con domande di documentazione e informazioni, già in possesso della PA e di non facile individuazione e interpretazione;

- in terzo luogo con una certa frequenza i responsabili dei vari Settori vedevano e vedono come infattibile una semplificazione e codifica del processo, tendendo a sovradimensionare i vincoli di natura formale.

L'insieme dei fenomeni ha portato in più momenti ad una scarsa "domanda" interna di realizzazione di servizi *on-line*. Continua dunque ad esserci una funzione di *push* tecnologico da parte del team di progetto.

Piani futuri²⁶

Con l'inizio del 2007 i servizi di Teseo e i servizi del Front Office non sono più finanziati in conto capitale, ma in spesa corrente; non sono più un progetto sono gestione ordinaria.

L'intenzione è che in un prossimo futuro si realizzi una costellazione di piccoli progetti che consentano di estendere la medesima logica a una gamma più ampia di servizi del Comune e delle amministrazioni del territorio. Non ci si pone per questo un problema di sostenibilità, perché è già oggi dimostrata.

Ci si pone invece un problema di migliore individuazione della componenti di servizio per cui è richiesta e ragionevole l'interfaccia *web* e quali le componenti di servizio per le quali tutto sommato è meglio un efficiente *front-office* fisico. In merito a quest'ultimo punto, è in programma una ulteriore estensione dei servizi resi, ampliando quelli realizzati in collaborazione con altre amministrazioni.

Infine è allo studio la possibilità di estendere la modalità di funzionamento di *front-office* multifunzione anche alle attuali sedi periferiche del comune di Verona.

In sintesi

Punti di forza

- Collaborazione intercomunale e con *Utility* comunale
- Svolgimento parallelo di un progetto organizzativo e di un progetto tecnologico tra loro coerenti, con creazione di sinergie tra i due progetti
- Focalizzazione sul pieno funzionamento del *back-office* dei Settori, sia per abilitare il canale *on-line*, sia per migliorare i servizi allo sportello
- Valorizzazione degli investimenti tecnici nel tempo e predisposizione di un sistema con caratteristiche di apertura ed evolvibilità
- Costante *sponsorship* del vertice

Criticità

- Modalità di coinvolgimento dei Settori meno naturalmente permeabili alla logica dei servizi *on - line*
- Limitato impatto dei servizi sulla soddisfazione generale dei cittadini e sul "senso di cittadinanza"

²⁶ Nel maggio del 2007 a Verona si sono svolte le elezioni amministrative, che hanno portato ad un cambio della maggioranza. Ogni orientamento sui programmi futuri è quindi sub iudice.

Caso N

Comune di Sesto San Giovanni (Mi)

“Il progetto di e-Gov è una delle azioni della più generale strategia di ambiente perseguita dall’amministrazione comunale”

Il caso

Il caso riguarda la realizzazione da parte del Comune di Sesto San Giovanni del Portale del cittadino, progettato e realizzato con l’obiettivo di essere:

- la porta di accesso del cittadino e delle imprese a tutte le informazioni sul Comune e sulla città,
- la piazza virtuale dove i cittadini possono dialogare con l’Amministrazione e scambiare opinioni tra loro,
- un osservatorio pubblico su fenomeni e eventi che riguardano la vita della città e dei suoi cittadini,
- uno strumento a sostegno della trasparenza della vita amministrativa e dei suoi processi decisionali,
- uno sportello telematico che offre servizi.

Nella strategia dell’Amministrazione, il Portale è stato orientato, più che a fornire servizi di tipo amministrativo, a promuovere e sostenere la partecipazione dei cittadini e lo scambio tra loro: inizialmente si parlava del Portale come “Piazza”. Il Comune ha quindi puntato prioritariamente:

- ai Forum in cui i cittadini esprimono opinioni sui temi “più caldi” che riguardano la vita a Sesto, dialogando virtualmente con altri sestesi e con l’Amministrazione, e che possono essere aperti sia dall’Amministrazione Comunale che dai cittadini
- alla possibilità di dare voce ai cittadini sui problemi della città attraverso “Sesto Scrivendo”, il filo diretto con l’Amministrazione, che raccoglie richieste, suggerimenti, segnalazioni da parte dei cittadini e si preoccupa di ottenere una risposta pertinente e puntuale dagli uffici comunali (che avviene nel giro di 2/3 giorni al massimo) per poi comunicarla a chi ha inoltrato la richiesta

- alle bacheche in cui i cittadini possono “appendere” annunci per cercare, offrire, vendere, comprare, chiedere, proporre...
- alle newsletter tematiche, a cui i cittadini si possono iscrivere per ricevere comunicazioni
- alla possibilità di ricevere – attraverso una preliminare iscrizione a Sesto Mi Scrive – SMS su informazioni di utilità (eventi, scadenze...)
- alla possibilità di seguire via *web* i Consigli Comunali in diretta e, più recentemente, i lavori delle Commissioni di gara
- allo spazio lasciato ad altri attori della città per segnalare eventi o altro (ospiti privilegiati del Portale): si tratta di centinaia di associazioni iscritte che inseriscono il calendario dei loro eventi.

Minor impegno è stato dedicato nella fase iniziale alla progettazione di servizi *on line* di tipo transattivo che ad oggi riguardano soltanto il pagamento delle multe (su questo fronte specifico Sesto è stato uno dei primi comuni ad attivare il servizio), l'iscrizione alla biblioteca, l'iscrizione alle scuole civiche, il calcolo dell'ICI e altri servizi di minor impatto.

In sintesi, un Portale pensato come agorà politica (il nome “Piazza” è indicativo) prima che come canale di servizi amministrativi: si potrebbe dire prima *e-dem* e poi e-Gov. Questa filosofia di fondo trova conferma anche negli esiti ad oggi differenti di altri due progetti a cui nel corso degli ultimi anni il Comune di Sesto ha aderito:

- il progetto Agenda 21, che vede come capofila Mantova, per lo sviluppo della parte *e-dem*: in particolare Sesto è impegnato in un progetto di sviluppo e sperimentazione del voto *on line* su specifiche tematiche.
- il Progetto People a cui il Comune ha aderito, ma di cui non è ad oggi riuscito a utilizzare alcuna applicazione.

Le diverse funzionalità oggi offerte dal Portale si sono sviluppate nel tempo a conferma di una continua attenzione dell'Amministrazione a questo nuovo canale di comunicazione con la città. Nel corso del 2007 l'Amministrazione ne ha poi rinnovato radicalmente l'impianto con l'obiettivo di facilitarne la navigabilità e l'usabilità, attraverso una doppia strutturazione delle informazioni per eventi della vita e per tipologie di utenti. Questa scelta è il segnale di una nuova maggiore attenzione all'accesso dei cittadini al Portale non solo per “partecipare” alla vita dell'amministrazione ma anche per fruire dei servizi, il segnale - per usare una terminologia già utilizzata - di una strategia di integrazione dell'*e-dem* con l'e-Gov.

Alla primavera del 2007, i numeri che sintetizzano la vita del Portale erano i seguenti:

- 1.897.000 le visite (da quando è nato nel luglio 2001)
- 400 e più le visite al giorno
- 220 i forum di discussione attivati su proposta dei cittadini

- 3.126 i messaggi inviati ai forum
- 687 gli utenti che hanno partecipato ai forum
- 1.724 i messaggi inviati alle bacheche
- 120 le associazioni iscritte che inseriscono nel calendario–eventi le attività che organizzano
- 1.178 gli eventi proposti dalle associazioni iscritte
- 1.200 gli iscritti alle newsletter
- 800 circa i messaggi che arrivano ogni anno a SestoScrivendo
- 5481 gli iscritti al servizio di sms.

Quadro strategico

Rispetto ad altri comuni, il Comune di Sesto San Giovanni è partito in ritardo nello sviluppo di politiche di e-Gov. Il Portale nasce infatti solo verso la metà del 2001 come uno dei tasselli su cui poggia la strategia dell'Amministrazione comunale di fare di Sesto – città operaia per eccellenza che aveva visto nel corso degli anni 90 la dismissione di gran parte delle grandi fabbriche industriali - la Città della comunicazione, favorendo il rinnovamento urbano e l'insediamento di aziende avanzate nel settore della comunicazione e delle nuove tecnologie ICT.

Il Portale è stato quindi pensato in una logica di sviluppo locale prima ancora che in una pura logica di servizio (“non si può promuovere fuori quello che non si fa dentro”). La stessa denominazione Sestosg.net, che è del tutto diversa rispetto a quelle in vigore tra i comuni della provincia di Milano, scelta autonomamente dall'Amministrazione, vuole proprio sottolineare l'idea strategica della rete per la città.

Proprio per questa sua impostazione, la strategia di sviluppo dell'e-Gov si è articolata in una combinazione di azioni pensate in una logica unitaria, di reciproco sostegno. Non solo il Portale, ma anche:

- il cablaggio della sede comunale e la realizzazione di 450 postazioni di lavoro, che servono la quasi totalità del personale
- la disponibilità di collegamenti per interconnettere gli edifici pubblici
- il cablaggio della città (oggi quasi completato), per favorire l'aumento della “popolazione connessa”, governato con i principali operatori del settore
- una campagna continuativa di comunicazione a sostegno del nuovo Portale.

Il soggetto promotore del progetto è stato il vertice politico che ha inserito l'idea del Portale nel proprio programma e lo ha finanziato con risorse comunali: il progetto non ha infatti mai usufruito di alcun finanziamento esterno all'Amministrazione. A valle di questa scelta politica, un fattore rilevante di successo è certamente stata la piena sintonia tra vertice politico e struttura tecnico-amministrativa, attraverso il ruolo giocato dalla Direzione Generale.

In questo quadro l'insediamento sul territorio comunale di un'azienda leader mondiale nel settore dell'ICT, ha rappresentato un'opportunità strategica e il volano operativo. Comune e azienda hanno infatti stipulato un Protocollo di Intesa per lo sviluppo del Portale. Soprattutto nella fase iniziale, il rapporto con il fornitore è stato di vera e propria *partnership*: l'azienda ha reso disponibile il suo *know how* tecnologico e le sue esperienze internazionali, contribuendo per questa via a sviluppare le competenze interne all'Amministrazione.

Processi decisionali, strutture di governo e di partecipazione

Il rapporto con il partner tecnologico si è sviluppato attraverso il lavoro di un gruppo di progetto costituito da:

- Direttore Generale, che ha svolto un ruolo forte di coordinamento e di raccordo con l'organo politico
- Dirigente Sistemi Informativi
- esperti del partner tecnologico
- due risorse esterne a contratto esperte in *content management* e *content editing*, provenienti dal Master in Comunicazione realizzato dall'Università di Milano a Sesto (ulteriore elemento della strategia d'ambiente).

Questo gruppo ha lavorato per 6/8 mesi per definire l'impianto generale del Portale, l'organizzazione logica dei contenuti e la piattaforma tecnologica, a valle di una rilevazione generale di tutti i servizi/informazioni/prodotti che il Comune può fornire. Per quanto riguarda l'aspetto tecnologico in particolare, l'obiettivo, coerente con l'impostazione della "piazza", è stato quello di dotare il Comune di una piattaforma che consentisse da subito un numero elevato di accessi in contemporanea, senza "cadute" del servizio che avrebbero agito da disincentivo nei confronti dei primi utenti. L'elevata qualità della tecnologia utilizzata è stata peraltro confermata dall'assegnazione al Comune di Sesto del secondo posto tra i comuni non capoluogo di provincia nella rilevazione del CENSIS del 2004 sui migliori siti istituzionali, posizione migliorata nel 2005 nella rilevazione della rivista LabItalia (primo posto tra i comuni non capoluogo di provincia).

La responsabilità complessiva del progetto era ed è tuttora in capo alla Direzione Generale, quella più operativa in capo al dirigente dei Sistemi informativi.

Alla fine dei 6/8 mesi, le strutture interne hanno raggiunto un grado elevato di autosufficienza nel governo del Portale. Si è quindi rinunciato al rapporto con il partner tecnologico, sostituendolo con contributi più specialistici - grafica, riorganizzazione per eventi della vita... -, più orientati all'usabilità e meno alla piattaforma tecnologica, e quindi più centrati sull'utente e sui suoi interessi/bisogni.

Per quanto riguarda la struttura comunale, al gruppo di progetto non hanno partecipato funzioni utenti. C'è stato invece un forte impegno comunicativo *top down* (dalla Direzione Generale e dal

gruppo di progetto) verso i servizi e gli uffici per spiegare cosa fosse “l’oggetto Portale” e quale avrebbe dovuto essere il loro ruolo nell’aggiornamento dei contenuti. Inoltre ci sono stati incontri con i Dirigenti per capire insieme cosa comunicare, attraverso un percorso formativo ad hoc. L’elemento organizzativo su cui si fonda il Portale è infatti una piena delega ai settori in cui è articolata la struttura comunale per l’aggiornamento e la gestione dei contenuti: in proposito è in programma l’adozione di un nuovo *Content Management System* per facilitare l’autonomia di ogni settore/servizio nel modificare direttamente i contenuti.

In sintesi si può dire che i settori sono stati sì coinvolti nella fase di progettazione, ma più come “futuri fornitori di contenuti” che come “ripensatori” delle modalità di erogazione dei servizi: d’altra parte ad oggi sono ancora molto limitati i servizi amministrativi gestiti con modalità realmente transattive.

I tempi di sviluppo del progetto sono stati contenuti:

- Idea di progetto: ottobre 2000
- Avvio del Gruppo di lavoro: inizio 2001
- Sperimentazione del Portale: luglio 2001
- Avvio del Portale: autunno 2001.

I cambiamenti nell’organizzazione

I cambiamenti più significativi registrati ad oggi si sono ovviamente concentrati attorno ai processi che attengono alla gestione del Portale e in particolare hanno riguardato:

- la costituzione dell’Ufficio Portale, con la conferma delle due esperte che hanno partecipato al gruppo di lavoro. L’Ufficio Portale dipende formalmente dal Settore Sistemi Informativi, ma è fisicamente insediato a fianco della Direzione Generale. Svolge il ruolo di cabina di regia dell’aggiornamento dei contenuti del Portale e non quello di redazione unica. La soluzione organizzativa adottata è infatti quella del “sistema redazionale”: con ciò si intende che il Portale è il prodotto di tutti i settori comunali e non dell’Ufficio Portale, al quale spetta invece definire le regole, sollecitare e promuovere l’azione dei settori, supportarli nel progressivo apprendimento del nuovo ruolo
- l’inserimento del contributo dato dai settori al Portale e al suo aggiornamento tra i fattori di valutazione nel sistema di valutazione dei dirigenti. Partendo dal presupposto che una informazione corretta, aggiornata e esaustiva costituisce un elemento strategico della qualità dei servizi, con questa azione la Direzione Generale ha inteso spingere l’impegno dei dirigenti in questa direzione collocandolo tra le responsabilità manageriali prioritarie (e non marginali come spesso accade)
- la previsione nel nuovo sistema professionale comunale – in corso di definizione - di due figure professionali specifiche: *web editor* e *content manager*, che il vecchio sistema non riconosceva

- la definizione dei flussi di comunicazione tra la città, la struttura tecnica e gli organi politici con le relative responsabilità: chi riceve, chi valuta, chi risponde, chi coinvolge chi, in quali tempi.

Molto più limitati invece i cambiamenti organizzativi volti alla revisione di processi di servizio, visto lo spazio ancora contenuto della transattività.

Un'innovazione organizzativa interessante ha riguardato la realizzazione presso la Direzione Sistemi Informativi di un presidio unitario per la gestione della comunicazione via *web* e la gestione delle comunicazioni via sms (i due nuovi canali). Non fanno ad oggi parte di questo presidio unitario né gli sportelli fisici, che rimangono nella gestione dei singoli uffici, né il centralino telefonico. In proposito il Comune ha valutato ma scartato la possibilità di dotarsi di un risponditore automatico, considerato non idoneo a stabilire rapporti di fiducia tra i cittadini e il Comune.

Il fattore che ha spinto l'unificazione sembra dunque essere stata la tecnologia - *web* o sms – tanto che le relative responsabilità fanno capo proprio alla Direzione Sistemi Informativi; ancora debole appare invece l'idea di dar vita ad un vero e proprio *contact center* costruito su una visione unitaria dei punti di contatto (nuovi e tradizionali) con il cittadino e sul ripensamento complessivo del sistema di relazioni in ottica *Citizen Relationship Management* (il miglior canale per ciascun servizio/utente).

Piani futuri

Oggi, dopo i primi anni di sperimentazione e lo sviluppo ormai relativamente consolidato anche nel territorio dell'uso del *web* per comunicare con l'Amministrazione, si riconosce l'esigenza di integrare la dimensione dell'*e-democracy* con quella dell'*e-Government*, puntando ad uno sviluppo significativo anche se selettivo dei servizi transattivi e conseguentemente ad un maggior coinvolgimento delle funzioni utenti nella fase progettuale e di ridisegno del servizio.

In particolare si riconosce una priorità all'area tecnica (edilizia privata e lavori pubblici) e quindi alla gestione dei rapporti e delle transazioni con i professionisti e con le imprese: tale priorità si inserisce in uno scenario che nei prossimi anni vedrà la realizzazione di grandi progetti di ristrutturazione urbana e risponde quindi a esigenze concrete di servizio.

Altre aree su cui si concentrano gli sviluppi futuri o in corso riguardano il miglioramento delle modalità di relazione con i cittadini ed in particolare:

- una maggiore integrazione tra i vari strumenti di partecipazione previsti nel Portale (SMS, newsletter, bacheche, forum, sesto scrivendo..), per evitare ai cittadini la necessità di diverse iscrizioni separate a ciascuno degli strumenti

- il rinnovamento della veste grafica e dell'organizzazione delle informazioni che, come si è già accennato, consente al cittadino di scegliere tra diversi percorsi di navigazione per raggiungere l'informazione che cerca, tra cui la navigazione per eventi della vita (abitare, lavorare, studiare,..) e la navigazione per profilo dell'utente (anziano, donna, imprenditore, automobilista, sportivo, straniero...)
- il rispetto delle norme per l'accessibilità dei siti *web* da parte delle persone con disabilità.

In sintesi

Punti di forza

- Collegamento forte con le strategie di sviluppo locale: "l'e-" non soltanto come fattore di miglioramento dei servizi ma come elemento di sviluppo più generale di un territorio
- Il Portale come una delle azioni di una combinazione di interventi mirati alla promozione della società della comunicazione
- Il ruolo di promozione e indirizzo del vertice politico (confermato dalla consistente destinazione di risorse proprie)
- Le sinergie tra ruolo di indirizzo e responsabilità della struttura (con il ruolo forte di cerniera del DG)
- Una *partnership* con un'azienda tecnologica esperta e autorevole a sostegno dello *start up*
- Una gestione organizzativa coerente con la strategia (sistema professionale, presidio organizzativo, valutazione dei dirigenti)

Criticità

- La minore attenzione dedicata nella prima fase alla dimensione dei servizi transattivi e ai miglioramenti che possono derivare per i cittadini da soluzioni *on line*
- Il coinvolgimento delle funzioni erogatrici dei servizi più come produttori di contenuti che non come "ripensatori" delle modalità di erogazione dei servizi
- Una gestione della multicanalità guidata dalla tecnologia e quindi parziale.

Caso 0

Comune di Monopoli (Ba)

Il Progetto PARTECIPA PUG

Il caso

“PartecipaPUG” è un progetto di e-Government finalizzato al coinvolgimento dei cittadini di Monopoli nella stesura del Piano Urbanistico Generale (PUG).

In particolare il progetto prevede:

- l’incontro e l’ascolto degli abitanti, attraverso modalità tradizionali (assemblee e riunioni pubbliche) e modalità *on line* (*weblog*, forum *on line*, sito *web*);
- la rappresentazione e la traduzione dei desideri e delle visioni del territorio espresse dai cittadini in obiettivi da inserire nel Documento Programmatico Preliminare (DPP), contenente le linee guida e gli obiettivi per la stesura del PUG;
- la redazione di proposte operative e scenari di sviluppo delle aree urbane, da sottoporre alla valutazione della cittadinanza, con voto elettronico.

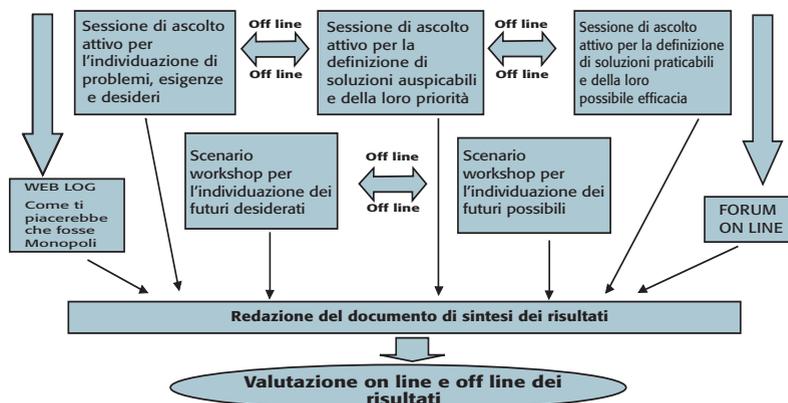
Dal punto di vista interno all’Amministrazione, l’obiettivo è liberare risorse impegnate in semplici e numerose attività di routine quali:

- la gestione interna del PUG da parte dell’ufficio tecnico;
- i servizi informativi di visura e rilascio certificazioni di destinazione d’uso.

Tali semplificazioni saranno attuate grazie agli strumenti informatici e in particolare alla prima base operativa prevista dal progetto, ovvero il PUG in cartografia GIS, sistema geografico informatico, consultabile anche *on line* dai cittadini.

Il progetto ha una durata complessiva di 14 mesi e si struttura seguendo una strategia multicanale per ottenere la più alta partecipazione possibile dei cittadini.

Figura 1 Schema del percorso partecipativo del PartecipaPUG.



Fonte: documento di progetto.

Le sessioni di ascolto, intese come attività di incontro pubblico, (fig.1) si sono realizzate in parallelo all'attivazione degli strumenti *on line*, forum, *blog*, scenari *workshop*. Una prima sintesi dei risultati emersi dal percorso partecipativo è stata inserita nel DPP, approvato dalla Giunta nel gennaio 2007.

Attualmente il progetto è in fase di conclusione, ovvero nella fase di valutazione *on line* e *off line* dei risultati e di attivazione dei sistemi GIS per la successiva gestione del PUG. A questo scopo sono state previste le necessarie attività di installazione dei sistemi GIS nell'Ufficio Tecnico, di formazione del personale e di semplificazione di alcuni servizi relativi alle gestione del PUG.

Quadro strategico

Nel 2004 l'Assessore all'Urbanistica propone di aggiornare il Piano Regolatore della città (risalente agli anni '70) attraverso la partecipazione diretta dei cittadini. Il progetto è redatto da docenti universitari esperti in urbanistica partecipata, interessati alla sperimentazione sul campo di dinamiche decisionali partecipative.

Gli ideatori del progetto ritengono che utilizzare strumenti ICT sia:

1. una scelta obbligata per l'ottenimento dei finanziamenti del CNIPA (140.000 Euro), cui il Comune aggiunge proprie risorse;
2. un'opportunità per incentivare l'utilizzo delle tecnologie da parte dei cittadini al fine di garantire maggiore informazione, trasparenza e partecipazione;
3. una leva per il cambiamento dei servizi comunali, Ufficio Tecnico e URP;
4. un modo per realizzare la partecipazione pubblica ad un rilevante processo decisionale.

L'acquisto di pacchetti *software* (GIS, *weblog*, forum *meeting works*) disponibili sul mercato e l'aver privilegiato i fornitori locali più fidelizzati ha permesso di diminuire la complessità dello sviluppo tecnologico e della sua gestione.

La scelta strategica di investire in comunicazione pubblica è giudicata determinante per la riuscita del progetto, che ha visto progressivamente aumentare la sua legittimazione politica proprio in relazione ai risultati in termini di partecipazione popolare.

Processi decisionali e strutture di governo e partecipazione

Il progetto PartecipaPug considera i cittadini come *stakeholders* di riferimento, ma individua come interlocutori privilegiati per l'attuazione del progetto le categorie, gli Ordini e le associazioni professionali. In linea con le strategie dell'Amministrazione, la maggior parte delle associazioni professionali si sono riunite in un'associazione, PROTECO, divenuta, insieme ad altre, *partner* del progetto. Complessivamente il progetto ha relazione con 52 associazioni, di cui 20 sono *partner* attraverso una convenzione specifica volta a garantire il presidio, la diffusione e il sostegno alle attività operative del progetto con risorse dedicate. Per l'Amministrazione il rapporto con le associazioni è stato determinante per la riuscita del progetto ma al tempo stesso ha rappresentato un elemento di criticità a causa delle molte risorse dedicate al coordinamento.

La scelta strategica per la gestione del progetto è stata di mantenere la responsabilità e il coordinamento all'interno dell'Amministrazione, sviluppando in *outsourcing* le diverse attività, attraverso fornitori e associazioni del tessuto economico-sociale. Tale scelta è stata dettata dalle limitate risorse interne disponibili in termini di personale e di competenze, oltre che da motivi legati ai tempi di attuazione del progetto. Di conseguenza, si è scelto di delegare:

- le attività di progettazione, gestione e valutazione del progetto ad uno staff tecnico, composto da un ingegnere-urbanista, una sociologa esperta di processi inclusivi, 2 urbanisti esperti di GIS e un esperto di sistemi di valutazione, più il dirigente dell'Ufficio Tecnico comunale e la responsabile dell'URP;
- le attività di comunicazione esterna ad una società di comunicazione, le cui attività erano supervisionate ed integrate dalla Responsabile dell'URP;
- le attività di contatto e diffusione sul territorio ad associazioni *partner*;
- le attività tecniche alla società informatica per l'assistenza, l'installazione, la manutenzione e l'elaborazione dati.

I risultati raggiunti in termini di partecipazione sono stati i seguenti: più di 2000 abitanti hanno partecipato alle sessioni di ascolto; il forum conta circa 300 messaggi; circa 100 interventi, fra contributi e commenti, sono stati inviati al *blog*; sono stati presentati 5 sce-

nari *workshop* sullo sviluppo futuro di diverse aree di Monopoli; sono stati espressi elettronicamente circa 250 voti sui 5 scenari proposti.

Tale partecipazione, la cui gestione in termini di aspettative e di *feedback* è un aspetto da presidiare, rappresenta l'unico elemento attraverso il quale attualmente il progetto viene valutato; nella sua ultima fase è prevista l'elaborazione di un questionario *on line* di valutazione e soddisfazione degli utenti.

Nel corso del progetto è stato posto l'accento su tre aspetti di carattere qualitativo, che sono:

1. la relazione con le associazioni *partner*;
2. il coinvolgimento dei cittadini attraverso le nuove tecnologie;
3. l'attivazione di un dialogo reale fra amministrazione e cittadinanza.

Per quanto attiene al primo punto (la relazione con le associazioni *partner*), vi sono state alcune difficoltà, legate:

- alla lunghezza dei tempi fra stesura del progetto e attuazione, che ha comportato la perdita di alcuni referenti delle associazioni stesse;
- all'eccesso di personalizzazione da parte di alcune associazioni da un lato, e all'opposto alla scarsa rappresentatività di altre;
- alla mancanza di un effettivo dominio della strumentazione informatica e delle competenze necessarie a sostenere le attività *on line* delle associazioni.

Per rispondere a tali criticità l'Amministrazione ha modificato le proprie strategie d'azione, proponendo alle associazioni un piano d'azione cui attenersi, escludendo quelle non collaborative, privilegiando le associazioni in grado di esprimere categorie e settori sociali poco rappresentati, installando e adeguando le postazioni internet in alcuni centri pubblici ed associazioni per favorire l'accesso ad internet.

Per quanto riguarda il secondo punto, ovvero il coinvolgimento dei cittadini, i dati indicano un mancato successo: le modalità di partecipazione tradizionali sono state assolutamente prevalenti. Alcune associazioni hanno avuto difficoltà a fungere da tramite per mancanza di mezzi e competenze informatiche, e del resto buona parte del territorio non dispone di connessioni ADSL necessarie per una facile visualizzazione della cartografia digitale. Di conseguenza, l'Amministrazione ha coinvolto nuove associazioni, ha potenziato il canale tradizionale di dialogo, aumentando gli incontri pubblici, attuando così in parte la vocazione innovativa del progetto.

Una risposta concreta per ridurre il *digital divide* è stata l'allestimento di postazioni internet in due centri associativi e in una scuola.

Il progetto ha determinato l'apertura di un dialogo fra cittadinanza e Amministrazione. Gli incontri *off line* sono stati coordinati dallo staff tecnico e hanno visto la presenza di rappresentanti politici, tra cui il Sindaco. Si è così instaurata una relazione fra tecnici e cittadinanza, le cui istanze sono state in parte recepite nel Documento

Programmatico Preliminare e hanno permesso l'elaborazione tecnica di 5 scenari di sviluppo della città, corrispondenti alle visioni e ai bisogni emersi dagli incontri. Tale scenari *workshop* sono stati votati *on line* ed i risultati saranno presentati in un'incontro pubblico di chiusura del progetto.

Un ulteriore effetto del progetto è l'aumento della richiesta e della volontà di trasparenza e pubblicità dei processi amministrativi. Il Sindaco ha infatti chiesto che la bozza del DPP fosse disponibile *on line* prima della discussione in Consiglio, momento in cui i contatti alla Rete Civica sono stati di circa 3000 in pochi giorni. La discussione in aula è stata filmata e sono stati resi disponibili gli interventi *on line*.

I cambiamenti nell'organizzazione

Il progetto non è ancora concluso. Restano da attuare l'elaborazione delle valutazioni rispetto agli scenari urbanistici proposti e l'installazione dei *software* GIS, che consentiranno all'UTC di gestire il PUG in modo più rapido ed efficace.

Nell'idea progettuale è infatti previsto che il PUG sia realizzato su piattaforma *web* GIS rendendo possibili nuove procedure di consultazione *on line*, tanto interna quanto esterna. L'obiettivo è liberare risorse impegnate nell'attuazione di semplici attività di rilascio di certificazioni di destinazioni d'uso. È già stata pianificata la formazione necessaria, che coinvolgerà tutti i 15 addetti dell'UTC.

Il progetto ha inoltre rafforzato il ruolo e il riconoscimento dell'URP, che ha coordinato le attività di comunicazione pubblica del progetto.

In conclusione, il progetto ha inciso particolarmente sui processi di *decision making*, generando un progressivo ripensamento delle relazioni fra Amministrazione, vertice politico e cittadinanza. A dimostrazione di quanto appena detto possono essere citati alcuni significativi elementi che emergono dall'analisi di questa esperienza. In primo luogo il carattere inclusivo del processo tecnico di stesura del DPP, con il *pool* di esperti che ha integrato le proprie attività con i risultati del progetto Partecipa PUG; quindi la pubblicità e trasparenza del processo decisionale con i documenti e il dibattito disponibili *on line*; infine l'approvazione di un documento di Giunta sugli istituti di partecipazione pubblici.

La gestione del cambiamento è stata realizzata da un nucleo di responsabili comunali che ha ricercato l'appoggio e il coinvolgimento del vertice politico, ha legittimato il processo di cambiamento attraverso una capillare campagna di comunicazione pubblica per favorire la partecipazione dei cittadini, ha pianificato una formazione informatica obbligatoria per il personale dell'UTC.

Per la riuscita del progetto i responsabili hanno dovuto acquisire competenze specifiche e trasversali, facilitata da una trasmissione di conoscenze con gli specialisti dello staff tecnico.

Le competenze informatiche, di base e specifiche, sono considerate l'elemento cruciale per rinnovare l'amministrazione e nella formazio-

ne interna del personale. In prospettiva i dirigenti vorrebbero investire stabilmente in formazione dedicata al rafforzamento di tali competenze particolarmente per il nuovo personale.

Piani futuri

In linea con i risultati positivi riconosciuti da tutti - politici, dirigenti e cittadini- sono in corso di approvazione il regolamento per la partecipazione pubblica alle politiche comunali e saranno definite linee di sviluppo e consolidamento di tali progetti.

Dal punto di vista interno vi è l'intenzione di sviluppare e rafforzare l'URP, strutturandolo come garante dell'accesso alle informazioni ed interfaccia unica fra amministrazione e cittadino. L'informatizzazione e la parziale riorganizzazione dell'UTC si inseriscono inoltre in un complessivo disegno di rinnovamento dell'Amministrazione, che passa anche attraverso l'abolizione del protocollo interno, l'introduzione del protocollo informatico, l'introduzione della posta elettronica per comunicazioni interne.

In sintesi

Punti di forza

- Il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini, attraverso le associazioni e le comunità del territorio
- il progressivo sostegno politico, con la relativa legittimazione delle iniziative
- l'*empowerment* dell'Amministrazione, alla prova per la prima volta nella gestione di un progetto
- la sinergia e la collaborazione fra territorio, associazionismo, università, fornitori privati ed enti pubblici

Criticità

- La difficoltà di raggiungere e dare voce ai cittadini meno organizzati e delle periferie urbane e delle campagne
- L'esigenza di garantire continuità all'azione di apertura e trasparenza avviata dall'amministrazione
- Il rafforzamento e l'incentivazione nell'uso del canale di comunicazione telematico (internet, *blog*, forum)

Caso P

Comune di Anzola dell'Emilia (Bo)

«Bisogna partire dal presupposto che non esiste il progetto perfetto e che il cambiamento non finisce mai, per questo è importante ascoltare le persone ed evidenziare i benefici concreti!»

Il caso

Per la diffusione del progetto DOCAREA la Provincia di Bologna ha fatto leva sulle forme aggregate dei comuni, come ad esempio l'Associazione Intercomunale Terre d'Acqua, di cui fanno parte i Comuni di: Anzola dell'Emilia, Calderara di Reno, Crevalcore, Sala Bolognese, San Giovanni in Persiceto, Sant'Agata Bolognese. L'Associazione non annoverava tra i servizi in gestione associata i sistemi informativi e i progetti di e-Government, e su indicazione della stessa Provincia di Bologna è stata sottoscritta una convenzione che ha visto Anzola dell'Emilia capofila per l'introduzione dei sistemi DOCAREA nei sei Comuni associati.

Le attività sono state organizzate attraverso l'attivazione di due gruppi di lavoro a livello di Associazione sotto la direzione del coordinatore di progetto, il Direttore dell'Area Amministrativo/istituzionale del Comune di Anzola dell'Emilia. Un gruppo era formato dai referenti dell'area amministrativa di ciascun Comune, e aveva l'obiettivo di analizzare le problematiche di carattere organizzativo e amministrativo, l'altro dagli informatici per la gestione degli aspetti tecnici e tecnologici. I gruppi si sono riuniti più volte nel corso degli anni dando vita a confronti e approfondimenti, poi declinati localmente in modo autonomo nei propri enti.

Questo modello di organizzazione e direzione dei lavori ha portato a un buon livello di omogeneità delle conoscenze e dei modelli operativi, soprattutto per quanto riguarda il gruppo amministrativo. La mancanza di un servizio unico associato e i contesti organizzativi diversi hanno però portato ad una disomogeneità dei risultati concreti ottenuti dalle amministrazioni.

Il percorso di implementazione e sviluppo delle nuove soluzioni di e-Government ha incontrato infatti sia resistenze interne al cambiamento che criticità esterne. Sul versante interno agli enti sono state evidenti sia la scarsa sensibilità politica rispetto al progetto, in quanto

alcuni amministratori lo hanno appoggiato formalmente senza sostenerlo nei fatti, temendo un impatto troppo forte sulla struttura e grandi difficoltà di cambiamento, a fronte di una scarsa visibilità esterna e di poche risorse disponibili, sia le resistenze da parte del personale.

Sul versante esterno è emersa l'importanza del tutoraggio e coordinamento da parte del Responsabile del progetto (Provincia di Bologna).

Oggi i Comuni dell'Associazione Terre d'Acqua stanno ultimando il percorso di attivazione del protocollo informatico decentrato e hanno iniziato assieme un comune percorso di formazione per i due gruppi di lavoro e a cascata per le singole strutture comunali. L'obiettivo è approfondire le nuove modalità di gestione documentale, il protocollo informatico e la firma digitale, definendo metodologie di riferimento e supporto al cambiamento organizzativo, comune e autonomo per ciascun ente.

Quadro strategico

Il Comune di Anzola dell'Emilia nel 2000 ha adottato un nuovo sistema di protocollo informatizzato e decentrato, incontrando già in quel primo percorso rilevanti problemi di implementazione e consolidamento di nuove modalità operative. Conseguentemente, nel 2002, alla proposta della Provincia di Bologna di aderire al progetto DOCAREA, è stato immediato il tentativo di coglierne le opportunità e proseguire il percorso di ammodernamento intrapreso anni prima.

Alla luce della situazione interna e delle nuove prospettive, diversi sono stati i fattori che hanno inciso sulla scelta di partecipare al progetto DOCAREA:

- il valore aggiunto di poter accedere a *know how* specialistici, altrimenti onerosi e non sempre disponibili;
- il potersi avvalere di nuovi strumenti tecnici, in primis una nuova versione del protocollo informatico;
- la possibilità di disporre di assistenza tecnica specializzata e mirata;
- l'essere soggetti ad un coordinamento qualificato, ad azioni continuative di "animazione" e guida per il cambiamento;
- la partecipazione degli enti del territorio;
- in parte il cofinanziamento del progetto, benché giudicato di scarsa entità rispetto agli investimenti effettuati e le possibilità di spesa dei piccoli comuni.

L'obiettivo a breve termine del progetto DOCAREA per il Comune di Anzola dell'Emilia riguarda la piena funzionalità del protocollo informatico e il potenziamento delle modalità di archiviazione e delle capacità di ricerca e condivisione dei documenti. Nel medio termine l'obiettivo è la progressiva riorganizzazione della gestione documentale in chiave di e-Government, ossia il progressivo passaggio al documento e alle comunicazioni elettroniche. L'ottica è di ampio respiro e

al Comune di Anzola dell'Emilia gli obiettivi vengono perseguiti in una logica di piccoli passi, ossia l'uso del protocollo informatico, la Posta Elettronica Certificata, il ricorso al documento elettronico con la Firma Digitale, l'archivio informatico dei documenti.

I processi decisionali e le strutture di governo e partecipazione

Al Comune di Anzola dell'Emilia l'appoggio politico al progetto è sempre stato pieno, in un'ottica di razionalizzazione e semplificazione amministrativa, portando a un percorso condiviso di sperimentazione e sviluppo interno che nell'ultimo periodo ha anche visto l'attivazione di un nuovo *software* che gestisce in modalità interamente digitale il flusso per la produzione degli atti amministrativi.

Nell'ambito del progetto nazionale il referente del Comune di Anzola dell'Emilia, Direttore dell'area Amministrativo/istituzionale, in rappresentanza dei Comuni dell'Associazione Terre d'acqua, è stato coinvolto al tavolo di coordinamento provinciale e nel gruppo di lavoro per l'elaborazione dello schema di manuale di gestione. Il primo ha permesso il confronto con le altre realtà locali che hanno intrapreso il medesimo percorso e soprattutto con i coordinatori del progetto nazionale; il secondo ha portato al confronto anche con la soprintendenza archivistica regionale e nazionale e l'acquisizione di nuovo *know how* specialistico.

Nel progetto sono stati coinvolti anche i fornitori di prodotti e servizi informatici del Comune, che hanno potuto sviluppare e adeguare le loro soluzioni tecniche ai requisiti DOCAREA, avvalendosi dell'affiancamento di tutor di progetto nel percorso finalizzato all'ottenimento della certificazione previsto dal progetto DOCAREA gestito dalla provincia di Bologna, in qualità di coordinatore del progetto.

La scelta strategica sull'organizzazione è stata quella dell'accompagnamento della struttura al cambiamento attraverso la formazione e il confronto sul *software* e le nuove regole e grazie ad attività di affiancamento interno programmato, realizzato da due operatori degli Affari Generali e rivolto ai circa sessanta addetti di tutti i servizi del Comune. L'affiancamento mirava a favorire la conoscenza e l'uso della nuova strumentazione e a risolvere così le inevitabili resistenze e criticità micro-organizzative derivanti dal cambiamento, oltre che a rendere progressivo e costante il cambiamento culturale nella gestione dei documenti.

Le difficoltà incontrate e in parte ancora esistenti riguardano da un lato aspetti tecnici legati alle caratteristiche dei nuovi strumenti, come l'usabilità e la rigidità di alcune funzioni, dall'altro aspetti attinenti alla dimensione delle conoscenze come la mancanza di una approfondita conoscenza informatica e attenzione archivistica per un'efficace e funzionale fascicolatura dei documenti, e più in generale, una piena consapevolezza del sistema nel suo complesso.

I cambiamenti nell'organizzazione

Il percorso di implementazione di DOCAREA a livello comunale e il passaggio a nuovi modelli operativi evidenziano di fatto alcune macro fasi:

- preparazione della tecnologia, che ha visto l'Ente impegnato nell'acquisizione, personalizzazione e installazione della tecnologia prevista dal progetto DOCAREA;
- coinvolgimento della struttura e attivazione di nuove modalità operative, in primis la digitalizzazione di tutti i documenti in ingresso attraverso l'opera di due addetti dedicati;
- attivazione della casella di Posta Elettronica Certificata istituzionale del Comune e progressivo ampliamento del ricorso alla stessa per le comunicazioni fra enti;
- prima sperimentazione di uso e circolazione di atti solo digitali, da poco avviata usando anche soluzioni non previste da DOCAREA, al fine di favorire l'introduzione del documento elettronico;
- prossima attivazione della piattaforma di gestione documentale, per potenziare le capacità di archiviazione e reperimento dei documenti;
- futuro utilizzo del documento informatico con firma digitale.

Nell'ambito della progressiva implementazione di DOCAREA è stato costruito e attivato un nuovo sistema organizzativo e tecnologico che oggi prevede:

- l'impiego del protocollo informatico decentrato: in ingresso all'URP, agli Affari Generali e alla PM, in uscita in tutti i servizi;
- la digitalizzazione centralizzata di tutti i documenti in entrata, permettendo a tutti gli addetti aventi diritto l'accesso diretto agli stessi via intranet;
- l'accoppiamento dell'atto cartaceo e della copia informatica con un codice a barre univoco, in modo da poterlo identificare con certezza;
- l'utilizzo della Casella di Posta Elettronica Istituzionale, oggi ancora poco sfruttata in quanto pochissimi sono gli enti e gli uffici che effettivamente vi ricorrono²⁷.

A breve si cercherà di ridurre al minimo indispensabile la circolazione delle copie di documento, sostituendole con la trasmissione elettronica.

Al momento vi sono riflessi verso l'esterno, in attesa che, come dice uno dei nostri intervistati, "...sul versante interno la struttura sarà in grado di reggere l'impatto" di nuove modalità di erogazione dei servizi a cittadini e imprese. Per questo motivo a breve verrà intrapreso un percorso di strutturazione di un sistema stabile di monitoraggio e valutazione per verificare l'effettivo uso del sistema, la qualità dei dati e la soddisfazione interna. Attività di supervisione e valutazione sinora svolta dal solo coordinatore di progetto.

²⁷ Dalla rilevazione effettuata risultano solo il settore e-Government della Provincia di Bologna, la Corte dei Conti e l'Agenzia d'ambito territoriale e alcuni servizi della regione Emilia – Romagna.

Al fine di migliorare il sistema organizzativo e di gestire il cambiamento in atto, dirigenti e amministratori comunali hanno direttamente coinvolto e informato il personale degli obiettivi e delle specifiche del progetto. Questo è avvenuto nel corso degli incontri di formazione, occasione di confronto anche sulle regole, i fabbisogni e le possibili soluzioni organizzative. Il percorso, dunque, per quanto possibile è stato condiviso e ha favorito la formazione di una base comune di aspettative. Come anticipato, inoltre, per facilitare il passaggio al nuovo sistema è stato individuato un piccolo gruppo di persone che nel concreto ha ricoperto il ruolo di facilitatore di nuove prassi operative, coordinando le attività, ascoltando ed affiancando man mano la struttura. Allo stesso tempo il progetto è stato inserito nella pianificazione generale dell'ente e nel sistema di obiettivi, valutazione e incentivi dei componenti della "task force" in tema per rafforzare l'azione.

A fine 2003 è entrato a regime il protocollo informatico certificato DOCAREA, è stato approvato il manuale di gestione e un nuovo Titolario (utilizzando lo schema elaborato dal gruppo di lavoro nazionale e disponibile sul sito dell'ANCI).

Piani futuri

Gli sviluppi del progetto al Comune di Anzola dell'Emilia prevedono:

- la gestione dei servizi alla persona *on line* attraverso un sistema integrato, che comprende già la compatibilità con il protocollo informatico di DOCAREA, e che sarà successivamente adattato con le soluzioni derivanti dal riuso del progetto PEOPLE (in particolare, autenticazioni e pagamenti);
- l'aggiornamento e l'attivazione *on line* delle pratiche SUAP e dell'Edilizia;
- revisione del *software* per la rilevazione delle presenze per eliminare la carta;
- completare l'attuale sperimentazione dell'informatizzazione degli atti amministrativi e passare ad un flusso di produzione e a deliberare e determinare elettroniche firmate digitalmente all'inizio del 2008.

Nei progetti di riuso, sempre con il coordinamento della Provincia di Bologna, il Comune ha aderito allo sviluppo dei servizi demografici, tributi e pagamenti e ad altri progetti riguardanti l'utilizzo dei dati territoriali cartografici e catastali.

Per facilitare il cambiamento e superare le possibili resistenze di carattere organizzativo e culturale, la Direzione del Comune di Anzola dell'Emilia ha il convincimento che sia necessario definire obiettivi chiari e circoscritti e individuare un ruolo di direzione e coordinamento delle attività; e sul piano operativo fare formazione tecnica sulla nuova strumentazione, organizzativa e regolamentare e garantire affiancamento sul campo.

In sintesi

Punti di forza

- La forte legittimazione politica del progetto e degli obiettivi di sviluppo e innovazione amministrativa ad esso legati
- L'approccio al cambiamento, affrontato da un nucleo operativo interno in un'ottica di piccoli passi, per obiettivi intermedi secondo una visione di insieme degli obiettivi futuri
- L'accompagnamento della struttura al cambiamento attraverso assistenza e affiancamento *on the job* per analizzare e risolvere le criticità micro-organizzative
- L'attivazione di strategie di diffusione e sedimentazione della cultura dell'e-Government, come ad esempio attraverso la digitalizzazione degli atti

Criticità

- A livello sovracomunale si è dimostrata critica l'assenza di un servizio associato per l'e-Government e i sistemi informativi
- La scarsa visibilità dei risultati del progetto non favorisce la legittimazione del progetto, soprattutto a livello sovracomunale
- Risorse scarse a fronte delle criticità del cambiamento organizzativo
- Il necessario accesso a risorse esterne, in particolare per assistenza e *know how* specialistico

Analisi e strumenti per l'innovazione

Volumi pubblicati

I MANUALI

Ripensare il lavoro pubblico

Come gestire le risorse umane
e la contrattazione
nelle amministrazioni pubbliche
Rubbettino, aprile 2001

Semplifichiamo

Guida alle novità del testo unico
Sulla documentazione amministrativa
Rubbettino, aprile 2001

Manuale operativo per il controllo di gestione

Rubbettino, novembre 2001

Lavoro pubblico e flessibilità

Rubbettino, aprile 2002

Benessere organizzativo

Per migliorare la qualità del lavoro
nelle amministrazioni pubbliche
Rubbettino, aprile 2003

Il call center nelle amministrazioni pubbliche

Migliorare la gestione dei contatti
con i cittadini
Rubbettino, aprile 2003

La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche

Valutare la qualità percepita dai cittadini
Rubbettino, aprile 2003

Manuale di finanza innovativa Per le amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2003

Strumenti per la pianificazione integrata del cambiamento nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2003

Guida operativa sponsorizzazioni nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2003

Regole e regolamenti di organizzazione nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, dicembre 2003

Rendere conto ai cittadini

Il bilancio sociale nelle amministrazioni
pubbliche
Edizioni Scientifiche Italiane, aprile 2004

Il piano di comunicazione nelle nelle amministrazioni pubbliche

Edizioni Scientifiche Italiane, aprile 2004

A più voci

Amministrazioni pubbliche, imprese,
associazioni e cittadini
nei processi decisionali inclusivi
Edizioni Scientifiche Italiane, giugno 2004

L'esternalizzazione strategica nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2006

**La gestione per competenze
nelle amministrazioni pubbliche**

Un approccio innovativo
alle politiche del personale
Rubbettino, maggio 2006

**La pianificazione strategica
per lo sviluppo dei territori**

Rubbettino, maggio 2006

Misurare per decidere

La misurazione delle performance per
migliorare le politiche pubbliche e i servizi
Rubbettino, novembre 2006

I circoli di ascolto organizzativo

Dall'analisi del benessere organizzativo
all'esperienza dell'ascolto
Nelle amministrazioni pubbliche
Rubbettino, febbraio 2008

I RAPPORTI

Urp on line

Indagine sullo stato di attuazione
degli Uffici per le relazioni con il pubblico
Rubbettino, settembre 2001

Donne e leadership

Per lo sviluppo di una cultura organizzativa
delle amministrazioni pubbliche
in ottica di genere
Rubbettino, giugno 2003

**La dirigenza pubblica: il mercato
e le competenze dei ruoli manageriali**

Rubbettino, dicembre 2003

Persone al lavoro

Politiche e pratiche
per il benessere organizzativo
nelle amministrazioni pubbliche
Rubbettino, dicembre 2003

**I rapporti di lavoro flessibile
nelle amministrazioni pubbliche**

Rubbettino, maggio 2004

Formazione e sviluppo del personale

Indagine sulla formazione del personale
nelle amministrazioni pubbliche
Edizioni Scientifiche Italiane, marzo 2005

Semplificazione e trasparenza

Indagine sullo stato di attuazione
della Legge n. 241 del 1990
Edizioni Scientifiche Italiane, aprile 2005

**Le esternalizzazioni nelle
amministrazioni pubbliche**

Indagine sulla diffusione
delle pratiche di outsourcing
Edizioni Scientifiche Italiane, giugno 2005

**La governance degli enti locali
nella gestione dei servizi pubblici**

Rubbettino, marzo 2007

Amministrazioni pubbliche e volontariato

Stato e attuazione
Rubbettino, aprile 2007

Amministrare con i cittadini

Viaggio tra le pratiche di partecipazione in
Italia
Rubbettino, ottobre 2007

**L'organizzazione dello Stato
tra autonomia e policy capacity**

Rubbettino, novembre 2007

**L'adozione della multicanalità e
l'erogazione dei servizi**

nelle amministrazioni pubbliche
Rubbettino, dicembre 2007

Politiche per la qualità dei servizi pubblici

Rubbettino, dicembre 2007

Customer satisfaction: a che punto siamo

Indagine sullo stato di attuazione della
direttiva del Ministro per la
Funzione pubblica del 24 marzo 2004
sulle rilevazioni della qualità dei servizi
percepiti dagli utenti.
Rubbettino, dicembre 2007

E-government e organizzazione

Analisi di caso sulle leve e le condizioni organizzative per l'efficacia dell'e-government
Rubbettino, marzo 2008

GLI APPROFONDIMENTI

La valutazione dei costi e benefici nell'analisi dell'impatto della regolazione

Rubbettino, ottobre 2001

La consultazione nell'analisi dell'impatto della regolazione

Rubbettino, novembre 2001

Il controllo di gestione nelle amministrazioni centrali

Esperienze italiane e internazionali a confronto
Rubbettino, aprile 2002

Le agenzie pubbliche

Modelli istituzionali e organizzativi
Rubbettino, marzo 2006

LE ESPERIENZE

La valutazione e la retribuzione delle prestazioni

Esperienze e materiali
Rubbettino, aprile 2001

L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata

Rubbettino, ottobre 2001

Il controllo di gestione nell'amministrazione finanziaria

dello Stato: l'esperienza dell'Agenzia entrate
Rubbettino, settembre 2002

La valutazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche

Casi di studio sulla valutazione delle posizioni, delle prestazioni e del potenziale
Edizioni Scientifiche Italiane, novembre 2004

Amministrazioni in ascolto

Esperienze di customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche
Edizioni Scientifiche Italiane, marzo 2005

Amministrazioni alla ricerca del benessere organizzativo

Esperienze di analisi del clima organizzativo nelle amministrazioni pubbliche
Edizioni Scientifiche Italiane, aprile 2005

Sperimentare in ottica di genere

Le amministrazioni pubbliche verso una cultura organizzativa che valorizza le differenze
Edizioni Scientifiche Italiane, giugno 2005

LE PROPOSTE

Proposte per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2002

Finito di stampare nel mese di aprile 2008
dalla Rubbettino Industrie Grafiche ed Editoriali
per conto della Rubbettino Editore Srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

La collana *Analisi e strumenti per l'innovazione* nasce per rendere disponibili a tutti coloro che sono interessati al cambiamento nelle amministrazioni pubbliche gli strumenti di azione e di conoscenza realizzati dal Dipartimento della Funzione Pubblica, anche attraverso il Programma Cantieri.

La collana comprende:

I MANUALI, che contengono *linee guida e metodi di intervento* accompagnati da *esempi di realizzazioni*;

GLI APPROFONDIMENTI, che propongono *studi di caso e riflessioni su argomenti* di interesse particolare;

I RAPPORTI, che presentano analisi basate sulla raccolta di dati, sia qualitativi, sia quantitativi, per far conoscere e comprendere le trasformazioni che riguardano le pubbliche amministrazioni;

LE ESPERIENZE, che raccolgono *casí nazionali ed internazionali* con cui confrontarsi;

LE PROPOSTE, che contengono strategie e politiche per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche.



**DIPARTIMENTO
DELLA FUNZIONE
PUBBLICA**

Corso Vittorio Emanuele, 116
00186 ROMA

www.funzionepubblica.it

www.cantieripa.it

www.magellanopa.it