

**ELEMENTI PER LO SVILUPPO DI UN MODELLO
DI PUBBLICA AMMINISTRAZIONE DIGITALE**

A cura di Michele **Morciano**

con la collaborazione di
Antonio **Martino**,
Andrea **Micarelli**,
Renato **Tasca**.

Questo contributo è stato realizzato nell'ambito della
Task Force "E-Government For Development" istituita dal
Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie
per lo sviluppo di un modello di pubblica amministrazione digitale.

SOMMARIO

Introduzione	5
1 Metodologie di supporto alla trasformazione di un'amministrazione: per un modello di pubblica amministrazione digitale	7
2 L'evoluzione di una pubblica amministrazione: dalle riforme ai programmi di e-government	9
3 La pubblica amministrazione come sistema produttivo	11
4 I rapporti tra amministrazione e società	15
5 La misurazione dell'efficacia e dell'efficienza dell'amministrazione e la gestione dei processi di cambiamento	22
6 I fondamenti normativi per un'amministrazione digitale	25
7 Le tecnologie come fattore abilitante	36
8 L'informazione: una risorsa critica per l'amministrazione	44
9 Le modalità di trasformazione di una pubblica amministrazione	48
10 Una strategia per lo "sviluppo digitale"	51

Introduzione

In questo documento viene presentato un quadro metodologico di riferimento a supporto del disegno e della implementazione di progetti che hanno come obiettivo lo sviluppo di pubbliche amministrazioni digitali. Viene organicamente analizzato il contributo che un insieme di fattori forniscono al buon funzionamento di un'amministrazione pubblica, (legislazione generale, normativa tecnica, organizzazione, tecnologie) e viene messo in evidenza come i legami tra i diversi fattori, tra le diverse funzioni di un'amministrazione e le relazioni che si instaurano tra amministrazione e cittadini e imprese, definiscono sia il grado di efficienza dell'amministrazione stessa, sia la sua efficacia in termini di capacità di raggiungimento di prefissati obiettivi.

Viene presentato un approccio organico al disegno di progetti a sostegno dello sviluppo di amministrazioni pubbliche più avanzate, attraverso l'utilizzo strategico delle tecnologie delle telecomunicazioni e dell'informazione.

Un processo di riforma infatti si configura, operativamente, per la realizzazione di progetti per mezzo dei quali è possibile introdurre nel corpo dell'amministrazione i desiderati cambiamenti. Occorre pertanto dedicare la massima attenzione al disegno progettuale e alla integrazione, in tale disegno, dei contributi che a tale cambiamento possono derivare dall'insieme dei fattori che influenzano il funzionamento di un'amministrazione. Il disegno progettuale deve tener conto del contributo di tutti questi fattori oltre a dover essere organico al disegno di riforma.

La "buona amministrazione" dipende da un insieme alquanto complesso di requisiti di carattere legale, amministrativo, organizzativo, regolamentativo tecnico e dei mercati, tecnologici e di risorse umane. Ognuno di essi, in coerenza con un dato livello di sviluppo socio-economico e con il proprio peso, organicamente contribuisce al buon funzionamento dell'amministrazione.

Una pubblica amministrazione, data dall'insieme dei suoi poteri istituzionali, nelle loro espressioni centrale e locale, è lo spec-

chio coerente della società in cui è incardinata e di questa società rappresenta organicamente vincoli e opportunità.

Così l'amministrazione pubblica di un paese è il risultato di una complessa evoluzione di poteri, più o meno decentrati, di norme, di strutture organizzative, di competenze amministrative e tecnologiche; deve avvalersi di un'ampia disponibilità di capacità professionali avanzate e specialistiche. Essa è anche il soggetto delle modifiche e delle trasformazioni che originano nella società civile di cui contribuisce a consolidare l'organica evoluzione.

Le nostre amministrazioni sono attori in un continuo processo di adattamento, compiuto attraverso azioni che incidono organicamente su di un insieme articolato e complesso di fattori, sui quali si opera, a volte, con interventi settoriali, ma che, pena il loro fallimento, devono comunque poter essere riconducibili ad un disegno coerente.

Il processo di riforma di una pubblica amministrazione, cioè il suo percorso di trasformazione e di adattamento alle mutate condizioni del paese, è un processo che non può non trovare origine all'interno di una precisa consapevolezza e determinazione politica. Ma deve poi trovare coerente espressione nelle dinamiche di una molteplicità di fattori e, in ultimo, consolidarsi in una mutazione operativa di cui le tecnologie ICT possono rappresentare l'elemento catalizzante, ma non l'unico.

Un'amministrazione pubblica evolve attraverso un processo alquanto complesso a cui contribuiscono fattori diversi che solo in determinate combinazioni possono consentirne il continuo adattamento alle mutevoli condizioni della società. Con il formidabile sviluppo delle ICT, le stesse tecnologie costituiscono un fattore strategico del cambiamento, per cui la trasformazione operativa di un'amministrazione può, almeno parzialmente, configurarsi come un programma di e-government.

Sulla base di esperienze maturate in sperimentati percorsi di riforma è possibile sviluppare un quadro metodologico di riferimento sulla base del quale poter identificare le aree di maggior interesse e inquadrare le priorità emergenti nel più generale contesto di un organico sviluppo dell'amministrazione, anche rispetto alle esigenze dei vari segmenti della società civile di riferimento.

La definizione di un quadro metodologico generale di supporto alla realizzazione e al mantenimento nel tempo di progetti di riforma delle amministrazioni può prendere le forme, sotto un profilo più propriamente metodologico, di un modello di riferimento per lo sviluppo di un'amministrazione digitale, di cui questo contributo definisce alcuni principi guida, che proponga, in un contesto svincolato da specifici riferimenti socio-culturali, un metodo generale di supporto al disegno progettuale in grado di sostenere la definizione di soluzioni operative di grande efficacia e organicità rispetto disegno di riforma.

Nelle pagine che seguono, dopo aver brevemente analizzato le caratteristiche produttive dell'amministrazione, sono analizzate anche le modalità organizzative, prima ancora che tecnologiche, attraverso cui l'amministrazione stessa si rapporta ai vari soggetti della società. Viene messo in evidenza come la non omogeneità della società di riferimento, rispetto ai rapporti che si possono instaurare con l'amministrazione, renda indispensabile, per l'amministrazione stessa, prefigurare modalità organizzative differenziate per relazionarsi con i differenti soggetti della società. Viene successivamente analizzato, con maggior dettaglio, il rapporto, particolarmente critico, che si instaura tra alcuni fattori, la normativa, le tecnologie e le informazioni, e la capacità di evoluzione di un'amministrazione pubblica. È anche brevemente discussa la necessità di avvalersi di metodi di gestione del cambiamento, al fine di monitorare, all'interno dei processi di trasformazione, sia l'utilizzo delle varie risorse, sia il costante allineamento dei risultati ai predefiniti obiettivi.

1 Metodologie di supporto alla trasformazione di un'amministrazione: per un modello di pubblica amministrazione digitale

La definizione di una metodologia a supporto di interventi di cambiamento in una PA, orientati a favorirne lo sviluppo, nel senso di un'amministrazione digitale, non può prescindere dalla definizione, e quindi descrizione, delle sue caratteristiche produttive, cioè dalla descrizione di tutti quelle relazioni che si instaurano all'interno di un'amministrazione tra tutti i fattori che concorrono al suo funzionamento. Questo perché il cambiamento, la riforma,

l'ammodernamento, altro non sono che interventi più o meno profondi, oltretutto sulle politiche, anche sui metodi produttivi dell'amministrazione e sulle modalità con cui essa si relaziona con la società di riferimento.

Il metodo di analisi della pubblica amministrazione che viene proposto in queste pagine è molto simile a quello normalmente utilizzato per analizzare i processi produttivi e il comportamento sul mercato di una impresa, o il comportamento del consumatore. D'altro canto, un'amministrazione pubblica è caratterizzata anche per una sua dimensione economica e produttiva, oltretutto istituzionale, esprime comportamenti burocratici che possono essere analizzati e generalizzati, esprime un approccio alla società che può anch'esso essere formalmente descritto.

I meccanismi di evoluzione di un'amministrazione possono essere analizzati sotto il profilo delle diverse dinamiche che caratterizzano la rapidità di adeguamento dei diversi fattori, in risposta, ad esempio, a sollecitazioni o modificazioni che intervengono nel tessuto della società.

È evidente che, così come avviene nell'ambito più generale delle scienze sociali, tali dinamiche possano essere rappresentate attraverso una formalizzazione dei rapporti, delle relazioni, che intercorrono tra i diversi fattori che consentono o sovrintendono al funzionamento di un'amministrazione, né più né meno come in una qualsiasi altra funzione di produzione che abbia a riferimento un'impresa. È pertanto possibile definire, in questi casi, una relazione formale tra i diversi fattori e l'output che in una certa combinazione essi contribuiscono a determinare. All'interno di un modello che descriva un comportamento economico, (produzione, consumo), o sociale, (preferenze, scelte), è possibile fare riferimento ai fattori abilitanti, ai parametri di riferimento del contesto socio-economico e istituzionale, alle correlazioni che si instaurano tra i diversi fattori e il prodotto, ai rischi intrinseci a qualsiasi intervento di cambiamento, (progetto).

Allo stesso modo, è possibile descrivere il comportamento di un'amministrazione, di una organizzazione burocratica, la quale, in quanto organizzazione di agenti, pur in presenza di una probabile maggior complessità di misurazione dell'output e dei singoli fattori,

non è affatto diversa da una qualsiasi altra organizzazione produttiva. Esiste una forte contiguità metodologica tra un processo di ottimizzazione economica o un processo di scelta da parte di un consumatore e un processo di ottimizzazione produttiva di un'amministrazione, anche al di fuori degli specifici parametri di riferimento tipici di un mercato.

Naturalmente, sarebbe possibile esprimere anche attraverso modalità più formali, (attraverso un linguaggio statistico-matematico), le relazioni che intercorrono tra l'utilizzo di un certo fattore e l'ottenimento di un certo output; tuttavia, la misurazione (stima) di queste relazioni non è indispensabile al nostro approccio, che è più che altro strumentale alla definizione di un metodo a supporto del disegno progettuale che consenta, di volta in volta, di tener conto di tutti i fattori del cambiamento in funzione di un obiettivo dato. È comunque opportuno sottolineare come l'utilizzo di certe categorie di analisi, risulti fondamentale per la definizione di un percorso di adattamento dell'amministrazione, (riforma, progetti), rispetto a eventi esterni, legati all'evoluzione della società, o all'utilizzo di nuove tecnologie.

2 L'evoluzione di una pubblica amministrazione: dalle riforme ai programmi di e-government

Le esperienze di riforma della pubblica amministrazione, per lungo tempo, si sono sviluppate attraverso modalità che hanno privilegiato interventi di carattere normativo, disegnati senza tenere nel debito conto la loro successiva e, ovviamente, necessaria traduzione operativa, all'interno di vincoli temporali e di investimento definiti; interventi circoscritti su singole procedure amministrative o, comunque, su aree funzionali "verticali", hanno rappresentato un'altra diffusa modalità di intervento. La riorganizzazione della PA, come pure la realizzazione delle infrastrutture tecnologiche e logistiche di supporto, sono state conseguenza diretta di tali evoluzioni normative e si sono dovute sviluppare, spesso, all'interno di vincoli, temporali e di merito, definiti dalle normative stesse.

Attraverso tali modalità di intervento si sono ottenuti risultati che, seppure a volte di elevata qualità nell'ambito di singoli ser-

vizi o di aree funzionali, non hanno potuto però contribuire allo sviluppo organico e coerente dell'amministrazione.

Esperienze più recenti, compiute anche attraverso l'attuazione di programmi di reingegnerizzazione, hanno coinvolto settori più ampi dell'amministrazione e hanno consentito di focalizzare l'attenzione su un più ampio spettro di fattori, recuperando una visione più complessiva dell'amministrazione, nell'ambito della quale la revisione della normativa è risultata funzionale alla riprogettazione delle funzioni ed alla erogazione di servizi innovativi.

Tuttavia, il sempre maggior peso delle tecnologie delle comunicazioni e dell'informazione nei processi di riforma delle amministrazioni non sempre si è tradotto in modalità più equilibrate di intervento, dato che spesso la dimensione tecnologica ha finito con il sostituirsi, più che accompagnarsi armonicamente, alle altre e molteplici dimensioni che caratterizzano il funzionamento di un'amministrazione.

La prevalente modalità operativa attraverso cui molti programmi di e-government si sono manifestati è stata quella tecnologica, lasciando in secondo piano, se non del tutto trascurando, il contributo di altri fattori, funzionali, organizzativi, umani, con il risultato di riproporre un approccio alla trasformazione di una pubblica amministrazione ancora una volta pericolosamente monodimensionale.

In questo senso, l'utilizzo strategico della *sola* risorsa tecnologica è risultato particolarmente carente nell'ancoraggio alle problematiche istituzionali e organizzative delle amministrazioni. Si è dimostrato spesso difficile fornire adeguate soluzioni alle problematiche amministrative o di servizio, attraverso l'utilizzo della sola "risorsa informazione" e, soprattutto, della sua componente tecnologica.

Una più equilibrata rilettura dell'esperienza delle politiche di e-government basate su di una sola risorsa, la tecnologia, non può che portare alla inevitabile conclusione che sono state troppo trascurate nell'equazione del successo *tutte le altre* variabili che attengono tipicamente alla sfera istituzionale, organizzativa e gestionale delle amministrazioni e che costituiscono le altre fondamentali dimensioni attraverso cui si articola il rapporto tra amministrazione e società.

Le difficoltà di operare trasformazioni all'interno della grande complessità produttiva di un'amministrazione, attraverso un approccio "monodimensionale", sia esso rappresentato dalla singolarità della norma o dalla singolarità della tecnologia, dovrebbe suggerire un approccio più organico alla evoluzione dell'amministrazione, attraverso strumenti che sappiano interagire con simultaneità sulle sue differenti dimensioni operative.

Mentre il più tradizionale approccio "normativista" alla riforma dell'amministrazione finiva sostanzialmente per trascurarne la dimensione di servizio, essendo la norma sostanzialmente autoreferenziale, il sempre più intenso uso di tecnologie informatiche ha finito col riproporre meccanismi settoriali di intervento, laddove la tecnologia, da risorsa strumentale è stata inopinatamente promossa a modello organizzativo di riferimento per l'amministrazione stessa, finendo ancora una volta per proporre soluzioni autoreferenziali e non ancorate né alla dimensione istituzionale dell'amministrazione né al rapporto che la lega ai bisogni della società.

Tra i fattori di maggior criticità che sono emersi nell'attuazione di programmi di riforma amministrativa, e anche nell'attuazione dei programmi di e-government, vi è lo scollamento tra gli investimenti in nuove tecnologie e i processi di innovazione organizzativa; una criticità che a livello operativo ha condizionato negativamente la possibilità di integrare tecnologie dell'informazione all'interno del corpo dell'amministrazione. Occorre quindi recuperare, all'interno di un organico disegno progettuale, la centralità delle funzioni amministrative e dei rapporti che in tutte le loro complesse componenti istituzionalmente le legano alla società civile, sviluppando quindi interventi organici sull'insieme dei fattori che legano amministrazione e società, all'interno di programmi di ammodernamento che siano caratterizzati da un elevato tasso di coerenza istituzionale e operativa.

3 La pubblica amministrazione come sistema produttivo

L'implementazione di una qualsiasi politica avviene tramite il funzionamento di processi di servizio che costituiscono, molto schematicamente, le unità organizzative fondamentali preposte allo

svolgimento di tutte quelle funzioni amministrative necessarie alla concreta realizzazione di una determinata politica di settore.

Il processo di servizio, come un qualsiasi altro processo produttivo, utilizza diversi fattori per produrre una politica. In particolare, nel caso di un'amministrazione, risulteranno particolarmente determinanti alcuni fattori che, a differenza di quanto accade ad esempio nel caso delle aziende private, pur costituendo un framework di riferimento, magari importante, (ad esempio la regolamentazione tecnica per specifici processi produttivi o la normativa a protezione dell'ambiente), tuttavia non costituiscono fattori espliciti della produzione. Facciamo riferimento alla legislazione generale e a quella amministrativa e alla normativa tecnica, che nel settore dell'amministrazione costituiscono specifici inputs che contribuiscono a disegnare non solo il risultato atteso in termini di politiche, ma che definiscono in maniera spesso vincolante anche i processi (l'organizzazione del lavoro) e le fasi della produzione del processo amministrativo.

Il complesso dei fattori che risulteranno particolarmente determinanti, all'interno di un qualsiasi processo amministrativo sono dunque la legislazione generale, la normativa tecnica (nel nostro caso in riferimento alle possibilità di utilizzo ad esempio dei documenti elettronici o della firma digitale), le risorse umane, la tecnologia, l'organizzazione, la specifica giurisdizione dell'amministrazione, oltre naturalmente alle risorse finanziarie e alle altre risorse a cui possiamo fare riferimento come al capitale fisso e circolante; a queste si aggiunge un'altra specifica risorsa che assume una particolare rilevanza in molti dei processi amministrativi, la risorsa informazione.

Qualsiasi processo di servizio attivo all'interno di un'amministrazione non può prescindere da nessuno di questi fattori e la loro combinazione e grado di utilizzo influenzerà non solo il livello della sua efficacia in relazione alla sua capacità di raggiungimento di obiettivi predeterminati in termini di politiche, ma determinerà il livello complessivo di efficienza di quella funzione amministrativa. Nel caso specifico della risorsa informazione la sua mancanza o incompletezza potrà risultare, in molti casi, così critica da rendere impossibile il funzionamento di un particolare procedimento amministrativo.

Un qualsiasi processo di servizio all'interno di un'amministrazione difficilmente si troverà ad operare in una posizione di utilizzo ottimale di tutti i fattori che concorrono alla produzione di una politica. Vi saranno quasi sempre disallineamenti o in termini di risorse umane, (posti vacanti, skill non adeguati, turnover bloccato, etc.), o in termini normativi, (normativa generale carente, normativa tecnica inesistente, prassi amministrative consolidate, ma non più adeguate alle esigenze dei soggetti finali, etc.), o in relazione ad altri specifici fattori il cui contributo non sarà allineato alle loro più avanzate caratteristiche, (obsolescenza), o alla loro più efficiente utilizzabilità. Le stesse informazioni possono presentare carenze di tempestività, completezza, correttezza. Non dobbiamo peraltro dimenticare che mentre alcuni di questi fattori possono essere acquistati sul mercato, alcuni di essi, fondamentali per l'organizzazione del processo amministrativo, dipendono in modo cruciale da iter normativi esogeni, la cui speditezza e capacità di adattamento a specifici requisiti operativi potranno risultare particolarmente inadeguati.

Tra i fattori della produzione di una qualsiasi amministrazione si distinguono vari gradi di vischiosità, vari livelli di flessibilità e di capacità di adeguamento: quindi, in termini di utilizzabilità, differenze cruciali nel grado di supporto al cambiamento. I fattori di tipo normativo o regolamentativo risulteranno, in generale, piuttosto rigidi e non facilmente adattabili a specifiche esigenze operative dell'amministrazione; la loro adattabilità sarà quasi sempre caratterizzata da ritardi temporali più o meno consistenti e il loro disallineamento rispetto a prassi amministrative *de facto*, costituirà spesso una caratteristica riscontrabile in molti processi di servizio.

Probabilmente, gli unici fattori sempre, (o più frequentemente), più vicini alla loro potenzialità di utilizzazione ottimale saranno proprio quelli a più intenso contenuto tecnologico, dato che la loro acquisizione avverrà sul mercato e quindi sarà possibile, di solito, avvalersi delle loro configurazioni più avanzate. Naturalmente, occorre fare distinzione tra un livello tecnologico "di frontiera" acquistabile sul mercato e la sua effettiva utilizzabilità all'interno di processi che per loro natura si potranno adeguare a specifici processi di reingegnerizzazione solo con molta vischiosità e ritardi. L'utilizzo di tecnologie più avanzate potrà essere negativamente condizionato

dalla inadeguatezza di altre componenti organizzative o dai vincoli nell'utilizzo di risorse professionali adeguate, o da carenze negli indispensabili flussi informativi che sono critici per la funzionalità dell'intero processo.

Una riforma di una pubblica amministrazione, cioè la sua trasformazione, anche solo settoriale, per adeguarla a cambiamenti di processo (modifiche normative, innovazione organizzativa o tecnologica), o di prodotto (evoluzione dei rapporti - diritti/doveri - che lega l'amministrazione alla società, modifica degli obiettivi delle politiche settoriali), non è altro che un processo di cambiamento che deve investire l'insieme di tutti i fattori, attraverso la modifica più o meno profonda di quella loro combinazione produttiva che definisce operativamente il suo funzionamento.

La difficoltà di intervenire organicamente sul tessuto dell'amministrazione sarà tanto maggiore quanto più diverso sarà il grado di flessibilità dei suoi fattori. Tanto maggiore la differenza nel loro grado e rapidità di adeguamento, tanto maggiore la vischiosità, lentezza e in ultima analisi grado di insuccesso, (o di successo), dei processi di riforma dell'amministrazione stessa.

Le *legacies* che osserviamo nella stratificazione produttiva di un'amministrazione complessa sono quindi il risultato della diversa velocità di adeguamento dei diversi fattori a fronte della definizione di nuove politiche derivanti da cambiamenti nella società a cui l'amministrazione stessa deve corrispondere; dalla rapidità con cui tali modifiche sono incardinate nei vari livelli normativi, (di carattere generale o amministrativo o tecnico); dalla rapidità con cui l'amministrazione riuscirà a trasformare tale quadro di riferimento normativo in effettive modifiche dei suoi assetti produttivi e quindi, in ultima analisi, dal diverso grado di utilizzo di tutti i fattori della produzione, compresa la tecnologia e le informazioni.

Trasformare quindi un'amministrazione per corrispondere alla evoluzione dei bisogni di una società e ai mutevoli obiettivi delle politiche pubbliche, implica quindi dover di necessità intervenire in modo organico sull'intero complesso dei fattori della produzione e quindi significa dover gestire le problematiche che derivano dal diverso grado di inerzia rispetto al cambiamento intrinseco nei vari fattori. Da tutto ciò deriva un problema di management di grande com-

plexità dovendosi programmare e realizzare interventi su di un insieme di soluzioni diverse per ciascuno dei fattori considerati, spesso non direttamente gestibili dall'interno della singola amministrazione. Si pensi, ad esempio, ai tempi necessari a introdurre modifiche normative o di competenze e quindi organizzative, rispetto ai tempi necessari ad attuare una anche profonda reingegnerizzazione dei soli sistemi tecnologici.

La diversa vischiosità dei fattori in relazione al grado di cambiamento che sono in grado di esprimere introduce nella già complessa gestione della trasformazione di un'amministrazione un'altra variabile strategica che è data proprio dalla capacità della stessa amministrazione di gestire questi complessi meccanismi di riforma. Un processo di change management estremamente complesso, dato che dovrà essere applicato, simultaneamente, sia a fattori istituzionali, che a fattori di mercato. Sotto questo profilo, la presenza o meno di professionalità e strumenti adeguati di change management costituirà un ulteriore elemento di grande criticità per il possibile perseguimento di politiche di riforma dell'amministrazione.

Naturalmente, dobbiamo tener presente, riguardo alla generale "avversione al cambiamento" di una qualsiasi combinazione produttiva di una qualsiasi pubblica amministrazione, che i vincoli insiti nel sistema e le vischiosità di adeguamento alle istanze della società civile saranno tanto più marcati quanto più l'amministrazione sarà soggetta, nel suo operare, a stringenti regolamentazioni. Un sistema amministrativo fortemente deregolamentato potrà operare secondo schemi più flessibili e quindi rendere minime le frizioni e disallineamenti tra i diversi fattori, mentre un sistema amministrativo fortemente regolamentato sconterà una maggiore rigidità di adattamento al cambiamento. Tanto maggiore sarà l'intensità di regolamentazione e tanto più complessi e costosi risulteranno i meccanismi di adeguamento anche solo di carattere normativo.

4 I rapporti tra amministrazione e società

Sotto un profilo più specificatamente organizzativo è possibile scomporre i processi di servizio preposti al perseguimento di specifiche politiche nelle loro principali componenti di *back* e *front*

office allo scopo di distinguere le modalità organizzative più tipiche della produzione dell'amministrazione, da quelle forme di supporto organizzativo attraverso le quali si instaurano e mantengono i rapporti con il pubblico. In altre parole, è possibile analizzare le forme organizzative che si instaurano, all'interno di un processo di servizio, a seconda delle tipologie di relazioni prevalenti, del tipo cioè G2G (Government to Government) o G2B (Government to Business) o G2C (Government to Citizens). In questi due ultimi casi è possibile analizzare le specifiche forme organizzative che consentono di ottimizzare i rapporti che si instaurano per l'appunto tra l'amministrazione (G) con B (imprese) o con C (cittadini).

Occorre comunque tener sempre presente che un front office può anche costituire una importante componente di un processo di servizio, di cui certamente rappresenta una specializzazione organizzativa, ma attraverso le sole funzionalità tipiche del front office, sarà praticamente impossibile il concreto perseguimento degli obiettivi più generali delle singole politiche, che devono essere, invece, il risultato produttivo e non solo distributivo di attività di solito ben più complesse svolte all'interno dell'intero processo di servizio.

Le modalità di relazione con i soggetti finali non possono annullare la necessità della macchina amministrativa, anche se questa può essere "corta a piacere", (ricordando la catena logistico-produttiva di una "lean factory"). Anche nei casi estremi di produzione totalmente decentrata, la localizzazione della produzione nel solo front office rappresenterebbe un caso limite. Tutto ciò implica che anche la specializzazione distributiva del front office deve risultare organica all'intero processo produttivo, per ogni dato processo di servizio e politica, a meno, ovviamente, di voler degradare il front office al ruolo di mero "schermo informativo".

Oltre agli aspetti che fanno tipicamente riferimento alla organizzazione della "produzione" a cui abbiamo accennato, esistono quindi altri aspetti in grado di influenzare il grado di prontezza di un'amministrazione rispetto al cambiamento e uno di questi fattori, talvolta particolarmente critico, è esprimibile come la relazione che si instaura con la società e che costituisce quindi una ulteriore specializzazione del processo produttivo dell'amministrazione.

I rapporti che legano sotto un profilo più operativo, più quotidiano, amministrazione e società civile nelle sue varie componenti riguardano anche, in particolare, dato il quadro di riferimento normativo, le modalità attraverso cui l'amministrazione si relaziona, comunica, con i cittadini e con le imprese, sia in relazione alle modalità di godimento dei diritti da parte dei singoli soggetti, sia in relazione ai loro doveri, che di solito sono anch'essi espressi secondo ben definite modalità amministrative.

La vita sociale dei cittadini o il ciclo produttivo delle aziende possono essere più o meno regolamentati e per ciascun specifico diritto/dovere, legato ad un evento civile, o ad una qualsiasi fase delle attività produttive, si attiva uno scambio di informazioni tra amministrazione e soggetti finali. In occasione di questi specifici eventi si instaurano tra cittadini, imprese e amministrazione, rapporti che sono regolamentati da norme che sovrintendono anche, di solito, alle modalità formali attraverso cui tali rapporti devono essere mantenuti. L'intensità di questi rapporti risulterà più o meno profonda a seconda della legislazione generale e specifica; sistemi molto deregolamentati tenderanno ad esserlo anche nelle modalità di relazione con i vari soggetti, mentre sistemi più rigidamente regolamentati tenderanno a definire tali rapporti secondo modalità più rigide e formali.

amministrazioni e società si relazionano attraverso le più diverse modalità, anche se è vero che l'amministrazione tenderà a rapportarsi ai soggetti unicamente sulla base del tipo di norma che, per ciascun specifico caso, sovrintende ai rapporti che per l'appunto si instaurano tra l'amministrazione stessa e quel particolare soggetto. Ma la società è composta da un insieme abbastanza eterogeneo di soggetti, (come pure il mondo delle imprese). Non solo, quindi, vi saranno soggetti sottoposti a particolari regolamentazioni, norme, benefici, doveri, etc., ma a fronte di ciascuna tipologia di diritto o di dovere esisteranno singoli individui dalle caratteristiche fisiche e socio-economiche anche marcatamente diverse. Persone anziane o giovani, illetterate o con un elevato grado di istruzione, ricche o povere, tutte saranno parimenti soggette, nell'ambito di specifiche norme, a mantenere determinati rapporti con l'amministrazione; ma ciascuna categoria sarà in grado di relazionarsi all'amministrazione con un diverso grado di capacità di far valere i propri diritti o di assolve-

re ai propri doveri. Le modalità, non solo amministrative, ma anche fisiche, a disposizione dei cittadini, (e delle imprese), per relazionarsi con l'amministrazione, potranno quindi giocare un ruolo, talvolta addirittura determinante, nel far valere i propri diritti o assolvere ai propri doveri.

Tutto ciò implica che l'uso di una o di un'altra modalità di contatto, di comunicazione, attraverso cui l'amministrazione si rivolge, in maniera attiva o passiva, ad un particolare soggetto, contribuisce a determinare anche l'efficacia di una certa politica. Ciò implica che possiamo caratterizzare singoli gruppi di soggetti in base alle caratteristiche desiderabili, o più efficaci, che dovrebbero possedere le varie modalità di relazione con cui l'amministrazione interagisce con loro. Una volta che siano stabilite le caratteristiche sulla base delle quali segmentare i componenti della società rispetto ad ogni specifica relazione con lo stato, si può anche definire il canale, funzionale, organizzativo e tecnologico, attraverso cui l'amministrazione possa meglio relazionarsi ad essi, beninteso all'interno delle norme che sovrintendono alle specifiche modalità di rapporto. Sotto questo profilo, accanto alla specializzazione produttiva che caratterizza ogni amministrazione, occorrerà prevedere, all'interno della sua articolazione organizzativa, anche specifiche modalità di contatto con le diverse categorie di soggetti.

Il processo produttivo dell'amministrazione può dunque utilmente essere scomposto nelle sue fondamentali componenti organizzative di *back office* e di *front office*, consentendo così di focalizzare meglio le problematiche gestionali, tipicamente connesse alla produzione e quelle più tipicamente connesse alla distribuzione, cioè alla relazione diretta con i soggetti finali.

Una volta definita la necessità per l'amministrazione di corrispondere ai rapporti con i soggetti della società in forma specializzata, dove, ovviamente, la qualità della specializzazione è simultaneamente determinata dalle norme di riferimento e dalle condizioni dei singoli gruppi di soggetti, l'amministrazione dovrà definire le diverse tipologie di relazione con i soggetti stessi.

Esistono diversi metodi per segmentare un certo insieme di soggetti rispetto a determinati parametri di interesse e uno dei metodi più diffusi nell'ambito delle scienze sociali è quello che fa riferi-

mento agli scambi informativi che si instaurano tra agenti diversi, in un mercato o, come in questo caso, tra categorie di soggetti della società e amministrazione pubblica. Su queste basi si potrà determinare un ulteriore insieme di fattori che influenzano la effettiva erogazione di servizi da parte delle amministrazioni, e quindi di efficacia delle singole politiche.

Il ciclo di vita di un cittadino oltre ad essere cadenzato da eventi naturali e sociali è anche cadenzato da eventi amministrativi che lo incardinano nella società attraverso lo scambio di informazioni con le amministrazioni pubbliche. Per molte tipologie di eventi nella vita di una persona si avviano rapporti di tipo amministrativo, che riguardano, prima di tutto, un trasferimento di informazioni tra lo stesso cittadino e un'amministrazione della PA; da questo primo trasferimento di informazioni possono poi scaturire altri eventi amministrativi generati dalla registrazione di quella informazione. Pertanto, lungo il ciclo di vita di una persona, un ciclo di vita di rilevanza non tanto "naturale", quanto "civile & sociale", si possono identificare una serie di eventi / informazioni che incardinano la persona nella società e ne regolamentano diritti e obblighi.

È possibile, pertanto, ripercorrere la vita civile e sociale di una persona e, per ogni evento significativo sotto il profilo civile, identificare l'informazione che viene scambiata con l'amministrazione. È possibile altresì identificare il processo di servizio attraverso cui il cittadino interagisce con la PA in ciascuna di queste situazioni ed è ovviamente possibile identificare tutti i procedimenti amministrativi che sono scatenati dalla notifica alla PA di una qualsiasi informazione. A fronte di ciascuna informazione o procedura amministrativa, ci sarà un diritto / dovere che potrà essere a sua volta identificato e si potrà anche, analizzandone la procedura di riferimento, determinarne tutte le conseguenze successive in relazione ad altri procedimenti amministrativi che ne dovessero scaturire.

È possibile ricostruire l'insieme di questi eventi; è possibile cioè realizzare una mappatura delle informazioni che sono scambiate tra cittadini e amministrazioni nel corso della vita di una persona, (o nel corso della vita economica di una impresa), ed è possibile anche "mappare", per ogni tipologia di evento, oltre che l'informazione scambiata, anche la sua conseguenza amministrativa. Tali eventi, nel

rapporto con l'amministrazione, si trasformano quindi in informazioni scambiate; è quindi possibile realizzare una mappatura di tutte le informazioni che intercorrono tra cittadino e PA ed è possibile associare a ciascuna informazione scambiata anche la procedura amministrativa che viene attivata da questo scambio di informazioni. La identificazione di tutte le informazioni primarie scambiate e dei passi amministrativi da esse scatenati possono consentire anche una mappatura dei procedimenti amministrativi e delle amministrazioni che ne sono titolari.

Su queste basi è possibile caratterizzare un evento di rilevanza civile per l'informazione scambiata, l'amministrazione che per prima acquisisce l'informazione, i canali e modalità attraverso cui tali informazioni sono acquisite, la procedura amministrativa su cui l'informazione agisce, le altre procedure amministrative che derivano da queste informazioni / procedure, etc.

La disponibilità di una mappatura degli scambi informativi così originati può essere organizzata come uno strumento di monitoraggio della tipologia e qualità dei servizi erogati e dei relativi processi di servizio e utilizzata sia a fini di supporto alla definizione di politiche sui servizi, sia al fine di definire iniziative di razionalizzazione e di informatizzazione.

Riprendendo il concetto della specializzazione organizzativa, una analisi sulla segmentazione dei soggetti finali, siano essi cittadini o imprese, non può che portare alla scontata conclusione che dovranno esistere modalità diverse di relazione con l'amministrazione per ottimizzarne l'efficacia in termini di perseguimento di specifiche politiche. Di conseguenza, risulterà abbastanza ovvio considerare per ogni politica, cioè per ogni diversa finalità di interazione tra amministrazione e società, una molteplicità di forme organizzative attraverso cui l'amministrazione potrà ottimizzare, in termini di efficacia, i suoi rapporti con i vari segmenti della società, in pratica i flussi di dati scambiati in relazione a quella determinata politica. Da ciò deriverà la necessità, per ogni singola amministrazione, di organizzare i propri apparati sulla base di una strategia di relazione "multicanale", per raggiungere nel modo più efficace i soggetti interessati, in relazione ovviamente alla specificità delle politiche perseguite.

Le tecnologie ICT, anche in questo caso, se adeguatamente supportate da strumenti conoscitivi e gestionali intelligentemente mutuati dal settore della distribuzione, potranno consentire alle amministrazioni di raggiungere i destinatari delle loro politiche attraverso modalità molto efficaci.

A questo proposito, i programmi di e-government sono risultati particolarmente utili perché, rispetto ai più tradizionali interventi di riforma prevalentemente incentrati sugli aspetti normativi, hanno potuto consentire di porre l'enfasi anche sulle modalità concrete di *interazione* tra amministrazione e società.

Data l'eterogeneità dei soggetti con cui l'amministrazione dovrà confrontarsi, rappresenterà sempre una buona politica, in generale, operare attraverso il maggior numero possibile di canali, cioè di forme specializzate di relazione con il pubblico. Accanto al tradizionale ufficio pubblico, a cui si potranno comunque apportare tutte quelle migliorie già ampiamente sperimentate dalle grandi reti di distribuzione del settore privato, potranno essere organizzate altre modalità di contatto (call center, televideo, sito web, portale, posta ordinaria, etc.) attraverso cui l'amministrazione potrà organizzare, sulla base di criteri di accessibilità, trasparenza e rapidità, quei rapporti con il pubblico indispensabili ad attuare le sue specifiche politiche.

I requisiti principali di un ufficio pubblico, dal punto di vista del cittadino, riguardano l'accessibilità e l'efficienza, soprattutto in termini di rapidità, unitamente a modalità comode e tempestive di diffusione delle informazioni.

La unicità dell'amministrazione, dal punto di vista del cittadino, rispetto alla molteplicità di adempimenti o di godimento di diritti o benefici, costituisce un'altra fondamentale caratteristica del front office; mantenere, al livello di front office, la stessa segmentazione di competenze che caratterizzano, inevitabilmente, l'organizzazione delle amministrazioni, significherebbe vanificare, in termini di efficienza più complessiva, una qualsiasi politica di segmentazione e di multicanalità. Il soggetto finale deve poter relazionarsi con l'amministrazione secondo modalità tarate sulle sue specifiche esigenze e non sulla base della suddivisione di competenze dell'amministrazione stessa.

Una interpretazione più drastica, ma sicuramente ampiamente condivisa, delle caratteristiche dell'ufficio pubblico ideale ci porta alla inevitabile conclusione che l'ufficio pubblico ideale è “quello che non c'è”: esso è, cioè, quell'ufficio sempre accessibile da una molteplicità di canali diversi, sempre aperto, che consente diverse modalità di interazione anche fisica con il pubblico e tassativamente disegnato sulla base delle effettive esigenze della società e non su quelle dell'amministrazione. La principale qualità dell'ufficio pubblico ideale, oltre alla sua utilità, sarà quella di essere invisibile.

È evidente che la possibilità concreta di realizzare un ufficio ideale dipenderà, in primo luogo, dalla organizzazione del back office dell'amministrazione, che nel suo disegno dovrà considerare come fondamentale requisito quello della minimizzazione, attraverso una opportuna ottimizzazione dei processi amministrativi, degli scambi informativi con il pubblico. Anche su quest'ultimo versante, l'utilizzo strategico delle tecnologie potrà rappresentare un fattore abilitante.

5 La misurazione dell'efficacia e dell'efficienza dell'amministrazione e la gestione dei processi di cambiamento

Un processo di cambiamento deve essere consapevolmente gestito in tutte le sue fasi e componenti ed è indispensabile disporre di strumenti gestionali di indirizzo e controllo che possano assicurare il costante monitoraggio, al fine di garantire il raggiungimento dei prefissati obiettivi. Dato che i processi di cambiamento, soprattutto quelli incentrati su inserimenti di tecnologie informatiche, altro non sono, sotto il profilo operativo, che progetti che coinvolgono una molteplicità di risorse, è utile e possibile utilizzare questi strumenti anche per monitorare i processi di riforma. Occorre anche, più in generale, disporre di strumenti che siano in grado di assicurare un costante monitoraggio delle politiche, delle loro modalità di attuazione e dei risultati che esse producono sul tessuto della società.

L'utilizzo di strumenti e metodi di programmazione e controllo di gestione, uniti a metodi di analisi propri del marketing strategico, possono consentire di meglio finalizzare gli interventi di riforma, soprattutto nell'ambito del complesso rapporto tra ammini-

strazione e società, e controllarne l'attuazione attraverso uno stretto monitoraggio di tutte le componenti del cambiamento.

Le problematiche inerenti il controllo dei costi e, più in generale, l'efficienza di un'amministrazione, si risolvono sostanzialmente all'interno dei suoi confini gestionali, con l'amministrazione che mantiene comunque un rapporto esterno col mercato attraverso i prezzi, quali regolatori del processo di acquisizione delle risorse, comprese le tecnologie.

L'efficacia dell'azione amministrativa trova invece il suo naturale terreno di valutazione al di fuori dell'amministrazione, in particolare nel complesso intreccio tra questa e i bisogni espressi dalla collettività, magari anche indirettamente attraverso la domanda di regolamentazione.

È opportuno richiamare l'attenzione su quest'ultimo punto, la domanda di regolamentazione, per mettere in evidenza la necessità di una specifica capacità di produrre una regolamentazione efficace, quindi coerente con gli indirizzi istituzionali di riferimento, ma, al tempo stesso, coerente con una dinamica degli assetti organizzativi e procedurali organica al perseguimento dei nuovi obiettivi. A questo proposito sono utili strumenti di analisi di impatto della regolamentazione che abbiano lo specifico compito di mantenere sempre allineate la normativa e i suoi impatti operativi alle strutture dell'amministrazione.

In particolare, lo sviluppo di una pubblica amministrazione digitale, operazione che non può certo essere ridotta a mera informatizzazione di uffici, potrà beneficiare notevolmente di un approccio metodologico mutuato da processi comparabili che avvengono all'interno del settore delle imprese; tutto ciò, beninteso, all'interno di una logica intesa ad arricchire di contenuti operativi i necessari interventi istituzionali e normativi da cui una tale evoluzione deve prendere le mosse.

Se volessimo affrontare un problema di cambiamento all'interno di una logica aziendale, potremmo dire che l'azienda si trova a dover rivedere il proprio portafoglio prodotti in un'ottica di rinnovato rapporto con la clientela e ad attuare con coerenza quegli interventi di riposizionamento sul mercato (sull'incrocio cliente / prodotto, si direbbe), che consentano un prefissato recupero di redditività. Certo,

il recupero di adeguati livelli di concorrenzialità possono anche essere supportati da un più attento controllo dei costi di produzione (che potremmo chiamare di "autoamministrazione"), ma la strategia vincente non può che essere incentrata sul prodotto.

Volendo traslare questa ovvia e scontata meccanica nell'ambito del settore pubblico, ci troveremmo, operativamente, a dover affrontare, sulla base di un chiaro mandato istituzionale, l'analisi degli effettivi bisogni che la P.A. soddisfa attraverso il suo operare. Occorrerebbe cioè porsi sull'*intersezione* tra servizi e soggetti della società per comprendere se i servizi erogati dalla P.A. siano innanzi tutto servizi veri, cioè se corrispondano ad una autonoma ed effettiva necessità della collettività e se la P.A. riesca ad erogare questi servizi secondo quegli standard di qualità che oramai quegli stessi soggetti si attendono quando acquistano prodotti e servizi dalle imprese. È infatti ben noto che le amministrazioni pubbliche sono particolarmente abili a creare "la propria domanda" e quindi ad infliggere alla collettività bisogni che altro non sono se non una copertura di attività inutili, o addirittura dannose, per il contributo che esse forniscono al degrado del sistema.

Mutuando in modo intelligente strumenti e metodi propri del settore privato, sarà possibile per la P.A., nelle sue articolate strutture, arricchire i processi di riforma proprio sul loro versante più debole, quello operativo, e avviare quel riposizionamento dei servizi, (innovazione di prodotto), che devono necessariamente costituire, al tempo stesso, il punto di partenza, (per l'analisi), e di arrivo, (come attuazione), di un autentico rinnovamento. È evidente infatti che l'evoluzione di un'amministrazione, soprattutto in relazione all'utilizzo di nuove tecnologie, può essere coerente, nel più rigoroso rispetto nominale del dettato normativo, con un ventaglio di interventi sulla tipologia e qualità dei servizi erogati che va dal nulla ai più ambiziosi disegni di reingegnerizzazione.

La capacità di promuovere l'innovazione di prodotto costituisce quindi un fattore critico di successo dell'amministrazione e rappresenta uno snodo essenziale per rispondere adeguatamente alle istanze di rinnovamento dell'azione pubblica.

Dopo aver brevemente discusso gli aspetti più generali di cui occorre tener conto nel definire un processo di cambiamento, è

opportuno ora soffermarsi su alcuni dei fattori più critici che condizionano l'evoluzione di un'amministrazione, la normativa, le tecnologie e le informazioni.

6 I fondamenti normativi per un'amministrazione digitale

Al fine di costituire un modello di governo digitale vi sono dei requisiti indispensabili dal punto di vista organizzativo e normativo. La stessa organizzazione, seppure è una prassi consolidata, va regolata normativamente.

Vi sono alcuni requisiti di tipo tecnico giuridico-politico-organizzativo che non possono mancare. Il modello macro descritto in queste pagine serve per orientare l'amministrazione a sviluppare la normativa minima indispensabile, come uno dei fattori critici per lo sviluppo di un'amministrazione digitale. Al fine di rendere valide ed efficienti le implementazioni del modello, devono essere validi ed efficienti alcuni requisiti minimi dal punto di vista organizzativo e normativo.

Il governo digitale per lo sviluppo va inteso anche come incentivo al consolidamento democratico nei paesi dove si attua.

Alcune considerazioni generali sulla normativa.

La legislazione, in generale, deve essere essenziale, laconica. Sarebbe buona prassi estendere questo criterio a tutta la legislazione generale, ma va particolarmente considerata in tutto ciò che attiene al governo digitale. Questo è un modello di semplificazione, trasparenza ed efficienza. Queste qualità non possono essere preordinate in modo indeterminato e diffuso – come accade, peraltro, in gran parte della legislazione.

L'efficienza di una normazione può misurarsi per il comportamento conforme dei cittadini (efficacia), ma questo è un tema necessariamente a posteriore e contestuale. Questa è la parte empirica della legislazione, ovviamente imprescindibile. L'istituzione è una regola sociale che si adempie.

Eppure vi sono criteri per misurare a priori se vi sono errori di tipo semantico o logico nella redazione delle norme. I criteri di

coerenza, completezza e non ridondanza dei sistemi formali valgono anche per i sistemi legislativi.

L'economia ha molteplici vantaggi, dall'essenzialità alla migliore comprensione e una non piccola: l'allontanamento delle tentazioni di contraddittorietà. Dato che i sistemi formali sono sintattici, ambedue le proprietà, l'economia e la coerenza, sono perfettamente distinguibili e separate, eppure possono essere connesse e, di fatto, lo sono nei sistemi interpretati, (semantici e pragmatici), come di fatto sono i sistemi legislativi

Un ordinamento legislativo è un sistema assiomatico nel quale i postulati sono le norme e le conseguenze sono tutte le soluzioni che il sistema legislativo offre per tutti i casi reali o ipotetici che si possono presentare. La prima condizione dell'ordinamento legislativo quale sistema assiomatico è giustamente la "non contraddizione", giacché se avvenisse una contraddizione sarebbe possibile qualsiasi soluzione. Di fatto, l'esistenza del principio "*lex posterior derogat prior*" non significa che ogni legge posteriore deroga tutte quelle precedenti, se non che deroga quella parte del sistema, vale a dire quella parte delle norme precedenti che fanno nascere una soluzione legislativa che è incompatibile con le soluzioni emanate dalla nuova norma.

Oltre alla coerenza, i sistemi legislativi, come ogni sistema assiomatico o deduttivo, cercano di favorire le condizioni perché possano essere prese decisioni e quelle relative alla completezza, a punto tale che esistono norme di secondo livello per chiudere i sistemi.

L'indipendenza degli assiomi e la sua conseguenza, l'economia del sistema, è forse la meno nota delle proprietà dei sistemi assiomatici, ma non per questo meno importante. Soprattutto è chiaro il rapporto che ha l'indipendenza dei postulati con la dimostrazione per assurdo: il fallimento dell'una assicura il successo dell'altra.

I sistemi legislativi sono sistemi di norme nei quali la funzione dell'indipendenza delle norme stesse garantisce che non vi siano ripetizioni inutili e possibili contraddizioni.

Le forme di fare normativa (tecnica).

La sicurezza economica dipende dalla sicurezza politico-giuridica. Il risultato è il diritto in vigore che deve essere facilmente conosciuto. Per avere un diritto sicuro c'è bisogno di avere la legislazione in ordine. L'OCDE ha fornito dieci criteri rilevanti per mettere in ordine la propria legislazione quando un paese gli si rivolge per richiedere sostegno economico.

La produzione legislativa, in generale, deve essere considerata straordinaria, quindi giustificata. Il criterio di grande produttività normativa è stato però rovesciato dalle raccomandazioni del 19 marzo 1995 della stessa OCDE dove si richiede di valutare tutte le possibili soluzioni alternative prima di intervenire normativamente.

Gli strumenti regolatori sono adoperati per definire le azioni permesse o per limitare quelle attività che vengono considerate dannose. Le regole suppongono sempre un grado di coercizione, la loro natura è autoritativa. Le ragioni che tendono ad incoraggiare il ricorso a questo mezzo è la convinzione che le regole presentino un alto grado di precisione ed efficacia e che non abbiano costi. La ricerca empirica dimostra che non è così. Apparentemente le regole si occupano della condotta delle persone, ma dal punto di vista del governo, elemento essenziale è l'organizzazione che richiede a sua volta, norme.

L'idea della legislazione intesa come ultimo rimedio alle altre forme di promozione dell'azione sociale da parte dell'Autorità crea un'oculata visione della regolazione normativa. Questa è la più importante *best practice* dal punto di vista giuridico organizzativo e va tenuta dovutamente in conto.

Gli standard: soluzioni internazionali.

Per limitare le peggiori prassi, per rendere il fattore normativo un aiuto e non un ostacolo all'e-government, il punto di partenza ineluttabile è il riconoscimento del valore giuridico al documento elettronico e della firma digitale.

Visto come un enorme ipertesto, l'ordinamento giuridico può essere visto dal punto di vista sintattico, semantico e pragmatico. La standardizzazione è di solito un criterio che si esprime a livello sintattico.

La standardizzazione, che parte dagli elementi sintattici di un qualsiasi documento, è stata affrontata da un organismo delle Nazioni Unite che si occupa di standard elettrici e per questa ragione la norma ISO 7498 standardizzata dall'ITU-T, (precedentemente CCITT, come raccomandazione X.200), costituisce il punto di partenza obbligato. È un modello stratificato di funzionamento per l'interconnessione di reti aperte. Da questo modello di riferimento dei protocolli e delle relazioni logiche di comunicazione tra due sistemi, sono definiti i sette strati di un documento elettronico. Da qui si è passati ad enunciare i criteri di sicurezza che deve avere un sistema per trasmettere documenti o, se si vuole, i requisiti di sicurezza dei documenti trasmessi. Il vantaggio consiste nel fatto che alcuni di questi dati riguardano proprio il documento trasmesso, vale a dire sono autoreferenti e consentono di determinarne la completezza e l'intangibilità.

Ovviamente, occorrono criteri più precisi ed uniformi per il riconoscimento del valore giuridico di un documento elettronico e per la validità delle diverse forme di riconoscimento dell'autore del documento. Risulterebbe veramente costoso, per le imprese e per i cittadini, in generale, essere assoggettati ad un criterio di riconoscimento per la pubblica amministrazione ed un altro per i privati; così come *non* avere criteri uniformi di riconoscimento della firma elettronica. Questo crea – tra l'altro – rapporti di giurisdizione e di competenza tra le Regioni (Stati) ed il governo nazionale.

La standardizzazione in materia di documento elettronico e firma elettronica proposta dall'Uncitral può essere un punto di partenza interessante e già sufficientemente standardizzato. Ovviamente non basta, occorrono almeno altri due requisiti: il primo configurare diversi livelli di sicurezza sia per la documentazione sia per la tutela dell'autore del documento e, da questo punto di vista, va recepita la Direttiva europea che prevede due tipi di firma, (leggera e pesante).

Da questo punto di vista viaggiano sulla rete al meno quattro tipi di documenti: quelli normali che tra privati o tra imprese e anche tra Enti pubblici costituiscono fonte principale d'informazione; quelli firmati con firma leggera nei termini della direttiva europea e quelli firmati da firma pesante conforme alla legislazione nazionale e la regolamentazione pertinente; quelli che rivestono una

particolare rilevanza e necessitano crismi di autenticazione della stessa firma (documenti pubblici).

Un altro modello che può essere facilmente e rapidamente adattato alla legislazione nazionale è quello relativo al Commercio elettronico formulato dalla stessa Commissione nel 1996.

Standard de jure e standard de facto.

L'esistenza di standard è un requisito sintattico senza il quale non sono possibili né le interconnessioni né l'interoperabilità. A livello semantico le cose sono ancora più complicate e dipendono dalla tensione necessaria tra uno standard internazionale comprensibile e scambiabile ed una cultura nazionale necessariamente contestuale. La semantica ha a che fare col senso, senza un contesto non esiste senso.

Come ottenere questi standard costituisce una disputa importante nella quale il governo digitale è coinvolto. Gli "standard legali" hanno una lunga gestazione e necessitano dell'intervento di enti sopranazionali con rappresentanza statale. Dati i tempi lunghi e le rigide normative, male si sposano con una disciplina *in fieri* come l'informatica, ed è opportuna la maggior libertà e, per questa ragione, deve essere accettata la pluralità di fonti, cioè, ciò che è conosciuto come *open source* dal punto di vista software.

In materia di standard sono da incoraggiare gli standard di fatto, sempre che si tenga conto che, in molti casi, questi nascono da esigenze di parte, da imprese che tendono al monopolio del settore o che cercano seppur legittimamente di massimizzare il proprio profitto. È qui soprattutto, dove vale la pena di ricordare che indipendentemente da "digitale", si tratta di *governo*; la tecnica è un'opportunità e un mezzo, ma il governo deve mirare all'interesse generale. La partecipazione dei rappresentanti tecnici dei paesi meno sviluppati nelle commissioni internazionali (ISO, WEEB, W3C, IETF, ICANN, OMPI, etc.) costituisce un investimento del quale, sembra che, fin'ora, non si sia sufficientemente valutata la portata. Il vantaggio di raggiungere uno standard *de jure* è tutto a favore dei governi e in particolare dei più deboli. Laddove questo non è possibile o tardivo o molto costoso, è raccomandabile almeno un'autorità nazionale competente che garantisca la vigenza degli standard in tut-

to il territorio nazionale e per tutti i soggetti pubblici, aziendali e privati

I livelli dove nascono le normative: internazionale, sopranazionale, nazionale, regionale, locale.

Il legislatore oggi ha diversi ambiti di giurisdizione che vanno rispettati ed integrati: quelli internazionali s'impongono con la forza della consuetudine (vedi normative WTO) dei trattati o delle risoluzioni di organismi internazionali. La concentrazione regionale, UE, NAFTA, Mercosur, etc. fa nascere il legislatore sopranazionale. La crescita della giurisdizione regionale e locale si fa, anch'essa, a scapito della sovranità nazionale. Questo è un tema di complessa ragione politica che eccede questo contributo. Se non vi sono criteri accettati in campo internazionale le soluzioni locali, regionali o nazionali, possono diventare globalmente inconsistenti.

Per questa ragione è importante per i governi nazionali seguire i lavori degli organismi internazionali in generale, e in particolare quelli relativi all'analisi e alla valutazione delle politiche pubbliche. In altre parole, si aprono nuovi spazi ed opportunità per introdurre nell'attività dello staff dei Consigli l'uso di strumenti analitici nuovi, mutuati dall'esperienza delle scienze sociali.

Il nodo di tutta la validità dell'e-government Il riconoscimento del documento elettronico e la firma digitale.

Il nodo centrale della validità dei requisiti giuridici e organizzativi per il governo digitale consiste nel riconoscimento del valore giuridico del documento elettronico e la sua conseguenza: la (o le) firma digitale (i). Questo consente la creazione, trasmissione e conservazione della documentazione digitale, la validità delle notifiche, dei certificati, della stessa legislazione e – in tempi molto brevi – della pubblicazione e la relativa pubblicità.

Alcuni paesi hanno già avviato forme di certificazioni on line, altri hanno automatizzato le procedure in modo tale che ancora spediscono carta, ma tutta la procedura è automatica.

Due elementi vanno poi aggiunti a questo del riconoscimento del valore giuridico del documento elettronico: il protocollo digitale e la identificabilità elettronica (carta d'identità elettronica).

Una volta soddisfatti questi criteri elementari è possibile costruire validamente tutti i rapporti di tipo G2C, G2B e G2G vale a dire i rapporti del Governo con i cittadini e con le imprese e tra le amministrazioni. E viceversa.

Questo implica una piccola rivoluzione in termini di mezzi probatori dei documenti, che comporta, sostanzialmente, di rinverdire i criteri della Convenzione di Vienna in materia di compravendita internazionale. L'introduzione del valore giuridico del documento elettronico crea la possibilità concreta di creare, trasferire, archiviare etc. documenti con valore giuridico che sono supportati in un PC o in un dischetto o in un CD e che viaggiano per Internet e tutte le altre reti che si vogliano creare: quindi determinano l'esistenza di diverse categorie di documenti giuridici.

Documenti che le parti si scambiano sia in forma cartacea sia elettronica e che costituiscono un principio di prova per iscritto, vale a dire valgono sempre, a meno che non siano disconosciuti dall'autore.

I documenti firmati, vale a dire le prove vere e proprie, sono caratterizzati da una gamma di firme e quindi di validità: a) firma olografa su carta, che trasforma i documenti in scritture private; b) firma digitale "pesante", che ha le stesse valenze giuridiche, ma che dal punto di vista della prova è più efficace di quella cartacea, perché contiene altri dati d'identificazione e temporali che la prima non ha; c) firma "leggera", intermedia tra la firma pesante e alcuni requisiti della firma olografa, in ogni caso superiore dal punto di vista tecnologico, nel quadro di riferimento ove è riconosciuta, ma di minor valore rispetto alla firma l'olografa come prova.

Documenti firmati con firma autenticata, che costituiscono i documenti pubblici sia su carta che su supporto cartaceo.

L'Autorità di Certificazione.

La firma elettronica è, in generale, una procedura software che produce un risultato sintattico sul documento al quale si applica. È prevalso il criterio della crittografia e in particolare la crittografia a chiavi asimmetriche in modo tale che una chiave la custodisca l'autore del documento elettronico e l'altra l'ente certificatore della seconda chiave o chiave pubblica.

Da questo punto di vista l'autorità certificante funziona come un Registro nel quale sono depositate le chiavi pubbliche delle firme elettroniche e l'organizzazione di questi enti certificatori è abbastanza complesso; a seconda delle soluzioni previste è diverso il grado di tutela, quindi di sicurezza e validità del documento elettronico firmato. Un criterio generale e standard per la validità delle firme elettroniche, è la "Open Public Key Infrastructures" (PKIs), vale a dire l'Infrastruttura aperta di chiavi pubbliche (PKI).

Le soluzioni possono essere diverse nei diversi paesi. Questi enti certificatori possono essere pubblici o privati, ma si devono attenere a regole certe che li fanno distinguere in enti certificatori di una firma leggera od una firma pesante. In generale, però, dovrebbe esserci un ente nazionale che coordina, indirizza e controlla queste autorità certificanti: è l'Autorità di Certificazione "radice" dalla quale dipendono tutte le altre.

Negli Stati Uniti, ogni stato ne ha istituita una e questo fatto ha generato non pochi problemi, soprattutto per la validità interstatale delle firme. Per questa ragione è stato necessario creare un ponte tra tutte le autorità statali, appunto il Federal Bridge Certification Authority (FBCA).

Un'altra delle possibili soluzioni è stata proposta in Argentina, dove il Ministero della Funzione pubblica è incaricato di fungere da "Organismo licenziatario radicale", la *Sindicatura General de la Nación* (SIGEN), costituisce l'organismo preposto al controllo e dove sono poi state istituite diverse Autorità Certificanti secondarie, che possono essere, come in Italia ed in Germania, pubbliche o private.

Le Autorità Certificanti sono responsabili di generare e custodire certificati di chiavi pubbliche che mantengano i requisiti di sicurezza, autenticità ed integrità già richiamati nella norma ISO 7498. Il problema è, come sempre, *quod custodia custodies*, cioè come fare a controllare queste autorità di certificazione e soprattutto ottenere ciò che in informatica si chiama interoperabilità ed in politica accesso di tutti da qualsiasi punto del paese in forma immediata e non dispendiosa.

Le soluzioni meno dispendiose infatti, possono essere attuate immediatamente da tutti i paesi e in ogni regione del paese. Va

anche considerata l'accessibilità economica come un elemento importante per la partecipazione generalizzata e senza esclusioni. La firma digitale con enti certificatori certi riunisce le condizioni di sicurezza ed economicità per l'identificazione.

Le normative a sostegno dell'organizzazione.

Dai criteri proposti dall'OCDE nasce anche una importante metodologia sull'analisi dell'impatto della regolamentazione in termini di costi e benefici.

Un settore dell'OCDE, chiamato *Puma, Public Management and Governance*, assicura un continuo monitoraggio della regolamentazione pubblica in alcuni paesi.

Il serio uso delle metodologie alla base della misurazione della *ICT effectiveness* consente di seguire i processi decisionali delle politiche pubbliche, sia al centro che in periferia, anche attraverso strumenti di *e-decision making*. Uno dei problemi più seri del moderno federalismo consiste, in generale, nel non duplicare le azioni e nel poter sempre risalire ad un responsabile della facoltà decisionale. Il *check and balance* moderno consiste nella possibilità di seguire tutto il processo decisionale indipendentemente dal luogo (governo nazionale, regionale o locale) dove si prende la decisione.

Visto dalla parte del cittadino, la complessità dell'organizzazione del governo (dell'amministrazione) è un problema del governo, che esso deve risolvere in modo congruo con le finalità che si propone. Al cittadino interessa il risultato: tutta l'amministrazione come un back office.

Tra i principi che non possono mancare in tutto l'ordinamento ricordiamo la sussidiarietà, la flessibilità, il coordinamento, la trasparenza.

La sussidiarietà implica che la gestione amministrativa deve collocarsi, per ogni problema o compito, nell'ambito più decentralizzato possibile ove possa adempiersi efficacemente. I poteri locali devono assumere nel proprio ambito tutto ciò che sia possibile e solo trasferire all'ambito superiore, supponiamo regionale, quello che non possono attuare da soli; il principio si applica ad ogni nodo del rapporto gerarchico, arrivando a quello nazionale che dovrà trasferire solo l'indispensabile, per esempio una moneta comune. Ovviamente

la decisione di quale sia l'ambito più adeguato è di natura politica e non tecnica, ma la tecnica fornisce però i parametri alla base di valutazioni di opportunità ed efficienza.

La flessibilità nell'organizzazione e nell'amministrazione, deve essere incorporata nel principio in base al quale uno stato non deve produrre decreti, ma trattare, negoziare. Le unità d'intervento in materie strategiche devono rassomigliare sempre di più a *task forces* che si creano per un fine determinato, ma pronte a riconvertirsi se vi è la necessità: le imprese funzionano come reti, il governo farà altrettanto.

Il coordinamento deve prevedere livelli gerarchici all'interno dei quali si specificano le regole per le scelte di priorità.

La trasparenza amministrativa, implica, tra le altre opportunità, anche la possibilità di controllare tutta la catena decisionale e, in ogni momento, la documentazione prodotta.

Questi principi per essere efficaci hanno bisogno di due condizioni: modernizzazione tecnologica e formazione del personale a tutti i livelli.

Semplificazione della normativa a sostegno dell'e-government.

Una tappa importante per lo sviluppo del governo digitale consiste nella revisione dell'ordinamento in vigore al fine di incorporarvi i criteri minimi enunciati e ridurre il grado di contraddittorietà, lacunosità e ridondanza del sistema.

A tal fine esistono già diverse esperienze internazionali che vanno dall'istituzione di un ufficio permanente destinato alla qualità della legislazione, fino alla redazione di testi unici e all'adozione manuali per la redazione di testi legislativi. La tecnica consiste nel trattare la legislazione come una documentazione che dovrà essere integrata col resto della documentazione in vigore e conservata e consultata in modo adeguato, semplice e veloce.

L'introduzione di standard nella creazione di norme giuridiche produrrà diversi effetti sulle decisioni politiche. Il primo e più importante è quello della riduzione della contaminazione legislativa. Un'altro effetto, ha a che fare col nostro tema: gli organi deliberativi, per adottare la standardizzazione, dovranno adeguarsi a criteri uni-

formi di creazione di norme; dovranno adottare un Manuale di Tecnica legislativa. La scienza della Legislazione ha lavorato molto su questo tema negli ultimi anni e vi è una profusa bibliografia.

L'esistenza di Manuali di Tecnica Legislativa farà sì che le norme create secondo questi criteri saranno caratterizzate da una sintassi prevedibile e classificabile e da dati sul proprio documento. Gli elementi costitutivi dei documenti normativi appartenenti ad una stessa classe quali il titolo, parti, articoli e commi costituiscono in se stessi dati identificatori del documento stesso e possono essere associati ad altri dati che ne arricchiscano o qualifichino il contenuto. Questo consentirà l'archiviazione, la marcatura e il recupero di questi dati secondo modalità conformi ad un linguaggio di marcatura che ormai è diventato uno standard di fatto, l'XML.

Quindi la tabella classificatoria tipica di questo linguaggio verrà adottata direttamente dai (meglio *dal*) Manuale di Tecnica Legislativa in vigore. E questo chiude il cerchio virtuoso perché gli stessi criteri adoperati nella creazione delle norme giuridiche verranno adoperati per il reperimento di tali norme.

Le normative sulla privacy creano un limite al governo digitale.

L'enorme potere che deriva dalla concentrazione di tanti dati personali facilmente raggiungibili va controbilanciato con misure di sicurezza per il trattamento di documenti e basi di dati che contengono dati personali. All'interno di ogni banca dati devono esserci livelli di accesso secondo la responsabilità dell'operatore e barriere per gli esterni. Particolare riguardo per i dati considerati sensibili che devono essere particolarmente tutelati.

Vi sono già diverse leggi nazionali sulla protezione dei dati personali così come alcuni tentativi a livello internazionale. Anche qui vi sono criteri standard internazionali che garantiscano chi agisce fuori del proprio territorio.

Il secondo limite: il divario digitale.

Il secondo limite che si pone allo sviluppo del governo digitale, soprattutto nei paesi in via di sviluppo, è il *digital divide*. Che vi siano diversità di sviluppo a livello di reti, di computer e di cultura

informatica non può essere negato, basta guardare ai dati: l'80 % dell'attività digitale ha luogo nell'emisfero Nord e di questa, circa la metà in Stati Uniti e Canada.

Il divario non solo esiste ma tende ad aumentare se non vi saranno vigorosi ed accurati correttivi. Questo limite non può essere sottovalutato.

Da questo punto di vista il governo digitale non può essere neutrale e deve considerare che questo divario – se continua o si accresce – costituisce un impedimento allo sviluppo dell'e-government proprio nel senso di escludere molti paesi, molte aree in molti paesi, molte zone in più aree particolarmente arretrate. Il governo digitale, come opportunità, o come impegno nella partecipazione, è una grande opportunità per lo sviluppo a condizione che dal governo centrale ai governi locali si applichi una politica orizzontale e verticale di sussidiarietà, si adoperino standard interoperabili, si condividano i dati, s'investa nella formazione. La diminuzione dei costi di transazione nelle relazioni tra i cittadini, le formazioni sociali, gli apparati amministrativi e le istituzioni politiche possono fare del governo digitale un mezzo di sviluppo della democrazia e per il benessere economico.

L'applicazione rigorosa della sussidiarietà, ad esempio, ad incominciare dal governo locale, che è il più immediato ai cittadini, può costituire un deterrente alla esclusione e all'accentuarsi del divario.

La lotta contro l'esclusione, l'*e-vocacy*, è strumento di governo, l'implementazione digitale costituisce un mezzo, un'opportunità.

7 Le tecnologie come fattore abilitante

Il ruolo abilitante delle tecnologie nello sviluppo dei processi e dei servizi della PA, come pure della sua interazione con i cittadini e l'ambiente economico e produttivo ha ormai trovato larghe conferme e diffuse applicazioni.

Il mercato delle ICT offre soluzioni in grado di supportare e potenziare fortemente la conservazione, elaborazione e diffusione delle informazioni nel contesto delle funzioni istituzionali, in coe-

renza con il quadro normativo di riferimento e, più in generale, la distribuzione dei servizi, garantendo, nel contempo, un enorme ampliamento delle possibilità di accesso da parte della collettività.

Cogliere tali opportunità è una scelta irrinunciabile, purché si riesca ad utilizzare le tecnologie come supporto a nuovi modelli organizzativi e di interazione e non come *soluzioni “in sé”*.

Il fattore tecnologico, d'altro canto, può assumere maggiore o minore criticità in funzione delle specifiche funzioni della PA e, più in generale, del contesto socio economico di riferimento. Certamente è da considerare irrinunciabile, nell'ambito delle funzioni più strettamente connesse alla gestione del patrimonio informativo, ove, nella sostanza, non esistono alternative praticabili all'utilizzo delle ICT; in questi contesti è da considerare di importanza strategica la rimozione di quei vincoli che dovessero ostacolarne il pieno utilizzo. Parimenti strategico è il recupero di tutti i patrimoni informativi delle amministrazioni pubbliche, garantendo il superamento di tutte le barriere frapposte da architetture tecnologiche datate o fortemente proprietarie. Il superamento di questi vincoli dipenderà non solo dall'adeguamento delle tecnologie impiegate, ma, soprattutto, da un profondo ridisegno normativo e organizzativo delle strutture e dei procedimenti coinvolti.

Fuor di dubbio è l'immenso potenziale di integrazione di cui sono portatrici le tecnologie ICT, ma lo sfruttamento di tale potenziale può essere operativamente interpretato magari come mera integrazione di soluzioni e tecnologie diverse per natura, concezione ed età, rischiando così di esprimere una visione della tecnologia come fine e non come fattore a sostegno dello sviluppo di nuovi modelli di integrazione degli *attori* della struttura sociale del paese, con la pubblica amministrazione in posizione di traino.

L'informazione è il patrimonio essenziale non solo per le aziende private, ma anche, e soprattutto, per la pubblica amministrazione, ma una informazione dispersa, disorganizzata, e, in ultima analisi, difficile da gestire, sintetizzare ed analizzare può costituire un limite quasi insormontabile allo sviluppo ed al controllo di politiche efficaci .

Per quanto concerne i servizi erogati dalla pubblica amministrazione, un elemento che merita particolare attenzione è l'esi-

genza di flessibilità nella loro natura, struttura ed organizzazione. La PA deve manifestare capacità di rapido adeguamento e sviluppo rispetto a contesti socio-economici in rapido e spesso difficilmente prevedibile cambiamento. Molti dei sistemi informativi realizzati fino ad oggi sono stati caratterizzati da una logica del processo di servizio cablata all'interno del sistema e, proprio per questo, adatti ad un contesto stabile e duraturo, ma estremamente difficili e costosi da adeguare a contesti maggiormente dinamici.

Le tecnologie oggi disponibili, che consentono una netta separazione della logica di processo da quella più strettamente applicativa appaiono, per le grandi strutture in genere e per la pubblica amministrazione in particolare, una opportunità irrinunciabile. Ad esempio, le piattaforme per la gestione del *workflow* non solo consentono di rendere disponibili le funzioni operative e di controllo delle operazioni a strutture organizzative variabili nel tempo, ma con lo sviluppo di interfacce spesso caratterizzate da alta usabilità, consentono alle amministrazioni lo sviluppo di una cultura di processo più profonda ed una maggiore e più agevole possibilità di intervento sui propri modelli operativi. Tali sistemi, inoltre, rendono certamente più agevole anche l'adozione di modelli operativi di lavoro diversi, come quello del lavoro a distanza (telelavoro), che possono offrire soluzione a disagi sociali di vario tipo (handicap, dispersione geografica, ecc.).

Il problema della struttura e della gestione del *workflow* trascende, peraltro, soprattutto nella visione del cittadino e dell'impresa, i confini della singola amministrazione. Molto spesso i processi amministrativi coinvolgono più amministrazioni ed altrettanto spesso il ruolo di canale di comunicazione tra di esse viene risolto, parzialmente, attraverso il ricorso all'utente stesso. Stante l'assoluta necessità di rendere sempre coerenti le soluzioni organizzative con la produzione e utilizzazione, al desiderato livello di qualità, dei necessari flussi di dati, le tecnologie oggi disponibili rendono possibile, seppur, in generale, a livelli di efficienza inferiori rispetto a quelli assicurati da una più corretta organizzazione, il superamento di tali carenze informative a diversi livelli di complessità, che vanno dallo scambio di messaggi basato su protocolli standardizzati, ai più avan-

zati sistemi di notifica eventi basati sui paradigmi di “publish & subscribe”, fino alla gestione di *workflow* tra processi eterogenei.

Le tecnologie che rendono possibile la più ampia distribuzione di informazioni e servizi, prime fra tutte quelle di rete, oltre che costituire il substrato fisico su cui fondare l'effettiva cooperazione tra i diversi processi della PA, possono costituire un formidabile abilitatore per tutte le politiche di decentramento amministrativo. Il loro sviluppo, però, deve essere oggetto di una pianificazione coerente con le effettive esigenze e con i piani di sviluppo complessivi della PA, sia in termini di copertura geografica, sia in termini di capacità e di tecnologia di base. Tali infrastrutture, infatti, sono caratterizzate dalla molteplicità di opzioni tecnologiche disponibili (dalle reti telefoniche e dati tradizionali, a quelle wireless, ai canali satellitari), estremamente variabili sia quanto a potenzialità, sia quanto ad investimenti necessari per la realizzazione, l'avvio e la gestione. Esse sono potenzialmente capaci di supportare qualunque esigenza di trasmissione di informazioni e documenti, ma proprio per la diversità degli investimenti e delle competenze tecniche necessarie per gestirle, è evidente che esse debbono evolvere coerentemente con la “domanda di informazione”, onde evitare costosi investimenti per i quali il rapporto costi/benefici non potrebbe che essere svantaggioso. Anche in questi casi la capacità di integrazione tra i vari fattori (norme, organizzazione, tecnologie) rappresenterà il vero fattore critico alla base dell'utilizzo strategico e digitalizzato massimo, da parte della pubblica amministrazione, delle infrastrutture di comunicazione e della rete *internet* in particolare, può avere un impatto non trascurabile sul mercato, sia per lo sviluppo dell'infrastruttura in sé, sia nell'ottica di politiche volte a sostenere lo sviluppo del traffico.

La disponibilità di sistemi informativi e infrastrutture di comunicazione rendono possibile lo sviluppo di strategie di accesso diretto, di cittadini e imprese, alle informazioni e ai servizi, sviluppando un processo di “disintermediazione” mirato a rendere più rapido ed efficiente il rapporto tra la PA ed il mondo esterno. Tale processo deve svilupparsi coerentemente con il contesto socio-economico dei singoli paesi, e deve prevedere, necessariamente, l'at-

tivazione di canali di accesso molteplici e diversificati sia dal lato organizzativo, sia da quello tecnologico.

Gli uffici tradizionali dovranno mutare aspetto e logica di funzionamento, avvicinandosi sempre più ad un “punto singolo di accesso” alla PA, in grado di erogare tutti i servizi ed intervenire su tutti i processi di interesse dei soggetti finali, a prescindere dal numero e dalla natura delle amministrazioni coinvolte. Ciò richiederà che, a valle della evidente e necessaria integrazione con il back-office, che deve portare le amministrazioni della PA ad apparire (e ad operare) come una unica struttura integrata, gli uffici di front-office dovranno evolvere, non solo dal punto di vista tecnologico, ma anche e, forse, soprattutto, culturale ed organizzativo. Infatti non ci si può ragionevolmente attendere che il ruolo degli uffici aperti al pubblico venga rapidamente e completamente soppiantato da nuovi e più tecnologici modelli di interazione, in special modo rispetto alle categorie di soggetti economicamente e culturalmente meno avanzate. D’altro canto, la forzatura di una politica di comunicazione fortemente basata sulla diffusione di tecnologie internet, potrà costituire un ulteriore tassello nell’ambito di politiche industriali tese allo sviluppo della società dell’informazione.

È quindi necessario assumere che l’offerta dei servizi da parte della pubblica amministrazione avvenga attraverso un ampio ventaglio di modalità che, senza abbandonare quelle più tradizionali, spazino dai canali di accesso telefonici e fax, al videotext, ai portali internet, eventualmente aperti anche agli accessi wireless e ad altre modalità che sappiano integrare dinamicamente tecnologie e soluzioni organizzative opportunamente segmentate in funzione della cultura specifica degli utilizzatori e della diffusione sul territorio delle infrastrutture tecnologiche. Il rapporto tra i vari canali di comunicazione e distribuzione dei servizi è naturalmente destinato ad evolvere verso una progressiva affermazione delle tecnologie più moderne, anche all’interno di modalità più tradizionali, in linea con il potenziamento delle infrastrutture ed alla diffusione della cultura necessaria.

Quale che sia il livello tecnologico e culturale in cui la PA si trova ad operare, cittadini ed imprese richiedono di poter interagire con essa nel modo più efficace possibile, coerentemente con la

propria cultura e le proprie abitudini e possibilità che sono, naturalmente, fortemente differenziate in funzione dei livelli di istruzione, reddituali, etc. In quest'ottica, la disponibilità di accessi multicanale appare l'unica strada percorribile e si pone con forza il problema della scelta e del peso relativo da assegnare a ciascun canale.

La scelta deve essere guidata da criteri che tengano in conto sia le caratteristiche specifiche del servizio da erogare (in termini di traffico generato, esigenza di interazione tra utente ed amministrazione, natura delle informazioni trattate, ecc.), sia le caratteristiche dei soggetti destinatari del servizio (in termini di distribuzione sul territorio, cultura specifica, multilinguismo ecc.), senza dimenticare, com'è ovvio, una attenta valutazione delle infrastrutture disponibili e dei costi connessi al loro approvvigionamento o alla loro realizzazione. Le specifiche soluzioni dovranno ovviamente trovare coerenza a livello di politiche di settore e industriali per non disperdere risorse finanziarie o vanificare politiche di accesso o di sviluppo.

La multicanalità, è opportuno ricordare, non impone alcuna rinuncia alla realizzazione del "punto unico di accesso" ai servizi della PA. Esso, nella sua accezione tecnologica, si configura come una interfaccia unica (e quindi fondata su una tecnologia unica o largamente prevalente) direttamente accessibile da parte dell'utente. Ma il concetto di "punto unico di accesso" ha in sé una particolare valenza istituzionale nell'ambito dei rapporti che si instaurano tra società ed amministrazione, il cui valore è largamente prevalente rispetto a quello più strettamente tecnologico. Il "punto unico di accesso", prima ancora che un modello di interfaccia fondato su idonee tecnologie, è un modello culturale e organizzativo di interazione tra PA e società, disegnato sulla base della domanda e delle caratteristiche dei soggetti finali e non sulla base dell'articolazione di competenze o soluzioni organizzative vigenti nell'amministrazione.

Il diffondersi della multicanalità all'interno delle soluzioni organizzative di front e back offices, potrà spostare, in termini organizzativi e tecnologici, il "punto unico di accesso" sempre più, paradossalmente, all'interno del back office, ma mai esso potrà venir meno come modello organizzativo di relazione tra amministrazione e società.

Lo sviluppo e il funzionamento di un'amministrazione digitale pongono problemi di sicurezza e di protezione delle informazioni che non possono essere sottovalutati. Il problema, prima ancora che tecnologico è di ordine organizzativo. È infatti evidente che nessuna politica può essere avviata senza che siano prima definiti i criteri di sicurezza da applicare a ciascuna singola informazione o categoria di informazioni e le responsabilità connesse alla gestione del "problema sicurezza".

Le tecnologie devono supportare in modo affidabile la confidenzialità, (ovvero la garanzia che, ove richiesto, i soggetti siano identificati ed abbiano accesso alle sole informazioni per le quali hanno esplicita autorizzazione, nei modi per i quali sono autorizzati), e l'integrità, (ovvero la garanzia che le informazioni non vengano modificate, in nessuna fase del loro ciclo di vita, senza specifica autorizzazione), all'interno di meccanismi di gestione che consentano di monitorare soggetti e processi e, in definitiva, l'uso che delle informazioni viene fatto.

Un aspetto di particolare importanza, nel più ampio dominio delle problematiche attinenti alla sicurezza delle informazioni, è quello della privacy. Naturalmente tale problema si pone anche per informazioni conservate in archivi cartacei, ma in strutture in cui l'informazione, su supporto elettronico, è potenzialmente trasferibile ovunque, sfruttando sistemi di comunicazione diversi e numerosi, essa si pone come criticità rilevante e richiede di essere affrontata sotto l'aspetto normativo, organizzativo e tecnico.

Le infrastrutture informative, (infostrutture), costituiscono un prerequisito essenziale per la realizzazione di qualunque modello di amministrazione digitale, anche se l'avvio di iniziative di reingegnerizzazione della pubblica amministrazione non necessariamente dipende da esse.

La possibilità di sviluppare con successo un'amministrazione digitale evoluta, dipenderà dall'evoluzione di un contesto più ampio di cui la stessa pubblica amministrazione non può costituire, necessariamente, che solo una componente; altre infrastrutture possono assumere il ruolo di veri e propri abilitatori o acceleratori dello sviluppo digitale dell'amministrazione. Si pensi, ad esempio, ai sistemi di pagamento elettronico, per lo sviluppo dei quali

quali risulteranno fondamentali la maturità e l'ampiezza dei mercati finanziari, all'interno dei quali si dovranno necessariamente sviluppare iniziative delle quali trarranno vantaggio anche altri settori della società, compreso quello pubblico.

Assumono rilevanza centrale, in un qualunque processo di sviluppo digitale dell'amministrazione i sistemi per la firma digitale che richiedono una preventiva soluzione al riconoscimento del valore giuridico del documento elettronico. Il documento elettronico, in qualunque modello di interazione tra società e pubblica amministrazione fondato su un uso massiccio delle tecnologie, assume un ruolo abilitante centrale. Anche in questo caso, le soluzioni adottate dall'amministrazione dovranno essere ritagliate sulle effettive esigenze della società più che su quelle dell'amministrazione.

Dal punto di vista più strettamente tecnico gli elementi guida nella scelta delle tecnologie dovranno essere, da un lato la capacità di reciproca integrazione e cooperazione e, dall'altro, la capacità di adattarsi, con tempi e costi contenuti, alla rapida evoluzione dei fabbisogni e delle condizioni di contorno che caratterizzerà il processo di realizzazione della e-administration.

Tali criteri valgono indipendentemente dai livelli di intervento prescelti nella realizzazione di programmi di e-government: investimenti sulle infrastrutture di back office, (office automation, basi informative, etc.); creazione di "vetrine informative" su internet; realizzazione di piattaforme per la gestione dei flussi di lavoro e lo scambio documentale, (workflow, intranet, etc.); offrendo nuove opportunità a cittadini e imprese per condurre, completamente on line, transazioni con le diverse amministrazioni, affiancando ai canali più tradizionali altre modalità più innovative di interazione.

L'adozione di architetture cooperanti potrà consentire il superamento dei frequenti fenomeni di settorializzazione, (incompletezza), dei sistemi informativi, favorendo lo sviluppo di strategie più orientate al servizio ed ai bisogni effettivi della società.

La completa cooperazione dei sistemi informativi, realizzata anche attraverso un adeguato disegno riorganizzativo dell'amministrazione, rappresenta la forma più evoluta del modello di interazione con la società, che trova la sua espressione operativa nella realizzazione di punti unificati di accesso logico all'amministrazione,

raggiungibili attraverso canali fisici differenziati sulla base delle preferenze e possibilità dei singoli soggetti.

8 L'informazione: una risorsa critica per l'amministrazione

Le informazioni rappresentano la risorsa probabilmente più critica per un qualsiasi processo amministrativo. La disponibilità o meno delle informazioni necessarie ha effetti notevoli sulla efficacia di un processo di servizio e sulla sua struttura organizzativa. Infatti, in mancanza di specifiche informazioni, un processo di servizio non può funzionare o pur funzionando, magari sulla base di informazioni carenti (non tempestive, incomplete, inesatte), rischia di dare origine a risultati (attuazione di politiche) non in linea con quelli attesi. Se un processo di servizio può elaborare tutte le informazioni di cui necessita allora è probabile che tale processo sia almeno efficace, anche se non necessariamente efficiente, nel perseguimento di una determinata politica.

Un processo di servizio che sia autosufficiente sotto il profilo informativo d'altro canto, implica che tutte le informazioni ad esso necessarie siano originate al suo interno e non derivino da altri processi di servizio. Viceversa, un processo di servizio non è autosufficiente quando non genera al suo interno tutte le informazioni ad esso necessarie, ma queste informazioni, o alcune di esse, sono originate da un altro processo di servizio.

Se tutti i processi di servizio fossero autosufficienti non ci sarebbe nessuna necessità di acquisire le informazioni dall'esterno: in tal caso non esisterebbero flussi di informazioni tra i diversi processi di servizio. Non esisterebbero flussi informativi, all'interno di una pubblica amministrazione, tra le sue singole componenti.

Naturalmente, l'ipotesi che un processo di servizio sia totalmente autosufficiente sotto il profilo informativo è molto forte; in realtà i processi di servizio autosufficienti rappresentano sicuramente l'eccezione, mentre sono la norma i processi di servizio non autosufficienti. Un processo di servizio che necessita di molte informazioni diverse difficilmente può risultare autosufficiente. Esistono infatti dei limiti all'organizzazione che impongono, oltre un certo livello di complessità, il troncamento di un processo produttivo (specializza-

zione) e, di conseguenza, il troncamento delle informazioni disponibili autarchicamente all'interno del processo stesso.

La specializzazione dei processi e, dunque, delle informazioni implica che se la stessa informazione è necessaria in diversi processi di servizio, a meno di non moltiplicare (rendere residente) la stessa informazione all'interno di tutti i processi di servizio che ne hanno bisogno, le informazioni devono poter essere accessibili anche dall'esterno, cioè da processi di servizio diversi da quelli che le originano: da cui deriva la necessità di organizzare e gestire flussi di informazioni trasversali ai processi di servizio.

È obiettivo prioritario quindi recuperare l'informazione perduta, ricostruire cioè il patrimonio informativo di ciascun processo di servizio, dato che solo per questa via sarà possibile perseguire l'effettivo miglioramento qualitativo prima (efficacia) ed economico poi (efficienza) di ciascuno e di tutti i processi di servizio.

La carenza della risorsa informazione può essere superata, sostanzialmente, in due modi. Da una parte, risulta particolarmente importante poter individuare quelle forme organizzative che tendono, tramite opportuna ingegnerizzazione dei processi, a minimizzare la necessità di importare informazioni dall'esterno: cercando cioè di minimizzare i flussi informativi tra le singole amministrazioni e tra queste e la società. Una seconda strada è quella che conduce al sistematico utilizzo di tecnologie di cooperazione che consentono, attraverso l'ottimizzazione dei flussi informativi, di completare sotto il profilo delle informazioni disponibili un processo di servizio; data la struttura dell'amministrazione, questa alternativa risulterà spesso efficace, ma meno efficiente della prima.

Uno dei principali obiettivi della riforma di una pubblica amministrazione e in particolare di specifici programmi di e-government, è stato proprio quello di ricostruire un sistema informativo organico per l'intero sistema dell'amministrazione, sistema che deriva dal progressivo completamento, sotto il profilo informativo, di tutti i processi di servizio, completamento che, di per sé, da origine a prodotti / servizi di più elevata qualità.

Naturalmente, la incompletezza informativa di un'amministrazione ha conseguenze ben note, soprattutto in termini di rapporti tra amministrazione e singoli soggetti della società.

Infatti, tradizionalmente, i cittadini (e le imprese) sono chiamati a completare i processi stessi, sotto il profilo informativo, fornendo alle varie fasi che compongono il processo delle informazioni a loro (cittadini) già note e disponibili, (e quindi per loro stessi inutili), ma critiche per il funzionamento del procedimento amministrativo di loro interesse. Le singole informazioni fornite dai cittadini servono per completare il singolo processo, anzi, di solito, la singola attività del processo che in quel momento li riguarda, ma non concorrono a migliorare la qualità generale dei processi, perché le informazioni apportate in tal modo al processo sono, di solito, distrutte nella produzione dell'atto che al momento li riguarda. Ogni processo parziale attinge di volta in volta informazioni dai cittadini e le distrugge nel singolo atto: il processo in quanto tale non ne trae alcun vantaggio sistematico, vantaggio che è solo conseguibile su quel singolo atto che riguarda quel cittadino.

Da questo punto di vista il cittadino è una modalità abilitante, ancorché solo "una tantum", ma che abilita non la sistematica completezza del processo, ma solo un suo singolo atto: il cittadino è una tecnologia abilitante inefficiente.

La realizzazione di misure intese ad alimentare l'amministrazione con tutte le informazioni necessarie all'attuazione di determinate politiche, impone quindi una attenta gestione anche degli aspetti organizzativi e, nei casi più complessi, la realizzazione di un profondo intervento riorganizzativo.

D'altro canto, solo se tutte le informazioni necessarie sono anche disponibili per essere elaborate un determinato processo risulterà completo sotto il profilo organizzativo, nel senso che all'interno di questo processo non verranno saltate fasi di produzione per carenza di informazioni.

Un'altra caratteristica spesso associata ai dati, la qualità, è anch'essa frutto, all'interno di un sistema, di scelte o prassi organizzative. La qualità di un dato, (ad esempio, esattezza, tempestività, disponibilità), infatti, non può essere indipendente dalle caratteristiche dell'organizzazione che origina il dato stesso. Organizzazioni, (o procedimenti), carenti, incomplete, addirittura errate, che non diano necessaria importanza alle informazioni, non possono produrre dati di qualità. Talvolta è possibile correggere ex-post i dati sbagliati o

incompleti, e questa è la funzione di solito riservata ai cittadini; ma la correzione, anche di “tutti” i dati dell’amministrazione, ex-post, cioè dopo che essi siano stati prodotti con un non adeguato livello di qualità, non risolverà il problema dei dati futuri, che può essere solamente risolto attraverso la correzione di quei processi che originano il dato.

La strada non solo più efficace, ma anche più efficiente, per disporre di dati sistematicamente contrassegnati dal desiderato livello di qualità passa per l’organizzazione dei processi. Una buona organizzazione produrrà dati di qualità e una cattiva organizzazione produrrà dati scadenti e molto più costosi.

La compiutezza organizzativa, che è anche conseguenza naturale della completezza informativa, può essere raggiunta solo attraverso un progetto riorganizzativo consapevole e condiviso; la mancanza di consapevolezza organizzativa e di condivisione delle informazioni non può che relegare le ICT ai più bassi livelli di utilizzo tipici della *office automation*, depotenziandone gli effetti di rinnovamento.

Per non vanificare la enorme potenzialità innovativa delle ICT sui processi di servizio è ovviamente indispensabile che l’analisi degli impatti organizzativi e la individuazione di possibili soluzioni costituisca un elemento integrato (ineliminabile) degli studi di fattibilità sulla informatizzazione dei processi di servizio. Il percorso di informatizzazione infatti non parte dall’informazione incompleta per arrivare all’informazione completa, indipendentemente dal completamento anche organizzativo (e gestionale) del processo di servizio. Anzi, al contrario, l’incompletezza organizzativa non consente di trasformare la sola completezza informativa in un effettivo miglioramento (in termini sia di efficacia che di efficienza) del processo di servizio.

Riguardo alle tipologie di dati, sono indispensabili, ovviamente, non solo i dati di supporto ad un determinato processo di servizio, ma anche tutti i dati *sul* processo di servizio, cioè tutti quei dati tecnico-economici che fanno riferimento all’effettivo utilizzo delle varie risorse, (fattori), all’interno del processo stesso e dell’output. Sarà così possibile porre in relazione il risultato di quel certo proces-

so di servizio con i dati sugli inputs e definire così le basi per una corretta gestione delle varie attività e dei relativi costi.

È necessario richiamare quanto sopra espresso in termini di strumenti di controllo di gestione, anche in riferimento ai processi di cambiamento, dato che la loro efficacia dipenderà in modo cruciale dalla disponibilità di un adeguato set di informazioni di tipo gestionale. Queste informazioni non sono automaticamente disponibili all'interno di una organizzazione, ma vanno invece rilevati sulla base di uno specifico disegno delle attività di programmazione e controllo, cioè dello specifico disegno organizzativo del processo di servizio.

Si pone anche qui con evidenza la necessità di un legame, operativo oltretutto informativo, tra la sfera amministrativa di un processo di servizio e la sfera economico-gestionale che sovrintende all'effettivo utilizzo dei vari fattori.

9 Le modalità di trasformazione di una pubblica amministrazione

Il nostro obiettivo è quello di definire modalità ottimali di intervento su di una pubblica amministrazione in modo da consentirne l'adeguamento ai mutevoli bisogni espressi dalla società. Per raggiungere questo obiettivo è indispensabile riconoscere e descrivere, ancorché in modo sintetico, i fattori che sovrintendono al suo funzionamento e ai rapporti tra amministrazione e società. Tra questi fattori, alcuni, ad esempio le norme, le informazioni, la tecnologia, assumono per motivi diversi una grande importanza.

La mappatura delle interrelazioni tra fattori, tra flussi informativi e tra amministrazione e altri soggetti è definita sulla base di un determinato insieme di politiche settoriali, di norme, tecnologie, flussi informativi, cioè rappresenta una descrizione statica di come l'amministrazione corrisponde in un dato momento alle sue finalità istituzionali. Modifiche negli obiettivi delle singole politiche dovranno necessariamente ripercuotersi sulla struttura amministrativa che le sostiene operativamente. Allo stesso modo, modifiche indotte nell'utilizzo di uno dei diversi fattori che consentono il funzionamento dell'amministrazione avranno ripercussioni all'interno della organizzazione del lavoro dell'amministrazione stessa. Anche modi-

fiche nei flussi informativi dovranno trovare adeguato riscontro, ad esempio, all'interno dei procedimenti amministrativi che le trattano.

È pertanto possibile descrivere le modifiche che sono necessarie all'interno dei vari processi di servizio per adeguare gli stessi processi di servizio alle mutate condizioni di riferimento all'interno della società.

Esaminando le modifiche necessarie per ogni singolo fattore produttivo e tenendo conto delle sue specifiche caratteristiche è possibile descrivere in modo organico e coerente l'insieme delle trasformazioni necessarie all'insieme delle combinazioni produttive dei vari fattori. Data la loro differente vischiosità è possibile definire un percorso ottimale, anche nella sua dimensione temporale, per perseguire in termini concreti l'adeguamento completo di tutti i fattori alle mutate condizioni di riferimento.

In ogni caso, la trasformazione di un processo di servizio, cioè un intervento di riforma, non può che avvenire incidendo organicamente sull'intero complesso dei fattori. L'azione di trasformazione che incide su di un tessuto operativo è, tipicamente, rappresentabile come un progetto. Pertanto, un metodo generalizzato di approccio al cambiamento non può che basarsi su metodi di disegno progettuale che consentano di incidere simultaneamente, o comunque con il desiderato grado di organicità e coerenza, all'interno della molteplicità di fattori che influenzano un'amministrazione.

Nelle pagine precedenti è stato descritto, in modo non formalizzato e sintetico, l'insieme di relazioni, statiche e dinamiche, che consentono di definire un approccio progettuale alla trasformazione di una qualsiasi amministrazione in una "amministrazione digitale". Per alcuni dei fattori considerati, a tal fine, tra i più critici, sono stati anche descritti in modo più approfondito alcuni degli aspetti che rivestono una particolare importanza per il processo di trasformazione.

La descrizione delle relazioni che intercorrono tra i vari fattori, riportata nelle pagine precedenti, costituisce quindi una formulazione qualitativa, non formale in termini statistici-matematici, del funzionamento di un'amministrazione e, quindi, costituisce un modello di riferimento per derivare indicazioni a supporto della trasformazione di un'amministrazione nella direzione desiderata. Certo,

sarebbe possibile, come abbiamo ricordato anche in precedenza, descrivere anche formalmente determinati legami e comportamenti, ma, per le finalità richieste, un simile sforzo di formalizzazione non modificherebbe se non marginalmente le indicazioni che possono comunque essere desunte dal nostro modello di riferimento.

La struttura del modello, cioè delle relazioni, discende da una visione dello sviluppo della PA marcatamente multidimensionale, come è stato più volte ribadito in precedenza, che riconosce alle tecnologie informatiche il ruolo di potentissimi catalizzatori dello sviluppo, ma non quello di unica risorsa abilitante. Anzi, è stato più volte ribadito, che i processi di cambiamento e di sviluppo di un'amministrazione digitale, dovranno essere supportati da metodi di gestione del cambiamento stesso che vanno oltre i tradizionali strumenti amministrativi di gestione; occorre importare all'interno dell'amministrazione e far funzionare, accanto ai più tradizionali strumenti di produzione della normativa e amministrativi anche metodi gestionali tipici della gestione del cambiamento.

Il modello di riferimento descritto in queste pagine è quindi uno strumento di analisi e di supporto al cambiamento attraverso la definizione di un disegno progettuale mediante il quale sia possibile intervenire organicamente sulla molteplicità dei vari fattori interessati, tenendo conto, per ciascun fattore, delle sue intrinseche caratteristiche e vischiosità rispetto al cambiamento. Esso può essere utilizzato al desiderato livello di sintesi, cioè di aggregazione dei processi di un'amministrazione, senza perdita di generalità. Può essere utilizzato in modo sostanzialmente indipendente dalla organizzazione dei livelli funzionali e operativi dell'amministrazione, dal suo grado di completezza informativa o rispetto al suo grado di relativa arretratezza.

Una siffatta impostazione richiede che il modello stesso consenta di identificare tutti i collegamenti organizzativi, funzionali, gerarchici tra le diverse strutture e i vari fattori produttivi, così come è stato sinteticamente descritto. Proprio per questa ragione è stata privilegiata una visione dell'amministrazione nella quale i fattori citati costituiscono il fondamento unitario dei processi ed il collante tra le diverse funzioni istituzionali, nell'ambito delle quali, pur con le necessarie specificità, si devono garantire integrazione e coerenza

complessiva. È pertanto attraverso questo percorso metodologico che possono essere identificati i requisiti di ciascun componente che sono necessari per renderlo capace di sfruttare appieno le possibilità indotte, ad esempio da nuove tecnologie e per non renderlo invece di ostacolo allo sviluppo armonico del sistema.

È attraverso questi passi metodologici che potranno essere definite le linee guida a supporto della definizione dei progetti di trasformazione di una qualsiasi amministrazione in un'amministrazione digitale.

10 Una strategia per lo “sviluppo digitale”

Una pubblica amministrazione è organizzata per svolgere diverse funzioni in modo specializzato. Una volta definite le politiche e assegnate le risorse finanziarie, essa opera per conseguire gli obiettivi prefissati. La struttura organizzativa di una pubblica amministrazione deve quindi assolvere a compiti estremamente diversificati, ma che possono, per comodità, essere classificati in poche diverse tipologie. In termini delle tradizionali funzioni-obiettivo possiamo classificare le unità organizzative di un'amministrazione rispetto alle politiche di competenza. Così facciamo riferimento ad unità organizzative, di solito molto complesse, che svolgono funzioni che direttamente possiamo fare risalire ad una specifica politica; pubblica istruzione, lavoro, sanità, giustizia, esprimono, allo stesso tempo, per via del loro elevato livello di aggregazione, sia il riferimento a strutture amministrative complesse, sia il riferimento a specifiche politiche.

Ciascuna di queste funzioni dello stato, ciascuna definita come aggregazione di più processi di servizio, per poter operare, necessita del supporto di altre funzioni, quali quelle relative alla gestione del personale, le risorse tecnologiche, l'acquisto di beni e servizi, funzioni queste ultime che pur sostanzialmente identiche operano di solito in ambienti amministrativi diversi. Alcune di esse possono operare secondo modalità più o meno accentrate, mentre alcune, tipicamente più orientate a erogare servizi, devono necessariamente essere caratterizzate da un elevato livello di decentramento funzionale e capillarità operativa.

I fattori della produzione descritti in precedenza costituiscono la base produttiva omogenea di tutte le funzioni, attraverso la loro organizzazione in processi di servizio, anche se, ovviamente il grado del loro utilizzo varia in relazione allo specifico contesto.

Il disegno organizzativo di un'amministrazione è un indispensabile strumento di analisi per valutare il suo grado di sviluppo, la complessità dei rapporti trasversali che si instaurano tra livelli amministrativi, le modalità di interazione con la società.

Lo sviluppo di un'amministrazione può essere dunque descritto come una successione di "stati" ognuno caratterizzato da una specifica evoluzione delle sue funzioni, evoluzione che, nell'ambito del modello di riferimento, può essere espressa dal grado di utilizzo e coerenza dei vari fattori della produzione, in particolare, attraverso lo stato dei flussi informativi di supporto, che rappresentano, di ciascun stadio evolutivo, una sintesi molto robusta.

Esistono alcuni fondamentali processi il cui corretto funzionamento consente la successiva costruzione di molte e più evolute funzioni. Facciamo riferimento, ad esempio, a quell'insieme di funzioni di base che sono dedicate alla gestione delle informazioni fondamentali riguardanti cittadini, imprese e territorio: i flussi informativi che scaturiscono da queste anagrafi fondamentali sono in grado di sostenere una molteplicità di politiche. È evidente che la maggior specificità di una politica renderà necessario l'utilizzo di ulteriori informazioni più specializzate, ma è altrettanto evidente che molte delle funzioni di un'amministrazione saranno ancorate a pochi e fondamentali dati.

Allo stesso tempo, l'efficacia di una politica dipenderà anche dalle modalità con cui l'amministrazione sarà in grado di veicolare nella società tutte le iniziative necessarie alla sua attuazione. Si mostreranno quindi particolarmente critiche le modalità organizzative attraverso cui l'amministrazione riuscirà a stabilire i necessari rapporti con i vari soggetti della società.

Su queste basi è evidente che lo sviluppo organico di un'amministrazione dovrà simultaneamente prevedere processi coerenti di cambiamento (normativi, organizzativi, tecnologici, etc.), sia, ad esempio, sull'insieme delle anagrafi di base delle amministrazioni sia sulle strategie di rapporto con i soggetti della società. Tutto

ciò potrà implicare l'aggiornamento, o il completo ridisegno organizzativo, dei processi di servizio che gestiscono le anagrafi di base e i rispettivi flussi informativi tra le singole amministrazioni e tra queste e i soggetti finali.

L'evoluzione verso successivi stadi di sviluppo di un'amministrazione digitale può procedere lungo percorsi diversificati, in funzione sia delle diverse priorità, sia delle diverse condizioni di partenza, ma il metodo di analisi prescelto ci consentirà di definire con chiarezza, per ogni obiettivo di crescita, il percorso più efficace per conseguire il desiderato livello di sviluppo, misurabile, *ex post*, in termini di miglioramento della qualità del suo output, qualsiasi esso sia.

Una volta definita una strategia di intervento, che, ricordiamo, dovrà necessariamente prevedere, pena la sua inefficacia, tutte le integrazioni con i processi di servizio a valle, occorrerà definire gli interventi operativi che, per quanto detto, dovranno essere rigorosamente basati sul sistematico utilizzo di metodi e tecniche di gestione del cambiamento. Facciamo riferimento, in particolare, ai metodi di analisi e agli strumenti tipici non solo della produzione normativa, ma anche del marketing strategico e degli associati strumenti di *program* e *project management*; in particolare, data la complessità organizzativa degli interventi richiesti in simili processi, sarà indispensabile ricorrere a strumenti ben strutturati di gestione, quali quelli riferibili ai criteri e metodi di *Relationship Management*, *Activity Based Management* e *Business Process Reengineering* che, se opportunamente applicati, potranno contribuire in maniera determinante alla gestione dei rischi insiti nelle iniziative di trasformazione, con il conseguente miglioramento delle possibilità di successo delle iniziative stesse.

Tutti questi aspetti, globalmente riconducibili al problema della sostenibilità delle iniziative di e-government, delineano un livello di complessità elevato e dovranno essere affrontati garantendo la messa in campo di professionalità che possano assicurare livelli di assoluta eccellenza nella pianificazione, disegno e realizzazione delle iniziative progettuali, come pure nella gestione dei rischi e nell'interazione con tutti gli attori coinvolti, mettendo in campo strutture di gestione che garantiscano il presidio costante dei risultati.