

Master in Analisi delle Politiche Pubbliche
COREP
V Edizione : 2003 - 2004

Tesi di Master

LO SPORTELLINO UNICO DEL CITTADINO DEL COMUNE DI TORINO
Problematiche connesse all'implementazione di politiche di e-government negli EE.LL.

Candidato
Alessandro Sciullo

Committente
Comune di Torino
Divisione Servizi Civici
Settore Tempi e Orari - Sportello del Cittadino

Tutor esterno
dott. Luca Palese
Dirigente Settore Tempi e Orari del Comune di Torino
Via Palazzo di Città, 21 - 10122 Torino
Tel. 0114422839
e-mail: luca.palese@comune.torino.it

Tutor interno
dott. Augusto Vino

Torino, 12 febbraio 2004

Indice

Sintesi	p. 2
1 - Premessa	p. 3
1.1 - <i>L'ambito di ricerca</i>	
1.2 - <i>Obiettivi, metodi e strumenti</i>	
1.3 - <i>Il committente: storia e peculiarità</i>	
1.3.1 <u>Breve storia e collocazione in organigramma</u>	
1.3.2 <u>Alcune peculiarità delle politiche temporali</u>	
2 - Implementazione di politiche di E-government: linee di sviluppo	p. 6
2.1 - <i>Appunti concettuali e terminologici</i>	
2.1.1 <u>Un termine polisemantico</u>	
2.1.2 <u>Alcune definizioni utili</u>	
2.2 - <i>La filosofia dell'e-government</i>	
2.3 - <i>Andamento dei processi di e-government</i>	
2.3.1 <u>Linee di tendenza generali</u>	
2.3.2 <u>Il fenomeno italiano in particolare</u>	
2.4 - <i>Italia: dove siamo arrivati</i>	
2.4.1 <u>Contenuti e fruibilità dei siti istituzionali</u>	
2.4.2 <u>Servizi on-line erogati dai comuni italiani</u>	
3 - Lo Sportello Unico del Cittadino: uno studio di caso	p.15
3.1.- <i>La fase preistorica</i>	
3.1.1 <u>Lavorare in ottica qualità</u>	
3.1.2 <u>Tempi e Orari e Qualità: lo Sportello Unico come incontro di percorsi</u>	
3.2.- <i>La fase della progettazione e del consenso</i>	
3.2.1 <u>Il lavoro di definizione progettuale</u>	
3.2.2 <u>Dalla progettazione alla pianificazione</u>	
3.3 - <i>La fase dello stallo e dei nuovi orientamenti</i>	
3.3.1 <u>Il blocco del processo</u>	
3.3.2 <u>Nuovi orientamenti</u>	
4 - Elementi di complessità nella realizzazione(e nello studio)di politiche di e-gov	p.24
4.1 - <i>Questioni di ordine tecnologico</i>	
4.2 - <i>Implicazioni organizzative dei processi di e-government</i>	
4.3 - <i>Pluralità di attori: l'e-government come politica partecipata</i>	
4.3.1 <u>Il gruppo di innovatori</u>	
4.3.2 <u>La cooperazione istituzionale</u>	
4.3.3 <u>Il coinvolgimento degli attori esterni</u>	
4.4 - <i>Particolarità di un approccio di policy analysis: un caso di concentrazione di risorse?</i>	
4.5 - <i>Alla ricerca di soluzioni gestionali</i>	
4.5.1 <u>Un soggetto accompagnatore del processo : un'ipotesi</u>	
4.5.2 <u>Un processo deregolamentato?</u>	
5 - Conclusioni	p.33
6 - Bibliografia	p.35
Allegati: A) Strumenti istituzionali di gestione e indirizzo; B) Lo Sportello Unico del cittadino: grafi di sviluppo del processo; C) Lo Stato dell'arte in Piemonte: realizzazioni e prospettive ; D) Servizi on line al cittadino erogati dai comuni italiani	

Sintesi

Il lavoro si concentra su un'esperienza particolare nel campo delle politiche di e-government: lo Sportello Unico del Cittadino del comune di Torino.

La trattazione del tema centrale viene portata avanti in ottica:

- **descrittiva**, di fedele ricostruzione della vicenda, attraverso interviste e consultazione di documenti più o meno formali
- **strumentale**, per suffragare ipotesi e nodi critici riguardo l'implementazione delle politiche di e-government.

Non si vuole, quindi, solo raccontare un percorso di implementazione ma utilizzare le acquisizioni così prodotte per riflettere, in generale, sulla specificità delle esperienze di integrazione delle ICT nell'erogazione di servizi ai cittadini.

Il percorso parte dal tentativo di individuare, rifacendosi alla letteratura in materia, alcune **linee di tendenza generali** dei processi. Si propongono due modelli in cui si vuole far risaltare la difficoltà di realizzare servizi realmente innovativi (quindi integrati ed erogati *on line*) e sostitutivi delle modalità consuete (superamento del *face to face* e delle rigide separazioni tra 'comparti' dell'amministrazione).

Dopo questa imbastitura generale del problema si tratta ampiamente **la vicenda torinese**, cercando di organizzarne lo sviluppo in maniera da disegnare una linea il più possibile riconoscibile e favorendo il confronto tra i diversi momenti che la caratterizzano. Si identificano quindi : fasi del processo, attori di volta in volta coinvolti, risorse e 'visioni del mondo' di cui si fanno portatori, relazioni che li legano. Il tentativo è quello di descrivere il 'cosa' è successo, in prima battuta, ma l'interesse è nel comprendere 'perché' si è percorsa una strada invece di un'altra, il che significa interrogarsi anche su 'chi' deteneva effettivamente il potere di orientare il percorso. In chiusura di questa parte si tenta una lettura dello specifico torinese con le lenti dei modelli presentati in precedenza, cercando di sottolinearne punti di forza e di debolezza.

Quindi, forti degli elementi acquisiti in sede di ricognizione monografica e di ricostruzione storica, si cercano di isolare alcune **criticità** dei processi di e-gov in ordine:

- ai **percorsi di implementazione**, e quindi si valutano aspetti problematici riferiti alle dimensioni tecnologiche, organizzative e gestionali senza perdere di vista la formazione della necessaria volontà politica
- allo **studio del fenomeno**, con riferimento alla particolarità di un approccio di *policy analysis*, dovuta ad un 'concentrazione di risorse' in capo ad uno degli attori coinvolti nel processo, una situazione che vizia, a nostro giudizio, la consueta validità delle categorie analitiche proprie dell'analisi di implementazione

Identificati dei problemi si ipotizzano delle **soluzioni gestionali** per risolverli o almeno per contenerli. Questa parte è caratterizzata da assunzioni piuttosto forti (sebbene motivate) che sarebbe interessante (e utile) approfondire con una ricerca mirata. Si sostiene che i processi di e-gov, come e più di altri, debbano essere **accompagnati piuttosto che diretti**, perché si minimizzino gli attriti che bloccano o rallentano il meccanismo e che il soggetto migliore per coordinare il processo sia un **elemento terzo** rispetto agli interessi confliggenti.

In **conclusione** si tirano le fila in merito:

- a **riflessioni generali** sulle politiche di implementazione di ICT nella P.A.

- allo **specifico torinese** di cui si sottolinea lo spreco di possibilità e il livello, comunque eccezionale, dei risultati raggiunti

La preminenza di Torino si staglia su un panorama, quello italiano, che denuncia ancora difficoltà a consolidare processi realmente innovativi e di cui si fornisce una sintetica rappresentazione, in parte integrata nel testo, in parte in allegato.

1 - Premessa

1.1 L'ambito di ricerca

La definizione dell'ambito di ricerca parte dalla volontà di approfondire gli elementi che hanno caratterizzato il processo di implementazione di una politica di e-government nel comune di Torino. Lo **Sportello Unico del cittadino** era il nome del progetto che si è cercato, e tutt'ora si cerca, di sviluppare, un progetto che conduceva, coerentemente con gli indirizzi di piano nazionale, la ristrutturazione delle procedure amministrative in vista di:

- **snellimento** e semplificazione dei processi di *back office*
- **integrazione** e unificazione dei punti di accesso alla P.A.
- **rinnovato rapporto** tra cittadino e P.A.

Tale progetto ricevette un'ufficiale investitura politica entrando nel Piano Tempi e Orari¹ del comune e quindi nel programma del sindaco² in occasione delle ultime consultazioni dell'aprile 2001. Ciononostante è andato incontro ad una brusca frenata, nel suo avanzamento verso la piena realizzazione e questo spinge a riflettere sulla fenomenologia dei processi di e-government in generale, sulla comprensione di **'cosa succede' quando un Ente Locale decide di implementare tecnologie ICT** nella gestione di flussi procedurali e nell'erogazione di servizi pubblici.

La ricerca allora si sviluppa su due piani:

- da una parte i **processi di e-government**, per capire quali dinamiche li caratterizzano, quali risultati sono raggiungibili e in presenza di quali condizioni. In quest'ottica ci si occuperà dei principali ostacoli, di ordine tecnico, organizzativo (le resistenze 'conservatrici' al cambiamento e all'innovazione) e politico-relazionale. In merito a quest'ultima categoria di problematiche, si tenta un approccio di **policy analysis** che approfondisca il quadro attoriale, identificando posizioni e forze reattive tra i soggetti portatori di interesse nei processi di e-government (il cosiddetto 'gruppo di innovatori') che può aiutare ad ipotizzare le **soluzioni gestionali** (quale la migliore forma di guida-coordinamento?) che, considerati gli ambienti, paiono essere le più funzionali al lineare svolgimento dei processi
- dall'altra la **vicenda torinese** che rimane comunque il *focus* del lavoro sui due versanti:
 - **operativo**, della **ricostruzione storica** del processo
 - **analitico**, sia, in termini strumentali, per **sostenere le assunzioni** che in corso d'opera, si susseguiranno sia, di riflesso, come **approdo finale del percorso**, in quanto l'esperienza dello Sportello Unico, ricostruita e descritta nelle sue fasi potrà infine essere analizzata con le lenti che si è cercato di mettere a fuoco.

¹ cfr. Delibera di Giunta del marzo 2001 e l'approvazione del CC del 1 ottobre 2001

² cfr. Programma del Sindaco, pt.26

1.2 Obiettivi, metodi e strumenti

Definiti gli ambiti e gli obiettivi generali della ricerca, scendendo nel dettaglio operativo, le **acquisizioni** che ci si propone di ottenere, tappe intermedie e finali del lavoro di ricerca, sono sintetizzate nella tabella che segue:

Obiettivo	Descrizione
primario	Approfondire alcuni aspetti relativi all'implementazione delle tecnologie ICT nei processi amministrativi degli EE.LL. e nella erogazione di informazione e servizi al cittadino considerando in particolare la vicenda 'Sportello Unico del cittadino' del comune di Torino e in riferimento a : <ul style="list-style-type: none"> - problematiche di ordine organizzativo e gestionale - soluzioni tecniche - rilevanza come problema di <i>policy</i>
Secondari e/o strumentali	Ricostruzione del processo di implementazione dello Sportello Unico del cittadino del comune di Torino e considerazione alla luce delle acquisizioni del lavoro
	Precisa costruzione del quadro normativo che vincola e direziona lo sviluppo del processo
	Individuazione di possibili spunti di sviluppo dell'e-government nella realtà torinese e descrizione dello stato dell'arte
	Individuazione di possibili spunti di ricerca per approfondire le problematiche connesse alle politiche di e-gov, con particolare riferimento all'identificazione di un soggetto guida del processo

Tab.1.2.1 - Obiettivi della ricerca

La **scelta dei metodi e degli strumenti** è stata operata in coerenza con gli obiettivi sopra indicati e considerando l'esiguità dei tempi concessi all'effettivo lavoro di ricerca. Ci si è quindi trovati nella condizione di non poter utilizzare uno strumento 'consueto', in analisi di questo tipo, e particolarmente utile quale è il questionario strutturato, poiché i tempi di risposta delle PP.AA. contattate avrebbero potuto creare scarti nell'acquisizione di dati utili alla riflessione e quindi falsare la validità delle acquisizioni

Per quanto riguarda i **metodi**, la scelta si è orientata verso una metodologia integrata le cui componenti sono:

- **ricerca documentale** (analisi e archiviazione critica di documenti istituzionali, ufficiali e informali, analisi della normativa)
- **ricerca bibliografica** (analisi della letteratura esistente in materia: testi monografici, working paper,)
- **ricerca sul campo** (interviste somministrate a testimoni privilegiati, osservazione e utilizzo dei servizi erogati dai siti istituzionali oggetto d'indagine)

Per quanto riguarda gli **strumenti**, sono stati utilizzati :

- **servizi della rete Internet** (banche dati e posta elettronica)
- **intervista libera**, in particolare al dott. Palese, in più occasioni, utile alla ricostruzione del filo conduttore del processo
- **intervista strutturata** sulle criticità rilevate in sede di analisi della letteratura consultata e di ricostruzione della vicenda torinese. Somministrata a testimoni privilegiati, attori protagonisti della realizzazione dello Sportello Unico (v.Bibliografia)

1.3 Il committente:: storia e peculiarità

1.3.1 Breve storia e collocazione in organigramma

L'Ufficio Tempi e Orari viene costituito, a Torino, con deliberazione del Consiglio Comunale nel 1994 con chiare finalità di supporto tecnico e organizzativo, di centro propulsore e informativo per la realizzazione di politiche temporali. La legislazione successiva³ ha progressivamente formalizzato i compiti di questo ufficio fino ad arrivare alla **legge 53/2000**⁴. La norma vincolava, finalmente, i comuni con popolazione superiore ai 30000 abitanti a formulare entro un anno un Piano di coordinamento dei Tempi e Orari della città e individuava:

- **responsabilità** dei differenti livelli di governo (Regioni con funzione di indirizzo, i Comuni con funzione di realizzazione operativa)
- **strumenti di policy** (tavolo di concertazione con gli attori locali)
- **obiettivi** (le banche dei tempi e l'armonizzazione orari P.A.)

All'art. 24 la norma imponeva l'identificazione di un responsabile cui affidare la competenza in materia di Tempi e Orari. La responsabilità amministrativa del perseguimento degli obiettivi in materia venne in capo all'Ufficio Tempi e Orari che divenne così il soggetto guida del progetto Sportello Unico, parte integrante del Piano omonimo, così come la responsabilità politica, con delega del primo cittadino, in capo all'Assessore Artesio.

In questa fase la posizione dell'Ufficio in organigramma era di staff e così è rimasta fino al rinnovo dell'amministrazione in conseguenza del quale si verificò, nell'aprile del 2001, il passaggio ad una posizione di *line* visualizzata nel diagramma a pagina precedente e la conservazione, da parte del Sindaco, delle prerogative previste dalla norma. Solo in un secondo momento venne delegato l'assessore alla Formazione e Lavoro Tom De Alessandri, a tutt'oggi referente politico dell'Ufficio.

Al termine di questo breve percorso, l'Ufficio Tempi e Orari si colloca come visualizzato nella parte di organigramma che segue:

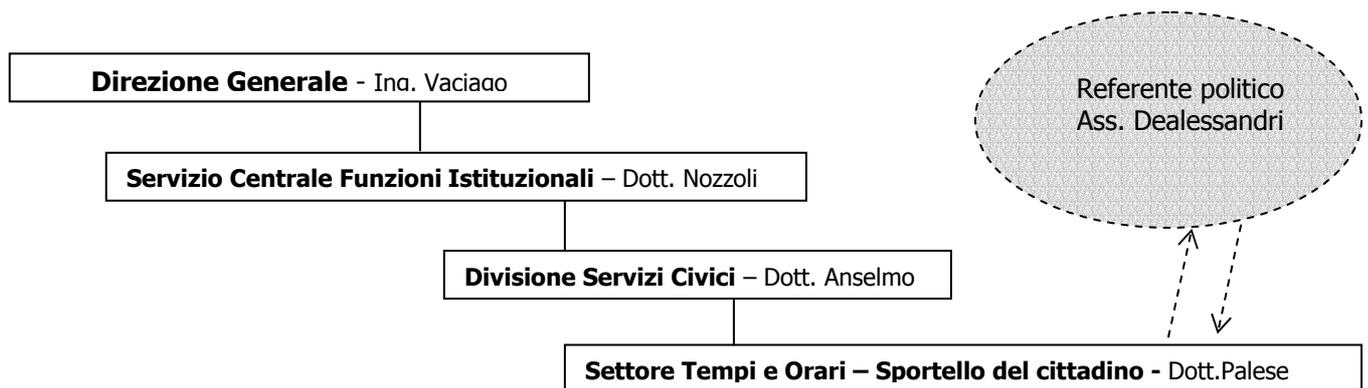


Diagramma 2.1.1 – La posizione dell'Ufficio Tempi e Orari nel comune di Torino

³ cfr. all.to A

⁴ capo VII della Legge

1.3.2 Alcune peculiarità delle politiche temporali

Le politiche temporali si distinguono per un fine di **composizione e incastro tra prassi operative consolidate** (in termini di orari e di modi di lavorare) e **esigenze sempre nuove** (di utenti della P.A. e della città ma anche degli stessi operatori), le une e le altre riferite ad attori pubblici e privati. Sono politiche i cui **destinatari** sono, a ben guardare, **tutti i residenti e gli utilizzatori del territorio** su cui insiste l'autorità dell'Ente che se ne fa promotore. Considerato anche che le tempistiche di lavoro, e gli orari di apertura degli uffici e di erogazione dei servizi delle diverse organizzazioni, pubbliche e private, che insistono sul territorio determinano con il loro integrarsi i **tempi di vita** della città, in merito alle politiche temporali si evidenziano le seguenti peculiarità:

- **trasversalità**, l'ovvia necessità, derivante dal coinvolgimento dei responsabili di differenti aree delle amministrazioni, di agire su un piano orizzontale rispetto alla verticalità delle consuete strutture organizzative delle P.A.
- **concertazione e cooperazione**, ovvero una doppia esigenza :
 - di *coinvolgere tutti gli attori* del territorio in sede progettuale per diminuire le potenziali resistenze e meglio definire il *target* delle politiche
 - di *lavorare in accordo* con gli altri livelli di governo per aumentare l'efficacia delle misure e la disponibilità delle risorse (conoscitive soprattutto)
- **visione globale**, e verrebbe da dire quasi 'terza', comunque non settoriale dei problemi.
- **forte legittimazione normativa e istituzionale**, in questo la norma è sufficientemente chiara⁵ invitando i referenti politici e quindi i responsabili amministrativi delle differenti aree ad adeguarsi alle linee individuate dal sindaco e racchiuse nel Piano dei Tempi

2. Implementazione di politiche di e-government: linee di sviluppo

2.1 *Appunti concettuali e terminologici*

2.1.1 Un termine polisemantico

Con l'etichetta 'e-government' comunemente si indica l'incontro tra una qualche dimensione della 'politica' e le nuove tecnologie.

Per fare chiarezza, si parla propriamente di :

- *e-administration* , intendendo il rinnovamento dei processi di back-office, delle modalità di scambio dati e informazioni tra amministrazioni
- *e-government*, riferendosi ai rapporti tra cittadini e amministrazione (l'erogazione dei servizi) da un lato, e dall'altro alla elaborazione, attuazione e valutazione delle politiche pubbliche
- *e-democracy*, quando si voglia indicare i processi di allargamento della partecipazione alla decisione politica, alla produzione degli indirizzi seguiti dall'esecutivo, al controllo sul suo operato come sugli organi assembleari⁶
- *e-governance*, nel solco della precedente definizione, quando si ha di fronte un fenomeno di allargamento dell' "arena politica" agli attori presenti sul territorio, quando si

⁵ cfr. L53/2000 art. 24 c. 4 e 6

⁶ Le prime tre definizioni sono tratte da 'Una ricerca sull'e-government', Vignati in 'Rivista italiana di politiche pubbliche', n.3/2002, Roma , Carocci Editore

realizza un collegamento, in vista del governo del territorio, tra cittadini, rappresentanti e portatori di interesse⁷

Il presente lavoro si concentra sull'e-government propriamente detto, riguardando ipotesi di innovazione nell'erogazione dei servizi ai cittadini.

E' bene sottolineare che le differenti accezioni del termine non devono essere viste come *step* successivi o realtà separate. Costruire le infrastrutture per innovare i rapporti con i cittadini può, da un lato, essere finalizzato a obiettivi di *e-government*, dall'altro ottenere importanti risultati in termini di coinvolgimento della popolazione e trasparenza della P.A. e quindi, in sé, contenere elementi di *e-democracy* o di *e-governance*.

2.1.2 Alcune definizioni utili

Nel corso del lavoro si utilizzeranno termini che, per quanto di uso comune, non sempre vengono univocamente interpretati. Senza pretesa di esaustività, di seguito si forniscono alcune sintetiche definizioni.

Per quanto riguarda i **servizi** fruibili on-line in genere si parla di:

- *servizi informativi*, rapporto unidirezionale tra P.A. e cittadino, prevedono la disponibilità di informazioni strutturate e classificate per facilitare l'orientamento del cittadino. Sono una 'vetrina' o bacheca della P.A.
- *servizi comunicativi o interattivi*, che prevedono rapporto bidirezionale tra cittadini e P.A. finalizzato all'ottenimento di risposte personalizzate e importante per garantire trasparenza e partecipazione
- *servizi transazionali*, sono lo stadio realmente innovativo del processo di e-government in quanto consistono nell'erogazione *on-line* di ogni tipo di servizio pubblico a qualsiasi livello di sicurezza nell'accertamento dell'identità e nelle transazioni economiche.

Altro importante concetto è quello di **rete civica**⁸ con cui si intende un *sistema telematico comunitario finalizzato a*:

- diffondere informazioni,
- incentivare la partecipazione dei singoli alla vita della comunità (allargata anche agli esclusi e svantaggiati),
- promuovere la trasparenza nei rapporti istituzioni/cittadini e quindi forme di democrazia telematica

Con il termine 'rete civica' si può però intendere:

- *Community network*, rete volontaria, sede di confronto e scambio di informazioni tra gli aderenti
- *Civic network*, reti di iniziativa pubblica con finalità di erogazione servizi
- *Città cablate*, con riferimento alla disponibilità infrastrutturale per il pieno sviluppo ICT.

E' ormai quotidiano l'uso del termine **digital divide** con cui ci si riferisce alla disomogenea diffusione delle tecnologie e delle conoscenze in campo telematico che crea esclusione, di aree geografiche, di gruppi o di singoli, dalla fruizione delle possibilità

⁷ Quest'ultima, che gli autori ritengono contenere anche la nozione di e-democracy, è invece ricavata dallo studio 'Local e-government now: a worldwide view', UK, Socitm e IdeA, 2002 in cui si fornisce anche una definizione di e-government come "transformation of internal and external public sector relationships through Internet-enabled operations....to optimise government service delivery, constituency participation and internal government processes". V. oltre, nota 5

⁸ 'Il Governo Elettronico: rassegna nazionale e internazionale', della collana Strumenti - Formez, n.5 Roma, 2002

offerte dall'impiego delle nuove tecnologie telematiche. Da questa situazione possono nascere problemi quali:

- *basso grado di integrazione* tra i diversi soggetti coinvolti nei processi di e-gov, necessaria per il buon esito di queste politiche che si fondano sulla creazione di reti
- *impossibilità di concentrare le risorse* verso pochi target definiti per cui accade che “ la flotta viaggia al passo della nave più lenta”.
- *mananza di massa critica*, per cui non c'è un pubblico in grado di accogliere la novità proposta e / o di spingere in questa direzione così da legittimare la volontà politica

L'Italia si deve confrontare con tutte queste dimensioni, scontando anche l'arretratezza rispetto agli altri stati europei⁹.

In ultimo è bene chiarire la nozione di **open source** con cui si identificano quei software a sorgente aperta (di codice del programma) e che quindi non sottostanno alle regole del *copyright* sulla proprietà intellettuale possono quindi essere liberamente acquisiti, utilizzati e modificati. Non significa gratuità assoluta ma il non essere soggetti a concessione in licenza sortisce importanti effetti in termini di **trasparenza, riduzione dei costi, flessibilità e indipendenza dai fornitori**. Esempio di software closed source, che rimane il più utilizzato, è Windows (in Italia 16 Regioni, il 70% delle province, il 52,9 % dei Comuni capoluogo¹⁰), open source sono Linux, Unix.

2.2 La filosofia dell'e-government

Poche citazioni che aiutano a fissare alcuni 'principi' dei processi di e-government

a) L'e-government si può sinteticamente definire come un fenomeno di rinnovamento per cui “...il **cittadino** deve essere posto in grado di ottenere in un quadro di **trasparenza** tutte le **informazioni** che gli occorrono sulla sua posizione personale nei riguardi dell'amministrazione, sia in relazione ai **servizi** resi che alle eventuali sanzioni...e deve poterlo fare senza dover superare gap culturali o tecnologici...(infatti) se le amministrazioni sono in grado di dialogare tra loro, di scambiarsi dati e di organizzare sul territorio degli **sportelli polivalenti**...anche le fasce di cittadini che non hanno un rapporto diretto con il pc possono usufruire delle innovazioni e goderne i vantaggi”¹¹. E ancora circa il rapporto tra amministrazione e ambiente esterno “Il **soggetto interlocutore deve essere unico** ed i canali con cui raggiungerlo devono essere molteplici: ai canali tradizionali...si aggiungono i canali poggianti sulle *web-based technologies*”¹²

b) Con un'efficace metafora, “...lo Stato si può (deve) configurare come una **casa di vetro** dove non solo quelli che si trovano all'esterno - i cittadini e gli operatori - possono finalmente vedere cosa succede all'interno della casa, e cioè controllare la rapidità, efficacia e correttezza dei procedimenti che li riguardano ma...quelli che si trovano all'interno della casa - amministratori e collaboratori - possono vedere meglio quello che succede all'esterno e rendersi conto delle reali necessità dei loro amministrati”¹³

c) Parlare di **logica sistemica e reticolare** significa poi parlare del “...passaggio da amministrazioni pubbliche indipendenti, statiche, poco innovative e scarsamente

⁹ In Vignati, op.cit, p.128, una graduatoria tra le nazioni europee situa l'Italia al 11° posto per servizi offerti on-line e al 12° per numero di collegamenti Internet

¹⁰ 'Le città digitali: 7° rapporto', Roma, , 24 febbraio 2003, dal sito del Foromez

¹¹ 'Verso una nuova cittadinanza: le best practice nell'e-government', L.Tivelli, Fazi, Roma, 2003

¹² 'Il processo di e-government nel sistema delle amministrazioni pubbliche', A. Capocchi, Giuffré, Milano, 2003

¹³ cfr. nota 5

coordinate tra loro ad un **sistema dinamico**, rivolto alla creazione di una rete in cui ciascuna amministrazione è collegata alle altre, **aperto** e orizzontalmente **orientato all'ambiente circostante**...la rete è una struttura **degerarchizzata** all'interno della quale ogni organizzazione che ne fa parte costituisce il centro della rete rispetto a tutti gli altri soggetti ad essa appartenenti"¹⁴.

2.3 Andamento dei processi di E-government

2.3.1 Linee di tendenza generali

Di seguito si forniscono 2 sistemi di riferimento per ragionare sui percorsi di implementazione delle politiche di e-government o, meglio, dell'affermarsi progressivo di pratiche innovative all'interno delle PP.AA.

a) Dall'incrocio delle tipologie 'tecniche' di servizio (par.2.1.2) con i modelli 'concettuali' di e-government (o definizioni, par.2.1.2), deriva una distinzione in fasi successive di sviluppo, una specie di correzione del troppo meccanico processo evolutivo indotto dalla categorizzazione. Quando anche non si vogliono indicare troppo rigide fasi di avanzamento¹⁵ o *step* successivi, si può comunque individuare un progressivo svilupparsi dalla semplice **informazione** (unidirezionale) a forme di **interazione** (comunicazione bidirezionale e transazioni) fino alla **trasparenza** e alla **partecipazione**, a realizzazioni di *e-democracy*. Rimanendo però al livello dell'erogazione di servizi bisogna tenere presente che l'e-government ha come traguardo ultimo, e chissà se raggiungibile "...quello (ufficio) che non c'è, sempre accessibile da una molteplicità di canali diversi, sempre aperto... disegnato sulla base delle effettive esigenze della società e non su quelle dell'amministrazione"¹⁶.

Costringendo l'analisi all'interno del ristretto ambito di *e-government* l'andamento di questo sviluppo è **tutt'altro che lineare**, funzione del livello di complessità cui si è giunti e, soprattutto, di quello che si vuole raggiungere. Gli stadi si possono sintetizzare come segue:

Emergente	Presenza ufficiale della P.A. in rete - solo informazione
Avanzato	Miglioramento e strutturazione dell'informazione
Interattivo	Utenti possono interagire attraverso il web con gli amministratori, scaricare modulistica
Transazionale	Pagamento di alcuni servizi e altre transazioni on-line
Trasparente	Integrazione tra le diverse amministrazioni per l'erogazione di servizi on-line

Tab..2.3.1 - Gli stadi dell'e-government¹⁷

Non è detto che una fase si avvii al momento della conclusione di un'altra. Può essere toccata da innovazioni finalizzate ad altro, si può non avviare, può non concludersi quella precedente. Da più parti si è fatto notare¹⁸ che il processo (condizionato da resistenze di varia natura) **si blocca di fronte all'ostacolo della 'transazione'**, ovvero alla porta di quella che, veramente, sarebbe la rivoluzione digitale.

¹⁴ vedi nota 12

¹⁵ cfr. in Vignati, op.cit., p.126

¹⁶ "Elementi per lo sviluppo di un modello di P.A.digitale", task force 'E-government for development' presso il MIT

¹⁷ cfr.nota 10

¹⁸ cfr. nota 6 e nota 8 e l'intervista n.2 (vedi bibliografia)

Questo andamento si può visualizzare come una funzione quasi esponenziale, che si arresta proprio nel momento in cui potrebbe 'impennarsi'

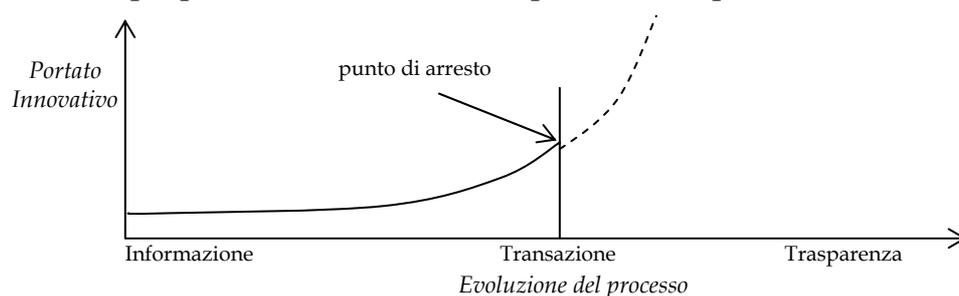


Diagramma 2.3.1
L'andamento generale dei
processi di e-government

b) Spostando il *focus* dell'attenzione dal *trend* agli **elementi che caratterizzano il processo**, si possono individuare 4 sottoprocessi¹⁹ concorrenti a determinare l'andamento delle politiche, il tipo e la qualità dei risultati raggiunti, che si presentano come altrettanti percorsi che conducono alla soddisfazione delle esigenze organizzative e conoscitive implicate dai processi di e-government.

Di seguito riproduciamo la tabella che racchiude il modello e lo schema che ne rappresenta le dinamiche

VIA	Esigenza soddisfatta	Modalità operative
Costruzione di una visione condivisa	Scongelamento (<i>unfreezing</i>) dello <i>status quo</i>	La leadership si cura di coinvolgere il maggior numero possibile di attori del territorio per avere una idea precisa di ciò che si può fare e per costruire una volontà comune
Comprensione delle aspettative e priorità dei cittadini	Avviare il processo	Comprendere che cosa realmente vogliono i cittadini, a quali servizi vorrebbero accedere, a che tema dell'agenda politica sono più sensibili e quali, di questi, si possono rendere disponibili on-line
Collaborazione e riprogettazione verso nuove modalità	Sviluppare e procedere verso un nuovo stato di equilibrio (<i>refreezing</i>)	Dare forma a processi innovativi dentro e tra le amministrazioni per migliorare efficienza e, contemporaneamente, ottenere un servizio migliore per i cittadini
Ricerca per innovazione e miglioramento continuo	Sviluppare una visione complessiva del fenomeno	Ricerca organizzata e finalizzata sulla comprensione del cosa e come si è fatto, in vista di sviluppi futuri

Tab. 2.3.2 - I quattro VIA dei processi di e-government

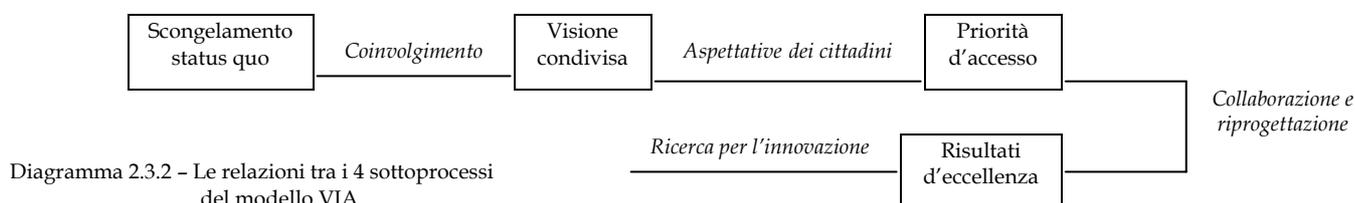


Diagramma 2.3.2 - Le relazioni tra i 4 sottoprocessi del modello VIA

2.3.2 Il fenomeno italiano in particolare

E' utile spendere qualche parola sulla dinamica italiana, che non si allontana dai modelli proposti ma si può ulteriormente contestualizzare.

¹⁹ 'Local e-government now: a worldwide view', UK, Socitm e IdeA, 2002, op.cit

In Italia si è verificato, a partire dalla metà degli anni novanta, uno **spontaneo processo** di diffusione delle tecnologie ICT nella regolazione dei rapporti tra cittadini e amministrazioni pubbliche.

La crescita dei siti istituzionali degli EE.LL. è stata vorticosa anche se non sempre coordinata e lineare nello sviluppo di servizi realmente innovativi. Ad oggi si può dire che la quasi totalità delle amministrazioni pubbliche si è dotata di un sito istituzionale²⁰ e che è molto elevato il grado di aggiornamento (fondamentale essendo ormai il sito la voce ufficiale dell'amministrazione) ma questo processo ha subito, negli anni, un rallentamento e una perdita di slancio nella realizzazione di soluzioni progressivamente più avanzate.

In coerenza con questa impostazione, c'è chi²¹ ha voluto parlare, riguardo allo sviluppo dell'e-government nel nostro paese, di una fase di **statu nascenti** che, caratterizzata dall'entusiasmo della novità e dalla spontaneità dello sviluppo, ha consentito la rapida diffusione dei servizi informativi ma che si sarebbe fermata di fronte all'istituzionalizzazione e alla necessità di realizzare un salto di qualità nella direzione dello sviluppo di 'veri' servizi, dei già richiamati 'transazionali'.

Analogamente, seppure con altra terminologia e in maniera più sistematica, altri²² hanno identificato **3 fasi di sviluppo**:

- *fase carismatica*, (che corrisponde allo *statu nascenti*) in cui lo sviluppo è frutto di un impegno di innovatori che assomiglia "...più alla militanza che all'impegno professionale"
- *fase dell'istituzionalizzazione*, in cui gli EE.LL. si fanno promotori dello sviluppo e il sito diventa uno dei principali canali di comunicazione istituzionale
- *fase della professionalizzazione*, in parte avviata ma ancora ad uno stato embrionale, è il momento del 'salto di qualità' transazionale in cui si rende necessaria la cooperazione tra tutti gli attori locali interessati alla promozione dello sviluppo

E' bene sottolineare che in letteratura, al di là delle differenze di definizione del modello, si concorda nell'indicare il **2001** come l'anno in cui si è verificato in Italia il rallentamento del fenomeno, che è anche l'anno in cui a Torino (lo vedremo) si è raggiunto il massimo di definizione progettuale e operativa dello Sportello Unico.

Interrogarsi sulle **ragioni** che giustificano questo *trend* (non solo italiano come si è visto poco sopra) porta a considerare elementi di ordine:

- **tecnologico**, valutare il peso dei vincoli posti allo sviluppo dalla disponibilità di adeguate infrastrutture e conoscenze
- **organizzativo**, valutare il livello di resistenza al cambiamento posta dalla struttura organizzativa (oggettivamente e soggettivamente) ²³
- **gestionale**, interrogarsi su un'efficace soluzione di leadership, una guida per un processo che coinvolge una pluralità di attori e di piani di complessità

Nel quarto capitolo riprenderemo, in maggiore dettaglio, i tre ordini di criticità.

²⁰ 100% delle Regioni e delle Province, il 99% dei Comuni capoluogo, il 68 % degli altri comuni, fonte "7° rapporto sulle città digitali", op.cit

²¹ cfr nota 1, Parte prima cap. 1 "Governo digitale: la devolution senza linee guida"

²² cfr. nota 2, cap.1 'Logiche di relazione e logiche di servizio'

²³ In questo il caso torinese è emblematico

2.4 Italia: dove siamo arrivati²⁴

Sembra utile, per chiudere la sezione dedicata alla descrizione dei processi di e-government, fornire un panorama generale della situazione italiana, uno sguardo sintetico ad una realtà in rapida evoluzione (per gli approfondimenti d'indagine si vedano le schede raccolte nell'allegato 2).

2.4.1 Contenuti e fruibilità dei siti istituzionali

La tabella che segue raccoglie dati di un'indagine del 2003 (quindi riferiti al 2002) riguardo aspetti di natura contenutistica ma anche tecnica ed estetica, offrendo elementi di riflessione circa il rinnovamento del rapporto tra cittadini e P.A.

Servizio		Comuni capoluogo	Altri comuni
Struttura amministrativa	Informazioni sui vertici	81,4	64,9
	Definizione/descrizione obiettivi e singoli uffici-settori	58,8	30
	Indicazione responsabili degli uffici-settori	66,7	44,5
	Indicazione ubicazione fisica degli uffici-settori	79,4	34,6
	Indicazione sugli orari di apertura degli uffici pubblici	70,0	56,5
Vertice politico	Informazioni (nominativi, biografie)	93,1	84,5
	Definizione/descrizione obiettivi degli uffici politici	54,9	13,1
	Possibilità di contatto via mail con il sindaco	27,5	9,7
	Contatto via e-mail/form con il sindaco	67,6	38,5
Elementi di trasparenza	Accesso alle delibere di giunta	52,0	26,2
	Accesso al bilancio	34,3	11,0
	Pubblicazione dati e risultati elettorali	49,0	18,9
Elementi di partecipazione e community	Presenza di un servizio URP on-line strutturato (no solo info)	24,5	3,4
	Forum su questioni d'interesse generale (tra cittadini)	20,6	2,9
	Forum su questioni d'interesse generale (con amministratori)	2,0	1,3
	Sondaggi e questionari	8,8	3,8
	Newsletters relative all'attività dell'Ente	13,0	7
Accessibilità e usabilità	Multicanalità di accesso (wap, sms, numeri verdi...)	12,7	2,1
	Motore di ricerca	49,0	14,4
	Mappa del sito	31,4	7,2
	Percorso indicato in ogni pagina	13,7	4,7
Marketing territoriale	Elementi uguali e riconoscibili in tutte le pagine (consistenza)	72,5	78,4
	Contenuti disponibili in inglese della sezione dedicata al turismo	29,4	10,2
	Informazioni sui luoghi di interesse turistico	85,3	78,3
	Informazioni sugli eventi locali	86,3	52,8
	Pubblicazioni bandi di progetto e finanziamenti	41,2	3,8
Caratteristiche tecniche	Informazioni sulle opportunità di investimento e agevolazioni	22,4	2,2
	Tempi di caricamento dell'hp in modalità analogica >20sec	31,3	16,4
	Windows installato sul server	52,9	58,8
	Software open source installato sul server	37,3	39,1

Tab. 2.4.1 - Quadro generale contenuti/fruibilità

Secondo la metodologia di valutazione Formez²⁵ è anche possibile costruire una 'classifica' delle *best practicies*, limitatamente ai caratteri presi in considerazione. Di seguito riportiamo i primi dieci siti istituzionali (valori in centesimi):

²⁴ I contenuti della sezione (concetti, citazioni e dati) sebbene rielaborati, sono presi dal più volte citato "Città digitali - 7° rapporto)

²⁵ Il metodo ARPA-L che si compone di 7 indici settoriali (Contenuti istituzionali e trasparenza, interattività, usabilità, cooperazione e relazionalità, marketing territoriale, professionalizzazione) poi ponderati in un indice sintetico.

Pos.	Δ (2001.2002)	Ente	Indice sintetico	Indici settoriali					
				Contenuti istituzionali	Qualità servizi	Usabilità accessibilità	Cooperazione/ relazionalità	Marketing territoriale	Qualità tecnologica
1 (1)	-	Bologna	82	97	60	82	84	68	63
2 (2)	-	Torino	77	77	70	63	96	58	63
3 (3)	-	Firenze	76	100	60	72	85	43	63
4 (4)	-	Roma	73	78	61	48	89	68	55
5 (13)	+ 8	Modena	69	76	59	69	57	48	74
5 (5)	-	Ravenna	69	69	55	66	50	62	77
6 (8)	+ 2	Piacenza	67	73	45	67	60	39	80
7 (6)	- 1	Pisa	66	61	53	64	52	59	74
8 (9)	+ 1	Ferrara	65	80	54	59	52	48	67
8 (16)	+ 8	Pesaro	65	72	46	54	63	58	69
8 (6)	- 2	Venezia	65	67	49	64	68	54	65
9 (13)	+ 4	Ancona	64	67	49	50	58	62	65
9 (7)	- 2	Genova	64	71	59	65	39	57	77
9 (24)	+ 15	Livorno	64	66	54	63	57	54	73
10 (15)	+ 5	Perugia	63	72	52	45	53	55	76
10 (10)	-	Prato	63	77	60	46	45	42	77

Tab. 2.4.2 - Rating Formez dei siti istituzionali dei comuni italiani

Sarebbe interessante considerare gli incrementi di performance sui singoli indici rispetto agli anni precedenti per fornire indicazioni sul trend italiano. Considerando però le posizioni e gli spostamenti rispetto all'anno precedente, si possono fare alcune osservazioni:

- Torino è la grande città 'piazzata' meglio, prima di Roma e Genova. Non rientrano tra le prime dieci Milano (18 con un $\Delta = - 3$) e Napoli (23 con un $\Delta = + 1$)
- Nessuna città del Sud rientra nelle posizioni di spicco il che conferma il permanere, anche in campo telematico, del divario Nord/Sud che si pensava contenibile anche grazie all'impiego ICT

Il differenziale, oltre alla posizione, consente di individuare le realtà più interessanti, cui si dedica una scheda di approfondimento (all.to 2)

2.4.2 Servizi on-line erogati dai comuni italiani

Per quanto riguarda, invece, i servizi 'effettivi' erogati dai comuni, "la disponibilità on line resta appannaggio di poche affermate realtà" e "i siti istituzionali continuano a mancare l'obiettivo di una effettiva digitalizzazione delle procedure..." perché non si riescono a risolvere le complessità (individuate anche in questa sede poco sopra) inerenti **visione strategica, cambiamento organizzativo e impegno economico**.

I dati disponibili denunciano un forte ritardo rispetto agli obiettivi di piano nazionale, ma nella considerazione di tali dati è bene tenere presente che sono rilevati al giugno 2002, 'vecchi' quindi di un anno. Li riproponiamo perché ci è sembrato, dalla diretta consultazione dei siti di 'realità d'eccellenza', che nel periodo trascorso non si sia stravolto il quadro qui rappresentato, e perché dati aggregati (e quindi spie dell'andamento generale, oggetto di questo capitolo) più aggiornati sono ad oggi in corso d'elaborazione.

Ciò premesso, una prima tabella aiuta a sintetizzare lo stato dell'arte nei comuni capoluogo di provincia:

Servizio	Assente	Informazioni	Interazione unidirezionale	Interazione bidirezionale	Transazione
Bandi e concorsi	12,7	24,5	62,8	0	0

Servizio	Assente	Informazioni	Interazione unidirezionale	Interazione bidirezionale	Transazione
Servizi sociali	19,6	49	31,4	0	0
Sistema del lavoro	36,3	51	7,8	3,9	1
Formazione professionale	44,1	48,1	7,8	0	0
Imposizione fiscale	8,8	29,4	24,6	17,6	19,6
Trasporti pubblici e mobilità	17,6	74,5	6,9	1	0
Servizi culturali	6,9	61,8	3,9	19,6	7,8
Urbanistica	25,5	30,4	39,2	3,9	1
Sanità	60,7	36,3	2	1	0
Istruzione	31,4	41,2	26,5	1	0
Autocertificazione	22,5	13,7	51	11,8	1
Acquisto on-line di prodotti	99	0	1	0	0
Altri servizi	78,4	0	2	9,8	9,8
e-Procurement	96,1	1	0	0	2,9

Tab.2.4.3 - Servizi al cittadino e alle imprese erogati dai comuni capoluogo di provincia

Ed entrando nel merito dei servizi erogati, con riferimento ai 12 'prioritari'²⁶ si rilevano i dati seguenti:

Servizio	Assente	Informazioni	Interazione unidirezionale	Interazione bidirezionale	Transazione
Servizi al cittadino					
Cambio di residenza/ domicilio	45,1	41,2	11,8	2,0	0
Richiesta e pagamento passo carrabile	47,1	35,3	17,6	0	0
Rilascio permessi ZTL	48,0	37,3	14,7	0	0
Pagamento contravvenzioni	38,2	55,9	1,0	1,0	3,9
Pagamento ICI	12,7	24,5	29,4	15,7	17,6
Pagamento TARSU	25,5	42,2	24,5	3,9	3,9
Iscrizione a servizi scolastici comunali	39,2	21,6	38,2	1,0	0
Servizi alle imprese					
Visure catastali	63,7	13,7	10,8	6,9	4,9
Visure Piano Regolatore	32,4	33,3	24,5	9,8	0
Richiesta/pagamento suolo pubblico	35,3	53,9	6,9	2,0	2,0
Dichiarazione Inizio Attività e comunicazione fine lavori	31,4	19,6	47,1	1,0	1,0
Autorizzazione e concessione edilizia	32,4	27,5	40,2	0	0
Presenza di un Sit²⁷	72,4	8,6	9,5	6,7	2,8

Tab. 2.4.4. - Quadro dei 12 servizi prioritari erogati dai comuni capoluogo

In merito all'erogazione di servizi, un' importante realtà che si sta sviluppando nel nostro Paese è quella dei **portali orientati ai servizi**. Questi indicano la "tendenza delle amministrazioni a creare...**nuovi spazi sul web** differenti dal sito tradizionale" che rimane sostanzialmente ad una dimensione informativa mentre i portali diventano "i **luoghi virtuali** in cui si sta concretizzando quella (dimensione, ndr) **transazionale**". A volte sono il frutto di iniziativa interamente pubblica (Torino, Parma), a volte frutto di una collaborazione pubblico/privato (Genova, Cremona, Prato) che costituisce un'occasione di promozione del territorio. Ancora una volta, una tabella aiuta a sintetizzare la descrizione del fenomeno:

²⁶ Servizi indicati come tali nel bando e-government 2002, in ragione della significatività per il cittadino e realizzabilità per le amministrazioni.

²⁷ Sistemi Informativi Territoriali, integrazione di differenti archivi di dati sul territorio

Torino Facile	<i>Tipologia</i> : portale di servizi		
	<i>Relazioni con il sito istituzionale</i> : sezione integrata		
	<i>Soggetti promotori</i> : Comune di Torino		
	<u><i>Servizi erogati</i></u>		
Autocertificazione ; Calcolo/pagamento ICI ; Visure tributarie;	Dichiarazione cambio d'abitazione (in fase di rilascio); Posta elettronica;	Webmail; Pagamento TARSU, COSAP,CIMP ; Accessi centro storico;	
Tu6Genova	<i>Tipologia</i> : portale di servizi		
	<i>Relazioni con il sito istituzionale</i> : sezione integrata		
	<i>Soggetti promotori</i> : Comune di Genova, AMGA (gas e acqua), ASTER (servizi territoriali)		
	<u><i>Servizi erogati</i></u>		
Pagamento ICI; Ristorazione scolastica; Iscrizione Asili nido; Pagamento multe;	Affissioni pubblicitarie; Cosap; Inquinamento acustico; Autocertificazioni;	Card musei; Consultaz. pratiche on-line; Biblioteca a domicilio; Bollette gas ;	
E-Cremona	<i>Tipologia</i> : portale di e-government		
	<i>Relazioni con il sito istituzionale</i> : semplice link		
	<i>Soggetti promotori</i> : Comune di Cremona, Provincia di Cremona, Netpeople, Cassa Padana, AEM,CCIAA		
	<u><i>Servizi erogati</i></u>		
Autocertificazione; Pagamento bollette utenze (acqua, luce); Aste giudiziarie;	Monitoraggio posti in R.S.A.; Dati inquinamento; Biglietteria teatro;	Ricerca e visura protesti cambiari; Catalogo biblioteche; Pagamento multe;	
Portale Parma	<i>Tipologia</i> : portale territoriale		
	<i>Relazioni con il sito istituzionale</i> : esterno		
	<i>Soggetti promotori</i> : Provincia di Parma		
	<u><i>Servizi erogati</i></u>		
SUAP Banca dati socio sanitaria; Corsi di formazione in provincia;	Enti Pubblici: ricerca Delibere, Avvisi, Contatti; Pagamento ICI;	Firma digitale: progetto Comunic@re;	
Portale Prato	<i>Tipologia</i> : portale territoriale		
	<i>Relazioni con il sito istituzionale</i> : esterno		
	<i>Soggetti promotori</i> : Comune di Prato, provincia di Prato, Camera di Commercio, unione Industriale, Confesercenti, CNA, Confartigianato, Cariprato, Publiservizi, Unione Commercianti, Azienda U.S.L.4		
	<u><i>Servizi erogati</i></u>		
Catalogo biblioteche; Lettura contatori acqua e gas; Osservazioni al R.U.; Calcolo ICI on-line ;	Pagamenti on-line: servizi scolastici, contravvenzioni; Program.urbanistica:Piano strutturale on-line;	Atti deliberativi; Pratiche edilizie; T-serve;	

Tab.2.4.5 - I nuovi Portali di servizi in Italia

3. Lo Sportello unico del cittadino del Comune di Torino: uno studio di caso

Il percorso di implementazione dello Sportello Unico del cittadino (di seguito S.U.) si può dividere in **tre fasi**:

1. la fase **“preistorica”**, prima del settembre 2000, durante la quale in Comune si va diffondendo un *ethos* ispirato allo svecchiamento e alla riforma dell'amministrazione, funzionale allo sviluppo di processi innovativi

2. la fase della **progettazione e del consenso**, in cui si formalizza il progetto e si ricercano le risorse, umane e politiche, per perseguire gli obiettivi in esso contenuti
3. la fase dello **stallo** e dei **nuovi orientamenti**, durante la quale differenti elementi, riconducibili agli ordini di complessità più volte accennati²⁸ si dispiegano causando un blocco del processo

3.1 La fase preistorica

Lo S.U. è un progetto che prende forma, nella definizione del disegno complessivo e nel reperimento delle necessarie risorse umane e organizzative, nel Settembre del 2000. E' frutto di una **cultura amministrativa** le cui componenti affondano:

- in un pluriennale percorso di studio e **riforma** per il miglioramento della macchina comunale (riforma Donna e analisi di processo con Galgano a partire dal 1997) che trova nella Qualità il riferimento guida.
- in nuove esigenze derivanti dalla gestione delle **politiche integrate** per i tempi e gli orari della città.

3.1.1 Lavorare in ottica qualità

Il comune di Torino a partire dal **1997** si è mosso in ottica **Qualità** avviando un'analisi di processo che, nel giugno del **1998** produce i primi risultati in termini di

- precisa consapevolezza del *modus operandi* della macchina comunale
- diffusione di una cultura amministrativa rinnovata all'interno dell'amministrazione, almeno tra gli operatori che erano stati coinvolti nello studio

In seguito, nonostante il Controllo di Gestione spingesse per proseguire sulla strada della Qualità Totale, la valutazione dei costi e delle potenzialità relative ai diversi gradi di implementazione di un Sistema Qualità, orientarono la scelta verso tre Progetti definiti e circostanziati, coordinati **dalle Risorse Umane** e portati avanti da una dotazione organica composta dagli elementi che già avevano partecipato alla fase 'istruttoria' del processo. Siamo ormai nell'autunno del **1999**, e i 3 progetti sono:

- gestione del personale
- miglioramento **servizi residenziali socio-assistenziali** per anziani
- **miglioramento dei servizi anagrafici**

Nell'ambito di **Progetto Qualità Anagrafe** si strutturano 3 gruppi di lavoro per il miglioramento: **Servizio Innovativo**; Ambiente di lavoro; Sensibilizzazione Qualità. Questi gruppi, ed in particolare il primo, portano avanti delle indagini di customer satisfaction dalle quali si rileva una forte **sensibilità dell'utenza ai temi dell'integrazione e concentrazione dei servizi**, chiare indicazioni per la creazione di punti unificati d'accesso ai servizi della P.A. A questo punto si comincia formalmente a parlare di S.U. considerando i caratteri distintivi del processo che si andava ad avviare:

condizioni di successo	ricerca di nuovi servizi da offrire in forma integrata	attori coinvolti
- maggiore flessibilità	- servizi e pratiche	- Servizi Anagrafici

²⁸ Tecnici, organizzativi e gestionali.

organizzativa, integrazione processi e procedure, - centralità cittadino-utente - spinta verso l'uso di tecnologie informatiche - valorizzazione e formazione risorse umane	amministrative di altri settori comunali - servizi di altre PP.AA. - 'city life' (tempo libero, cultura sport, aggregazione) - internet point per migliorare rapporti con la cittadinanza	- Decentramento - Controllo strategico e direzionale - Consulenti - Risorse Umane
--	--	---

Tabella 3.1.1 - Lo S.U. nell'analisi dei suoi primi proponenti²⁹

3.1.2 Tempi e orari e Qualità: lo S.U. come incontro di percorsi

Il Comune di Torino si era, tra i primi in Italia, impegnato nelle attività strumentali alla redazione di un **Piano dei Tempi e degli Orari** che doveva essere pronto alla scadenza della primavera 2001³⁰. Il 2000 è quindi l'anno in cui si approntano gli strumenti organizzativi e gestionali, si ricercano le risorse umane e si promuovono le ricerche necessarie ad acquisire sufficiente conoscenza della geografia temporale della città e della sensibilità dei cittadini al tema. Tra gli studi commissionati³¹ si registra anche un'**indagine sui servizi anagrafici** che si occupa, da un lato, di approfondire i problemi relativi all'appesantimento del back-office in seguito all'autocertificazione, dall'altro di valutare aspettative e soddisfazione dell'utenza. Da quest'ultima giunge chiara, nello stesso periodo in cui vi si lavora sul versante Qualità, l'indicazione per una **unificazione e integrazione dei servizi al cittadino**.

A questo punto, nel **settembre 2000**, l'incontro tra i percorsi qualità e Tempi e Orari della città sul terreno dello S.U. avviene in maniera quasi naturale, facilitato da due ordini di ragioni:

- strumentali: il rispetto della **logica reticolare e orizzontale** delle politiche di e-gov conduce a considerare le dimensioni di concertazione tra gli attori coinvolti e allargamento del partenariato. In questo senso, l'iter di preparazione per il Piano Tempi e Orari rappresentava un utile punto di riferimento
- istituzionali: la delega ai **Tempi e Orari** era stata data, dal sindaco che ne è titolare per legge, all'assessore **Artesio** che era referente anche dei **Servizi Civici** e quindi del progetto di rinnovamento dell'anagrafe sopra descritto

A livello operativo, **Palese del CdG che seguiva lo sviluppo di Progetto Qualità Anagrafe collabora con il dott. Lattes dei Tempi e Orari assumendo, in posizione di staff dell'assessore Artesio**, il profilo di sottogruppo di lavoro all'interno del Tavolo di concertazione finalizzato alla redazione del Piano.

3.2 *La fase della progettazione e del consenso*

3.2.1 Il lavoro di definizione progettuale

Da **novembre 2000 a gennaio 2001** si accelera il processo di definizione dell'iniziativa. In una serie di riunioni³² si fissa il disegno complessivo del progetto, considerando le finalità e il contesto operativo di realizzazione (attori, strumenti e obiettivi).

²⁹ Documentazione programmatica 'Anagrafe - Progetto innovativo' preso l'Ufficio Tempi e Orari del Comune

³⁰ ex lege 53/2000 art.23 comma 1

³¹ 'I musei e le biblioteche', 'Il volto del commercio a Torino', 'Funzioni metropolitane e tempi della città' 'I servizi anagrafici in tre circoscrizioni campione' disponibili presso l'ufficio Tempi e Orari del Comune

³² V. verbali delle riunioni del 17/11/00, del 11/12/00 e del 29/01/01

Obiettivi e finalità	Strumenti e percorsi	Attori
<p>- Portale del cittadino. Infrastruttura telematica per la condivisione di dati tra Enti in prospettiva dell'integrazione delle procedure e servizi. L'accesso 'unificato' sarà possibile o 'da casa' o dallo sportello fisico.</p> <p>- Sportello del cittadino. Predisposizione, nelle sedi anagrafiche ristrutturare e adattate, di uno Sportello di accesso ai servizi offerti dal portale, diretto o mediato da operatori opportunamente formati.</p>	<p>- gradualità nell'innovazione</p> <p>- considerazione dell'esistente</p> <p>- la rete unitaria della P.A. a livello nazionale (RUPA) e regionale (RUPAR)</p> <p>- le problematiche connesse alla Carta d'Identità Elettronica e alla firma digitale</p> <p>- gli aspetti di interfaccia con l'utenza</p> <p>- coinvolgimento di Enti esterni che già forniscono servizi on-line, da integrare nello S.U.</p> <p>- istituzionalizzare i rapporti tra le amministrazioni coinvolte in modo da costruire una gestione trasversale e partecipata del processo (Protocollo d'intesa)</p>	<p>- Comune Torino</p> <ul style="list-style-type: none"> - Servizi Anagrafici - Tempi e Orari - Servizi informatici - Decentramento <p>- Prefettura di Torino</p> <p>- Provincia di Torino</p> <p>- Provveditorato agli studi</p> <p>- Università degli studi di Torino</p> <p>- Camera di Commercio</p> <p>- INPS</p> <p>- INAIL</p> <p>- CSI Piemonte</p> <p>- Poste Italiane</p> <p>- CGIL-CISL-UIL</p>

Tab.3.2.1 - Elementi che caratterizzano il processo al gennaio 2001

Il progetto mira ad attivare "...un processo di **progettazione integrata** teso a ridefinire il profilo dei rapporti tra il cittadino e la P.A...", "...suscettibile di costruire una **piattaforma modulare**, implementabile, agganciata ai processi di e-government, interconnessione banche dati e diffusione carta elettronica"³³ nel quadro della considerazione del **Comune** come **front-office della P.A.**, intesa ai vari livelli di governo. La guida viene assunta proprio dall'ufficio Tempi e Orari.

3.2.2 Dalla progettazione alla pianificazione

Il 2001 è l'anno della istituzionalizzazione del progetto che esce dalla fase preparatoria ricco di alcune determinanti acquisizioni:

- una **solida rete** di adesioni informali al progetto
- una **visione condivisa** dei fini e dei mezzi della sua realizzazione
- un **quadro preciso** delle attività necessarie

Il passaggio dall'impegno 'informale' alla programmazione e all'assunzione di responsabilità politica, si compone di alcune tappe fondamentali che di seguito vengono sintetizzate:

Marzo 2001	<p>- La Giunta delibera il Piano dei Tempi e Orari. Lo S.U. è una delle 5 linee di Piano. Nell'allegato dedicato si indicano finalità precise e si invita a partire da "...alcune anche limitate ma concrete e visibili realizzazioni"³⁴Il CC approva in ottobre.</p> <p>- Si redige un Protocollo d'Intesa da sottoporre alle amministrazioni che aderiscono al progetto e si promuove la costituzione di due organi di governo partecipato del progetto: Gruppo tecnico di coordinamento, Comitato di pilotaggio</p>
Aprile 2001	<p>- Elezioni per il rinnovo del governo cittadino. E' un momento di svolta perché:</p> <ul style="list-style-type: none"> - lo S.U. è parte del programma del sindaco Chiamparino³⁵ - l'ufficio Tempi e Orari diventa settore Tempi e Orari-Sportello del Cittadino e passa da una posizione di staff ad un più consueto inserimento in una gerarchia di linee³⁶ - la delega alle politiche temporali viene tenuta dal sindaco

³³ Estratto, come il precedente, dal verbale della riunione del gruppo di lavoro del 11/12/00

³⁴ cfr. 'S.U. del cittadino - linee progettuali' all.to 2 al Piano tempi e Orari

³⁵ cfr. Programma del sindaco, pt. 26 'Realizzare il piano territoriale degli orari e dei tempi della città'

³⁶ Per la posizione in organigramma, cfr. il paragrafo dedicato in Premessa

	- il DG opera una ricomposizione delle figure direttive dell'Ente - il DG, ricevute le 'consegne' dal sindaco, decide di operare una saldatura tra lo S.U. e la razionalizzazione dei punti Informa , coinvolgendo il Servizio Centrale Comunicazione
Giugno- Ottobre 2001	La Prefettura si incarica di raccogliere i consensi intorno al progetto, con il Protocollo di Intesa del marzo. Aderenti, oltre ai diversi livelli di governo anche la Biblioteca Nazionale, l'Archivio di Stato, INPS e INAIL e altri ³⁷ . Il protocollo viene firmato anche dall'Italgas .
Ottobre 2001	- Individuazione dei servizi integrabili all'interno dello S.U. tra quelli erogati dalle divisioni comunali - Gruppo di lavoro coordinato dal Servizio Centrale Comunicazione e voluto dal DG che realizza uno studio di fattibilità del progetto e prepara un documento definitivo da presentare per un' ulteriore delibera di Giunta ³⁸
Novembre 2001	- Tavolo di concertazione sul piano Tempi e orari. Lo S.U. viene indicato come il progetto meglio definito - Risultati del gruppo di lavoro istituito nell'ottobre
Dicembre 2001.	- Il sindaco convoca, per il mese di gennaio, una riunione dei Presidenti delle Circoscrizioni che devono essere coinvolti nella sperimentazione dello S.U. - Studio CSI di fattibilità sullo S.U., approvato dai Servizi Informatici

Tab.3.2.2 - Le tappe della definizione del progetto

La **situazione a fine 2001** è positiva ed è la seguente:

- *chiara la volontà politica* di realizzare il progetto così come si era andato configurando nell'anno e mezzo precedente
- *definiti gli obiettivi* di medio e lungo periodo
- *strutturato il gruppo* di innovatori che lavora alle progressive realizzazioni
- *sufficientemente ampio il consenso* degli esterni coinvolti

Riprendendo uno schema già utilizzato³⁹, aggiornandolo al gennaio 2002

Obiettivi e finalità ⁴⁰	Strumenti e percorsi ⁴¹	Attori ⁴²
<ul style="list-style-type: none"> - attivare sportello polifunzionale per erogare servizi diversi, in prospettiva la gran parte delle pratiche pubbliche - creare un accesso amichevole e semplificato ai servizi e alle informazioni sulla città - sperimentare una modalità interattiva e cooperativa di rapporto tra gli Enti - attivare un sensore sul territorio, di ascolto e dialogo coi cittadini - promuovere l'utilizzo di Internet 	<ul style="list-style-type: none"> - accordo sindacale per incentivare la partecipazione degli operatori al cambiamento - relazione con le circoscrizioni (componente amministrativa e politica) sede di sperimentazione (almeno 2 nel 2002) - preparazione dei necessari strumenti software 	DG
		Vice DG
		Servizio Centrale Comunicazione
		Divisione Servizi Civici <ul style="list-style-type: none"> • <i>Direttore di Divisione</i> • <i>Tempi e orari</i> • <i>Servizi Anagrafici</i>
		Servizio Centrale Controllo Strategico e direzionale <ul style="list-style-type: none"> • <i>Direttore Centrale</i> • <i>Sistemi Informativi</i>
		CSI
Circoscrizioni Presidenti e direttori		

Tab 4.1.1 Il progetto S.U. del cittadino a fine 2001

A questo momento non cambia la filosofia di fondo, ma il **coordinamento** è ora affidato al **Servizio Centrale Comunicazione**, a marcare, sembra⁴³, l'esigenza di mediazione

³⁷ cfr. Prefettura di Torino prot. 16 - I/29.1 e il riscontro dell'ottobre, disponibile presso l'Ufficio Tempi e Orari

³⁸ cfr. Programma di lavoro , redatto a cura del Servizio Centrale Comunicazione

³⁹ cfr. Tab.3.4.1

⁴⁰ cfr. Presentazione 'S.U. del cittadino' del 26/11/03

⁴¹ cfr. Nota riassuntiva per il DG del 11/12/2001

⁴² Dando per scontata la volontà politica (ad un anno dalle elezioni) ci concentriamo sulla sola parte amministrativa del processo

all'interno del gruppo in seguito alla ricomposizione operata dal DG dopo le elezioni e al conseguente **mutamento delle figure coinvolte** e dei referenti politici e amministrativi.

3.3 La fase dello stallo e dei nuovi orientamenti

3.3.1 Il blocco del processo

L'evidente linearità che aveva caratterizzato il cammino di implementazione fino a questo punto subisce un rapido mutamento di rotta.

Dopo la convocazione della riunione con i presidenti di circoscrizione del gennaio 2002, nel febbraio si registra una **caduta di coesione** all'interno del quadro attoriale, riconducibile a due ordini di fattori:

a) un'**incomprensione tra i settori** maggiormente coinvolti, i **Tempi e Orari**, in quanto titolari del coordinamento dei progetti facenti parte del Piano omonimo e i **Servizi Informatici** in quanto monopolisti dei rapporti con il CSI e quindi dello sviluppo di soluzioni ICT.

In breve. Il CSI Piemonte si vede commissionato, nel **febbraio 2002**, un secondo studio di fattibilità, da parte del Servizio Centrale Controllo Strategico, su un progetto (sempre sotto il nome S.U.) che si muove su un profilo **meno rivoluzionario** ma più realizzabile. In particolare in questa nuova versione si registra:

- integrazione dei servizi **concentrata sulle** competenze comunali, il che modera la caratterizzazione del Comune come *front-office* unitario della P.A.⁴⁴
- **contenimento del portato innovativo, nel chiaro intento di agganciarsi ad un'importante realtà, già operante, quale Torino Facile.**
- **moderazione nei riferimenti a realizzazioni contigue già operative** (Informa-)
- **priorità concessa alle realizzazioni operative rispetto alle analisi delle procedure**
- **spinta misurata verso la costruzione di una rete tra amministrazioni**

Sicuramente il motore di questo sviluppo era la volontà di arrivare, in tempi brevi, ad un prodotto innovativo ma con questa azione si denuncia, implicitamente, la convinzione che sia inattuabile, allo stato dell'arte, il salto ai servizi transazionali⁴⁵.

Così disegnato, il progetto si allontana dalle linee guida fornite dal Piano nazionale per l'e-government del giugno 2000 e in particolare si allontana dal progetto originario del Piano Tempi e Orari, causando un momento di imbarazzo nei rapporti tra i due uffici sunnominati. L' 'incidente' introduce alcuni **elementi di complessità** nei processi di E-government su cui avremo modo di tornare:

- **deficit di comunicazione** tra i settori coinvolti che genera incomprensione
- poca chiarezza nell'individuazione delle **responsabilità di guida** del processo
- **centralità** dei responsabili dei **Servizi Informatici** nell'orientare il processo. In questo caso il monopolio⁴⁶ esercitato nei rapporti con il CSI (la parte tecnico-conoscitiva) ha effetto catalizzatore dei due elementi precedenti.

b) **contrast** tra le **culture amministrative**, le cornici percettive degli attori coinvolti che dimostrano differenti interessi e obiettivi in riferimento all'innovazione in corso.

⁴³ Cfr. intervista n.3

⁴⁴ Come da linee di Piano Nazionale, cfr. all.to A

⁴⁵ cfr. intervista n.2 "...ciò che si poteva fare è stato fatto" (vedi bibliografia)

⁴⁶ Cfr. Riflessione sui rapporti con il CSI, a cura del Dirigente Settore Tempi e Orari del 14/06/2002

Con il coinvolgimento del Servizio Centrale Comunicazione il quadro si arricchisce di nuovi stimoli ma registra una perdita di omogeneità e condivisione della visione complessiva del progetto, come risultato dell'incontro di **identità ed etiche professionali differenti quando non opposte**.

In ordine a questa problematica, il quadro attoriale può sinteticamente essere riassunto come segue:

Attore		Modello culturale/missione di riferimento	Obiettivo
Servizio centrale Comunicazione		Interfaccia P.A./utenti	Uniformare il layout del nascente Sportello
Serv.civici	Servizi Demografici	Osservanza delle procedure nell'erogazione dei servizi ai cittadini	Lavorare all'automazione di alcune procedure in capo all'anagrafe
	Settore Tempi e orari	Promozione di politiche innovative per il miglioramento della qualità della vita dei cittadini	Costruzione di uno S.U. con il massimo di integrabilità e modularità
Servizio Centrale Controllo Strategico (Servizi Informatici)		Verifica del perseguimento obiettivi programmati Gestione dei Servizi informatici e rapporti con il CSI	Giungere ad una prima realizzazione in tempi brevi ⁴⁷

Tab.4.1.2 - Quadro attoriale al febbraio 2002

Queste notevoli differenze diventano un problema quando non si identifica una guida precisa del processo, che sappia farle incontrare instradandole verso un unico, condiviso traguardo.

Si esce da questa *impasse* con una **mediazione**:

- **progettuale**: si prevede di concretizzare il rinnovamento degli sportelli anagrafici cercando di concentrare alcuni procedimenti e di integrare le esperienze già operanti senza chiudere la porta a visioni di più ampio respiro
- **diplomatica**: su questa nuova base, si ricerca la collaborazione intersettoriale che, mancando per ammissione degli stessi attori coinvolti, aveva causato questo momento di stallo.

Il risultato è un programma di lavoro⁴⁸ per il 2002 in cui si fissano le fasi di realizzazione riferite a:

- ristrutturazione sedi anagrafiche e integrazioni procedurali
- revisione e estensione di Torino Facilissima e della banca dati Informa
- Risorse Umane: dotazione organica, formazione e organizzazione

3.3.2 Nuovi orientamenti

Il titolo del paragrafo fa riferimento sia a novità **nelle prospettive operative**, sia a mutamenti **del quadro attoriale e delle prassi gestionali**.

Per il primo aspetto, spinto anche da un rinnovato interesse dell'alta amministrazione⁴⁹, il processo si riavvia procedendo lungo due strade:

1. La **messa a punto definitiva del progetto** così riformulato⁵⁰.

⁴⁷ Si veda la lettera del Direttore Servizio Centrale Controllo Strategico e Direzionale al Vice DG del 18/02/02

⁴⁸ cfr. Sportello del cittadino - Piano di Lavoro marzo 2002

⁴⁹ Si considerino, a dimostrazione, le lettere del periodo a firma del vice DG, in particolare quelle destinate ai direttori A.S.L. per coinvolgerli in sede progettuale e operativa

Si identificano gli obiettivi e i destinatari dell'innovazione e, soprattutto, la tipologia di servizi che si intende fornire on-line, riferiti, in coerenza con il Piano nazionale di e-gov, agli 'eventi della vita', alle esigenze dei cittadini e non agli uffici che li erogano e sono: *Essere cittadino, Abitare, Pagare le tasse, Muoversi in città, Possedere un immobile*

2. Alcune **prime realizzazioni**.

Inizia la redazione⁵¹ di un nucleo di procedure operative che dovranno essere avviate, in sede sperimentale, presso l'anagrafe centrale, fruibili presso lo **Sportello Polifunzionale** grazie all'integrazione dei Sistemi Informativi degli uffici. Lo spirito è sempre quello di far corrispondere ad un solo input da parte dell'utenza il massimo di output da parte dell'amministrazione⁵².

Per quanto riguarda il secondo aspetto, si può dire che, da questo momento, gli attori più direttamente coinvolti perdono interesse al disegno complessivo, ricavandosi ognuno degli spazi dove sviluppare, senza esigenze di eccessivo coordinamento intersettoriale, la missione più direttamente riconducibile alla propria cultura amministrativa⁵³.

Quindi, se da una parte **si riavvia** in maniera decisa la **realizzazione dello 'sportello polifunzionale'**, pure **ci si allontana** sia **dal portato 'rivoluzionario'** delle prime formulazioni progettuali dello S.U., sia **da quel metodo di lavorare, cooperativo e collettivo**, che si era registrato dall'inizio (inserimento nel Piano Tempi e Orari) sino allo stallo del febbraio 2002. Figura centrale per la realizzazione, ora, risultano i Servizi Demografici e i Servizi informatici) all'interno dei quali viene giocato l'intero portato innovativo del progetto. Questa dinamica ha portato a realizzazioni parallele e poco integrate, ad uno spreco di alcune potenzialità derivanti dallo specifico torinese.

L'Ufficio Tempi e Orari, dopo essere stato ideatore e capofila dell'intero processo, responsabile della sua realizzazione e collettore di consensi 'trasversali', si trova **alla ricerca di un difficile posizionamento**. Il dubbio, su cui torneremo in conclusione, è che proprio la natura trasversale di questo ufficio, la anomala collocazione di linee, la mancanza di un ambito amministrativo in cui far valere pienamente la propria autorità, costituisca, al tempo stesso, la ricchezza (potenziale) e i limiti (effettivi) della sua azione e, di conseguenza, della realizzazione di politiche temporali integrate che scomodino posizioni e prassi sedimentate in decenni di attività degli Enti.

Per **concludere** la ricostruzione, anche lo **Sportello Polifunzionale** in 'versione Anagrafe Centrale' **non è ancora stato messo a regime**, nonostante le procedure siano già state testate e non si sia fermata neppure l'attività di cooperazione con Enti fornitori di servizio pubblico.⁵⁴

I motivi sono riconducibili ai **contrast** con le **organizzazioni sindacali** seguiti alle esigenze di ricollocazione del personale in altro profilo e con altri compiti, e alla necessità di attivare un sistema di incentivi, necessario a favorirne la motivazione. A monte, e

⁵⁰ cfr. i progetti 'Comune Facile - Atoc Piemonte' e 'Comune Facile per cittadini e professionisti', inseriti nel bando per l'e-government 2003 del MIT, v oltre par.4.1.4

⁵¹ Con l'impulso del Direttore della Divisione Servizi Civici e con il coinvolgimento, in sede operativa, di funzionari dell'Anagrafe Centrale

⁵² Procedure già testate sono: cambio indirizzo on-line, richiesta di rilascio del duplicato Codice Fiscale, denuncia di iscrizione all'anagrafe canina regionale, voltura delle utenze Italgas

⁵³ cfr. all.to C

⁵⁴ Questura, AA.SS.LL., INPS, Atm, Italgas Si vedano, ad esempio, la lettera del Questore di Torino del 12/03/2002, la comunicazione del Prefetto del 15/03/2002, i già menzionati (v.nota 25) rapporti con le Aziende Sanitarie che rispondono positivamente, nei mesi di maggio e giugno 2002, le autorizzazioni all'accesso agli archivi INPS dell'aprile 2003

implicito, di questo contrasto sta il **ridotto volume di risorse disponibili** per la sperimentazione, un problema collegato alla natura stessa dei processi di e-government in un paese, come l'Italia, in cui non è immediatamente fruibile da larghi strati della popolazione il portato innovativo dell'applicazione ICT all'erogazione dei Servizi⁵⁵.

Il blocco formale e istituzionale è dell' **ottobre 2002**. Il Direttore del Servizio Centrale Risorse Umane, si vede costretto a negare le risorse necessarie a soddisfare le richieste dei sindacati. Da allora ci si è trovati nella condizione paradossale di avere la disponibilità di uno strumento di lavoro testato e funzionante, nonché un prodotto di alta visibilità, e di non poterlo utilizzare.

In ogni caso, lo Sportello Polifunzionale in corso di realizzazione era ormai molto diverso dallo S.U. inserito nel Piano Tempi e Orari⁵⁶ i cui stimoli derivanti dall'elaborazione progettuale che stava dietro lo S.U. del cittadino non sono però andati persi e, gettati nel terreno fertile del contesto torinese, stanno dando frutti interessanti nella differente realtà di **Sistema Piemonte**.

In allegato (all.to B) si forniscono due diagrammi per visualizzare, in estrema sintesi, le origini e gli sviluppi che hanno portato a pensare allo S.U. del cittadino, le vicende alterne che ne hanno caratterizzato l'evoluzione, le realtà e le suggestioni che ha prodotto.

E' possibile **una prima riflessione**. Rifacendosi ai **due modelli di sviluppo** presentati in precedenza (par. 2.3) si può affermare che il caso torinese ad essi è in buona parte riconducibile.

- innanzi tutto, il **processo si blocca** al momento di implementare un sistema integrato di erogazione di servizi e **transazioni**, cioè quando aumenta la necessità di un impegno nella risoluzione delle problematiche sia tecnologiche che organizzative (trattativa sindacale, mediazione tra gli attori coinvolti) anche se l'arresto si verifica un anno dopo rispetto al trend italiano, il che dimostra, in qualche modo, che **Torino** vive una **situazione** quanto mai **favorevole**.
- in secondo luogo, il processo torinese pare **soddisfare** le esigenze espresse dal modello VIA proposto dalla Socitm e Id&ea in ordine:
 - alla costruzione di una **visione condivisa**, in particolare attraverso la creazione di consenso intorno al Tavolo di concertazione per il Piano Tempi e Orari
 - alla comprensione delle **aspettative e priorità dei cittadini**, con la duplice indagine di customer satisfaction portata avanti nella fase 'preistorica'
 mentre denuncia **carenze** in ordine:
 - alla **collaborazione e riprogettazione** verso nuove modalità, in grazia della difficoltà di mantenere una visione condivisa e quindi riuscire a trovare un nuovo equilibrio
 - alla ricerca per il **miglioramento continuo**, mancando ancora una riflessione sull'accaduto che rilanci per il futuro

4. Elementi di complessità nella realizzazione (e nello studio) di politiche di e-government

⁵⁵ cfr. par 3.2.6 e l'intervista con il dirigente Servizi Informatici del Comune che insisteva sul ridotto bacino di utenza potenziale di questi servizi innovativi, su uno scetticismo di fondo nei confronti delle nuove tecnologie che ancora riguarderebbe gran parte della popolazione italiana. V. Intervista n.2

⁵⁶ cfr. Nota del Dirigente Tempi e Orari al viceDG del 20/02/2002

Riprendiamo il discorso iniziato ragionando sull'andamento dei processi di e-government. Si erano ipotizzate **tre dimensioni problematiche** e condizionanti il processo: **tecnica, organizzativa e gestionale**. Ripercorrere l'esperienza torinese ha fornito già alcuni spunti di riflessione e altri si traggono dalla letteratura in materia.

Di seguito cercheremo di coordinare i diversi stimoli e di considerare separatamente queste dimensioni di criticità. Bisogna però aver chiaro, nel fare quest'operazione, che si sta operando una forte semplificazione. I differenti ordini di questioni **si sovrappongono e condizionano reciprocamente** e un'efficace riflessione sul fenomeno dovrebbe svilupparsi in forma integrata. Come si sostiene in una recente pubblicazione: "Una più equilibrata rilettura dell'esperienza delle politiche di e-government ...(porta a considerare)...nell'equazione del successo tutte le altre (oltre a quella tecnica, ndr) 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"⁵⁷.

4.1 Questioni di ordine tecnologico

Sul piano tecnologico, vincoli alla realizzazione di progetti di e-government possono derivare, in estrema sintesi:

- dalla **disponibilità di infrastrutture**⁵⁸ : è bene, perché politiche innovative nell'ambito dei servizi abbiano successo, che sul territorio siano presenti, quando non esperienze analoghe già funzionanti, almeno tutti gli strumenti necessari alla diffusione delle ICT nelle amministrazioni e tra la popolazione (cablaggio con fibra ottica, reti di server, provider) non disgiunti da una buona sensibilizzazione ai temi dell'innovazione.
- dalla **condivisione delle informazioni** tra le amministrazioni per sviluppare servizi integrati e sistemi reticolari⁵⁹ efficienti. Questo significa riprogettare e rendere compatibili i database sia sul piano del linguaggio di programmazione (che siano fruibili con i software odierni a disposizione dell'utenza), sia su quello dell'architettura dei data base (in molti casi non è compatibile con la fruizione via Internet⁶⁰). Il linguaggio di riferimento per la commutazione on-line dei pacchetti informativi di sistemi non compatibili è oggi l'**XML** (Extensible Markup Language)
- dal problema dell' **autenticazione** e della **sicurezza**. Il passaggio all'effettiva realizzazione dei servizi transazionali è bloccato, per la parte tecnica, dalla mancata diffusione della *firma digitale* e dei *documenti di identità elettronici*, gli strumenti tecnici che consentirebbero la piena sostituzione della 'firma in calce' ad un documento, sia essa apposta dal funzionario istruttore di un procedimento, sia essa del cittadino che richiede il rilascio di documenti, autorizzazioni e ogni genere di servizio pubblico 'pesante', cioè che cambi radicalmente la posizione soggettiva (giuridica, anagrafica) del cittadino o che preveda l'autorizzazione o l'effettuazione di pagamenti. In questo ambito, da più parti, si denunciano *errori e ritardi nella sperimentazione* a livello centrale che si ripercuotono sullo sviluppo nel locale (non ci si arrischia, tranne che in realtà eccellenti come Parma e Torino, a trovare soluzioni che potrebbero poi risultare incompatibili).

⁵⁷ "Elementi per lo sviluppo di un modello di P.A.digitale", task force 'E-government for development' presso il MIT

⁵⁸ E' il '*lack of common infrastructure*' registrato dal rapporto 'Local e-government now: a worldwide view'.

⁵⁹ cfr. par.2.1.2 "Alcune definizioni utili"

⁶⁰ Rilievi mossi in occasione dell'intervista n.2

In Italia sono problemi già risolti, a livello teorico-progettuale, e che hanno trovato anche una copertura programmatica e normativa⁶¹, ma continuano a rimanere degli ostacoli. Questo perché è necessario un buon livello di investimenti per garantire un utilizzo delle soluzioni individuate su larga scala e queste risorse sono difficili da reperire per ragioni, in ultima analisi, legate al **digital divide**. La bassa e diseguale diffusione di ICT (tecnologie e cultura) nel nostro Paese fa sì che il costo da sostenere per politiche innovative possa non rendere abbastanza al politico/amministratore che voglia impegnarsi in questa direzione soprattutto quando il rinnovamento si giochi sul piano della ristrutturazione dei processi, un processo indispensabile che si sviluppa però interamente dietro le quinte. Il problema è che una modesta volontà di fondo ed un'esigua disponibilità di risorse per lo sviluppo fanno permanere il vizio originario.

Così si produce una dinamica ricorsiva politico-tecnologica che si può visualizzare come segue



Diagramma 4.1.1 - Il 'circolo vizioso' dell'innovazione

Per rompere il cerchio sarebbe necessario, in omaggio al principio per cui **la propensione all'innovazione nasce dall'innovazione**, liberare risorse per avviare i processi innovativi. Potrebbe però non essere sufficiente per due motivi:

- citando "...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"⁶²
- bisogna soddisfare esigenze di ordine organizzativo, gestionale e in ultimo (non in ordine di importanza) di consenso (o visione condivisa), che lo permettano

⁶¹ Oltre alle linee del Piano nazionale di e-government, la disciplina oggi vigente in Italia riconosce piena legittimità alla trasmissione di qualsiasi tipo di documento in formato elettronico (la 445/2000) e stabilisce criteri precisi per il rilascio della firma digitale e l'avvio della sperimentazione della CIE elettronica (norme AIPA)

⁶² "Elementi per lo sviluppo di un modello di P.A. digitale", op.cit

4.2 Implicazioni organizzative dei processi di e-government⁶³

Parlare di implicazioni organizzative significa parlare di problematiche sia **strutturali** che **culturali**.

Bisogna partire dal considerare che i processi di e-government sono caratterizzati da **trasversalità** e **marcata innovazione** (di metodi e cultura). Questi due elementi si intrecciano a determinare vincoli alla lineare implementazione di politiche.

Vi è innanzi tutto un impatto **strutturale**. Si può dire che ci troviamo in un caso particolare dell'**incontro/scontro** tra due dimensioni ortogonali della gestione della cosa pubblica (non solo in Italia):

- l'assetto divisionale e **verticale** (quindi gerarchico) della struttura organizzativa delle PP.AA.
- la natura **orizzontale** dei processi in esame, l'insofferenza alle rigide gerarchie, entrambi aspetti legati all'implicita logica reticolare

Questa dinamica genera da una parte **conflitti di autorità e competenze** ('chi può/deve fare cosa?') che ostacolano il processo, dall'altra **resistenze indotte** dalla "...minaccia per la **perdita di potere** all'interno dell'organizzazione...derivante dalla conoscenza di talune procedure e dalla rigida definizione dei compiti"⁶⁴. Non ultimo, lo sviluppo trasversale causa una **proliferazione di attori** coinvolti, a vari livelli e in differenti contesti (pubblici o privati), e quindi esige una più attenta opera di mediazione tra interessi e punti di vista.

Per quanto riguarda le resistenze di ordine **culturale**, è necessario riflettere sulla duplice implicazione del portato innovativo delle politiche di e-government. La refrattarietà (culturale) al cambiamento è **funzione** sia **del grado di innovazione**, sia **del grado di rigidità** dell'organizzazione che ne viene investita. Nel caso dell'e-government registriamo, su entrambi i versanti, un livello elevato: l'innovazione indotta dall'utilizzo delle ICT è sempre considerevole; le PP.AA. sono organizzazioni rigide in cui gli universi di riferimento valoriale si sono cristallizzati negli anni.

Le conseguenze sono quindi:

- in primo luogo una **oggettiva difficoltà nel diffondere sensibilità ai temi dell'innovazione**, a creare consenso intorno ai progetti
- in secondo luogo, considerando la riforma dell'ultimo decennio, è ora possibile individuare, accanto al persistere di una cultura amministrativa tradizionale e di un operare procedurale, un nuovo modo di intendere l'attività amministrativa, per obiettivi e con il cittadino al centro. Questo, se consente di trovare 'recettori' dell'innovazione, moderando la difficoltà appena ricordata, insinua nei processi il germe della '**incomprensione culturale**' tra gli attori⁶⁵.

Questi ordini di complessità sono sempre presenti ma con intensità **proporzionale al livello di innovazione** su cui (o meglio verso cui) si sta muovendo l'organizzazione.

⁶³ Nello svolgimento del paragrafo si assume come paradigmatica la vicenda torinese. In nota sono segnalati eventuali debiti dalla letteratura in materia.

⁶⁴ "Il Processo di e-government...", Capocchi, op.cit.

⁶⁵ Nel caso torinese, si è visto, si confrontavano, ad esempio, la tradizione burocratica dei Servizi Anagrafici e l'impostazione da animazione territoriale dei Servizi Comunicazione, chi si preoccupava del rispetto dei documenti di programmazione (e quindi dei tempi) e chi mirava al perseguimento dell'obiettivo nelle forme più rispondenti al progetto iniziale.

La realizzazione di **strumenti informativi e comunicativi** esige un'integrazione intersettoriale per la costituzione di punti informativi unificati, comporta un flusso di informazione e, al limite, un suo trattamento uniforme in maniera da presentarsi in modo 'più amichevole'. Le resistenze non sono molte perché non si vanno a intaccare equilibri e posizioni consolidate, e comunque sono inferiori alle motivazioni al rinnovamento considerata anche l'economicità di queste realizzazioni e la loro visibilità presso l'opinione pubblica.

Quando invece il discorso si sposta sui **servizi transazionali**, sulla reingegnerizzazione delle procedure e **ristrutturazione dei back-office**, queste problematiche 'esplodono'. A questo livello innovare significa destrutturare modalità operative consolidate e, con esse, equilibri e universi cognitivi altrettanto radicati. Le resistenze sono forti sia per gli elementi ricordati sia, più concretamente, per la necessaria **gestione delle risorse umane**.

In merito a quest'ultimo tema, si richiedono agli operatori **nuove e differenti mansioni** (non per forza aggiuntive) e si arriva, in presenza di uno sveltimento delle procedure, ad una loro **ricollocazione** nell'organizzazione. Quest'ultimo ordine di resistenze trova spesso una rappresentanza formale nelle richieste, di parte sindacale, di **incentivi** finalizzati anche alla motivazione degli operatori coinvolti. Questo può, istituzionalizzando il conflitto, facilitare l'andamento del processo ma può anche bloccarlo dal momento che costituisce un'ulteriore richiesta di risorse finanziarie⁶⁶ e, per di più, fa entrare in gioco nuovi attori.

Concludendo, riprendendo il diagramma 2.3.1 sull'andamento generale si potrebbe sostituire, in ordinata, il livello di 'portato innovativo' con il potenziale conflittuale associato all'innovazione⁶⁷. Il salto 'transazionale' rimane ancora il giro di boa.

4.3 Pluralità di attori: l'e-government come politica partecipata

La letteratura consultata⁶⁸, oltre al riscontro empirico nell'esperienza torinese, permette di insistere sul **carattere cooperativo e partecipativo** delle politiche di e-government. Sono politiche in cui ha particolare rilevanza, per il buon esito del processo, la presenza di prassi concertative, la tendenza ad allargare la partecipazione a tutti i **soggetti interessati** e coinvolti come:

- **destinatari**, e quindi oggetto di considerazione per la definizione delle aspettative dell'utenza ovvero per depotenziare gli eventuali conflitti
- **fattori** delle politiche stesse e quindi catalizzatori di risorse (finanziarie, conoscitive, relazionali)

Gli attori del processo possono essere pubblici e privati, individuali e collettivi, riconducibili all'Ente o esterni ad esso. Per semplicità, incrociando e sostanziando queste coppie dicotomiche, possiamo individuare diversi livelli di relazione che di seguito trattiamo in sintesi

⁶⁶ Considerando, come si è detto in precedenza (par. 2.4.2), che il reperimento fondi è l'ostacolo più rilevante per le P.A.

⁶⁷ cfr. anche 'Le città digitali - 6° rapporto', Parte II: le strategie di e-government, op.cit.

⁶⁸ Si consideri il modello VIA della Socitm, ad esempio, ma è presente, pur con diversi accenti, in tutta i testi della bibliografia

4.3.1 Il gruppo di innovatori

Una citazione aiuta a introdurre il tema: “La telematica locale nasce in Italia...per opera, più che dell’amministrazione o del legislatore, di **innovatori il cui impegno e la perseveranza erano più vicini alla militanza che all’impegno professionale**”⁶⁹. Sono, in questo caso, innovatori della prima ora, della fase nascente o carismatica (cfr.par.2.3) ma anche nelle fasi successive si tende a consolidare (per interesse personale e dovere istituzionale) un gruppo di individui a vario titolo motivati all’innovazione.

Con il termine ‘gruppo di innovatori’ non si intende quindi isolare un soggetto collettivo che non esiste, o affermare che i processi di e-gov vengono guidati da un nucleo ‘consolidato’ di attori tra cui intercorrono relazioni ben individuate e strutturate. A volte questo accade (ad esempio nel caso torinese che per un breve periodo si è istituzionalizzato dietro mandato della Direzione Generale⁷⁰) ma più spesso il gruppo di innovatori si presenta come **un insieme più o meno coordinato di ‘interessati allo sviluppo**’, tra i quali intercorrono relazioni di vario ordine e genere, i quali possono accompagnare l’intero processo oppure occasionalmente affacciarsi.

E’ in ogni caso una realtà sufficientemente rappresentata, e trattata, per costituire legittimo oggetto d’osservazione.

Spunti interessanti derivano dalla considerazione della sua **composizione e dei rapporti di forza al suo interno**.

E’ un **gruppo ‘misto’ tecnico-amministrativo** (consulenti, tecnici, responsabili sistema, uffici coinvolti nei progetti innovativi) all’interno del quale si operano le scelte strategiche, si individuano le risorse, si controlla e si direziona lo sviluppo dei processi. Sia la letteratura che l’esperienza ricostruita⁷¹ denunciano una “...netta **prevalenza dei soggetti tecnici** rispetto agli altri uffici dell’amministrazione...”, pur variando a seconda della dimensione dell’Ente”...l’influenza dei fornitori di tecnologia e dei consulenti esterni (diminuisce al crescere della dimensione) e quella del **servizio informatica (cresce al crescere della dimensione)**⁷².

Questa prevalenza ha, a mio parere, delle implicazioni importanti in termini di sviluppo e analisi del processo su cui ritornerò tra breve(par.4.4). Per il momento è sufficiente sottolineare come nella **logica reticolare e paritaria** che dovrebbe governare i rapporti tra i componenti del gruppo, si incastra una **posizione di preminenza**, il che modifica e orienta il processo al di là della capacità di elaborazione del gruppo stesso e ‘incrina’ la linearità dell’interazione.

Questa dinamica denuncia un’ **esigenza di coordinamento** del gruppo, di una leadership che guidi il processo lasciando aperta la questione su quale tipo di leadership.

4.3.2 La cooperazione istituzionale

Il passaggio da una visione monolitica della singola amministrazione ad una **visione sistemica ed unitaria** di tutta la P.A. significa la costruzione di reti solide di rapporti

⁶⁹ Le città digitali - 7° rapporto, op.cit

⁷⁰ Si fa riferimento v. oltre, al gruppo di lavoro coordinato dal Servizio Centrale Comunicazione che svolse un lavoro di studio e ricognizione nei mesi di ottobre e novembre 2001. A Torino l’istituzionalizzazione passava anche attraverso il Piano Tempi e Orari, ma avremo modo di tornarci.

⁷¹ Si faccia riferimento alla già ricordata nota del Dirigente Settore Tempi e Orari sui rapporti con il CSI-Piemonte, cfr. nota 46.

⁷² cfr. Vignati, op.cit.

cooperativi tra PP.AA. Una necessità più che una scelta se si considera il "...legame tra la capacità degli enti di entrare in **reti di relazioni cooperative** e la capacità di adottare innovazioni"⁷³ e che "...un'effettiva erogazione on line dei servizi costituisce un **onere troppo pesante** per le singole amministrazioni..." per sostenere il quale sembra utile una "...cooperazione a più livelli che permetta la condivisione di conoscenze ed esperienze"⁷⁴.

Si può ipotizzare che questo legame sia giustificato dalla risposta a diverse esigenze:

- **integrazione tra competenze**, anche considerando le riforme 'federaliste' del nostro testo costituzionale. Si tratta di evitare conflitti attraverso una netta separazione delle funzioni e delle prerogative dei differenti livelli di governo⁷⁵
- **relazioni intersettoriali**, dal momento che i progetti di e-government implicano sempre il coinvolgimento di diverse unità organizzative degli Enti promotori
- **reperimento delle risorse** per cui "la cooperazione tra il comune e le altre amministrazioni è uno strumento (che consente) di adottare innovazioni che altrimenti non sarebbero in grado di sviluppare"⁷⁶. Allargando la visuale si può parlare anche di risorse relazionali.
- **integrazione sistemi informativi**, essendo necessario, come abbiamo visto, che i *database* degli enti coinvolti nello sviluppo di servizi innovativi siano unificati o in situazione di perfetta comunicazione.

4.3.3 Il coinvolgimento degli attori esterni

Si può anche considerare "... il ruolo delle **ICT nella public governance**, essendo le ICT medesime in grado di modificare i processi di *decision-making*, e più in generale le relazioni tra i diversi attori pubblici e privati"⁷⁷.

L'incontro tra e-government e il coinvolgimento di attori esterni alle istituzioni si gioca su un duplice piano:

- in primo luogo, le ICT sono strumenti utili ad allargare, al livello degli attori locali non istituzionali, le problematiche di **sviluppo e gestione del territorio** aprendo canali nuovi di comunicazione e la possibilità immediata di interagire e partecipare
- in secondo luogo, come anche era indicato nel modello VIA(par.2.3), il coinvolgimento lavora a definire gli obiettivi delle politiche stesse, consentendo di **precisare le aspettative** dei destinatari

Oltre a queste brevi argomentazioni, forse la spia più chiara dei rapporti tra e-government e partecipazione del 'locale' è la realtà delle **reti civiche**, interamente finalizzate alla costruzione di una piazza virtuale per l'incontro dei soggetti reali più diversi ma accomunati dall' avere lo stesso territorio come centro di gravità delle proprie esperienze. Il legame stretto tra reti civiche e sviluppo dei siti istituzionali induce a ipotizzare che, al di là dei motivi strumentali, vi sia una connaturata **natura extraistituzionale** nello sviluppo di realizzazioni ICT da parte della P.A., che si tinge di **spontaneismo** nella partecipazione.

4.4 Particolarità di un approccio di policy analysis: un caso di concentrazione di risorse?

⁷³ Vignati, op.cit.,p.135

⁷⁴ 'Le città digitali: 7° rapporto', op.cit.

⁷⁵ Su questo anche il Piano nazionale di e-gov che indica separazione tra front-office (comuni) e back-office (Province, Regioni, Stato)

⁷⁶ cfr.nota 73

⁷⁷ idem

A questo punto è possibile una breve riflessione sullo studio di processi di e-gov.

L'**analisi di implementazione** si basa sulla ponderazione e integrazione di una serie di informazioni (acquisite ed elaborate) : identificazione degli attori del processo, delle risorse di cui dispongono, degli interessi di cui sono portatori, delle reti di relazione formali e informali che li connettono e via procedendo lungo il sentiero dello studio dei processi. Nel caso delle politiche di e-gov, tali strumenti analitici **conservano la loro validità ma** devono essere utilizzati con la consapevolezza di trovarsi in un **problema di policy spurio**, se così si può dire, in un ambito di azione caratterizzato da una stretta dipendenza da un fattore ben determinato, quello tecnologico.

E' utile ma insufficiente cercare di comprendere le dinamiche di sviluppo delle politiche di e-gov se non si considera che, queste più di altre, dipendono nelle loro realizzazioni dall' **elemento 'fattibilità tecnica' che le condiziona**. Questo gioca su due piani:

- quello della **disponibilità tecnica**, per cui, da una parte, i progetti degli 'entusiasti' innovatori possono essere stati ideati senza avere consapevolezza piena della difficoltà di realizzarli, dall'altra sono necessarie le infrastrutture per, nel caso, realizzarli
- quello dell'**asimmetria informativa**, al precedente strettamente connesso, per cui chi ha la possibilità di affermare la fattibilità, o meno, del processo gode di uno sproporzionato vantaggio sugli altri attori, fondato su una squilibrata distribuzione delle conoscenze

In effetti molte politiche prevedono degli studi di fattibilità o delle sperimentazioni che possono avviare, abortire, interrompere o consolidare un processo, e chi è responsabile di tali attività, così come **chi ha accesso preferenziale a determinate informazioni** o può controllare fondamentali flussi di informazione, **dispone di un consistente 'vantaggio competitivo'** sugli altri. Questa situazione in condizioni solite **orienta il processo ma interagendo**, confliggendo e legandosi ad **altre forme di 'vantaggi competitivi'** (risorse relazionali, istituzionali, economiche).

Nel caso delle politiche innovative che si fondino sull'impiego di tecnologie ICT tale **situazione diventa patologica** in quanto un attore, tra gli altri, assume il profilo di *gatekeeper*⁷⁸ modello , assommando in sé un potere di orientamento, e di blocco, del processo che non può essere facilmente contrastato: il **responsabile Servizi Informatici**.

Si considerino infatti, con riferimento agli appena ricordati 'vantaggi competitivi' le diverse **risorse** a sua disposizione:

- **istituzionali**, per cui è riconosciuto formalmente come il titolare della progettazione, realizzazione e controllo dei sistemi informatici e informativi dell'Ente
- **informative**, (in qualche modo riconducibili al **digital divide**). E' il piano che in maggior misura concorre a determinare lo 'strapotere' del soggetto, perché è spesso ancora incolmabile il divario tra 'chi sa' e 'chi non sa' di informatica, telematica, trasmissione e elaborazione dei dati. Inoltre, come a Torino⁷⁹, il responsabile Servizi Informatici è anche monopolista nei rapporti con le società fornitrici di servizi (nel caso il CSI-Piemonte)

⁷⁸ Nell'analisi delle Politiche Pubbliche il *gatekeeper*, o portiere, è un attore che, per la sua particolare condizione, può bloccare il processo. Si veda, per questo aspetto, ancora l'intervento di Vignati, op.cit.

⁷⁹ cfr. nota 71

- **relazionali**, oltre al monopolio appena ricordato, la trasversalità dell'ufficio consente al responsabile di intessere relazioni e rapporti (anche conflitti, e quindi può essere un'arma a doppio taglio) con tutti gli attori interessati ai progetti di innovazione
- **economiche**, in quanto, sebbene altri siano i canali di autorizzazione agli acquisti, può darsi il caso⁸⁰ che qualsiasi fornitura di materiale informatico debba essere autorizzata dal responsabile del settore

Considerate queste condizioni, si può affermare che cercare di **comprendere** un processo di implementazione di politiche di e-government, significa considerare **fattori problematici**:

- **consueti**, cioè quelli tipici di ogni processo di implementazione, riconducibili alla forza delle relazioni informali, agli attori e alle loro risorse, alle asimmetrie informative
- **legati alle politiche orizzontali**, e quindi con tutte le resistenze collegate alla parziale ma necessaria 'esplosione' o penetrazione trasversale della struttura verticale delle organizzazioni
- **propri dei processi di e-gov**, in particolare con riferimento alla centralità del fattore tecnologico che mette in mano ai responsabili dei servizi informatici uno straordinario potere derivante in massima parte da un formidabile squilibrio informativo

A dire, in conclusione, che possiamo anche guardare i giocatori nell'arena e cercare di capire 'chi è il più forte' e considerarne la performance, senza dimenticare, però, che uno di essi non gioca ad armi pari.

Sono **assunzioni forti**, che sicuramente avrebbero bisogno di essere suffragate da analisi comparative mirate, ma la centralità della figura del responsabile informatico (o dell'elemento tecnico, in generale) in questo tipo di processi innovativi è condivisa, pur con accenti differenti, da **buona** parte della letteratura⁸¹.

4.5 Alla ricerca di soluzioni gestionali

Evidenziati tutti questi elementi di complessità, si può ora tentare di ipotizzare delle soluzioni gestionali adeguate, concentrandosi su:

- possibilità di individuare un **soggetto-guida** e sue caratteristiche
- **profilo delle strategie** gestionali più adeguate

4.5.1 Un soggetto accompagnatore del processo: un'ipotesi

Qui si vuole proporre più che dimostrare un'ipotesi in merito alla guida dei processi di e-government. Riflettendo sui differenti livelli di complessità che si è cercato di evidenziare, sembra possibile, a questo punto, delineare i contorni del **soggetto possibile capofila** di questo genere di politiche.

E' utile, in questa ricerca, rifarsi ad alcune indicazioni del modello VIA che, più di altri, si preoccupava della leadership, sottolineando il '**bisogno di supporto e coordinamento del processo**'⁸² ed anche considerare che il differente stadio di sviluppo sembra condizionare l'identificazione del soggetto guida, secondo un cammino di

⁸⁰ Quest'eventualità si verifica nel Comune di Torino (cfr.intervista n.1), è necessaria una verifica empirica

⁸¹ Si consideri l'analisi di De Rita (Censis) in merito alla 'filiera' dello sviluppo dei servizi informatici (su Le città Digitali, 6° rapporto, op.cit.) o ancora Vignati ,op.cit, pp138-139

⁸² 'a need for support and co-ordination', indicato nel rapporto'Local e-gov now...', op.cit.

‘emancipazione’ dai settori tecnici che ha le sue tappe nel progressivo affermarsi di una ‘**crescita integrata**’ che coinvolga tutti gli attori presenti⁸³.

In sintesi chi ‘voglia candidarsi’ alla guida di politiche di e-government deve:

- mantenere la **coesione nel gruppo di innovatori**, perché si strutturi una visione condivisa ed una certa persistenza dei membri affinché non si disperdano le progressive acquisizioni (secondo le regole delle *community network*⁸⁴)
- lavorare in **ottica intersettoriale**, tra le divisioni degli Enti, e **cooperativa**, con altri Enti e in particolare con i diversi livelli di governo
- coinvolgere il **maggior numero di soggetti** sul territorio, in quanto destinatari dell’innovazione (pertanto necessari per definire le aspettative dell’utenza) e serbatoi di risorse conoscitive e economiche
- gestire (non ‘risolvere’!) le **problematiche tecniche** sia in termini strumentali (di progetto e realizzazione) sia in termini relazionali (di rapporti con eventuali fornitori) così depotenziando il cumulo di risorse del settore informatica di cui si è detto prima
- avere un **buon grado di copertura istituzionale**, che legittimi la sua posizione e vincoli al rispetto degli obiettivi programmati di cui si fa garante e responsabile

Sembra ragionevole pensare, perché queste esigenze siano soddisfatte, che il soggetto in esame si ponga in una posizione di **terzietà** rispetto agli altri attori, che non si cali nell’arena processuale con un nucleo di interessi consolidato da difendere. Questa condizione elimina un sicuro **potenziale conflittuale** anche se ne può derivare un **deficit di autorità**, ovviare al quale diventa però possibile in presenza della succitata ‘copertura istituzionale’. Si può prendere ad esempio, mutuando l’esperienza dalle organizzazioni private, la particolare posizione della funzione Assicurazione Qualità, trasversale a tutte le gerarchie strutturate e referente, per la propria attività, direttamente alla Direzione Generale in modo da non incontrare resistenze (formali) nello svolgimento del proprio lavoro di strutturazione e supervisione di prassi procedurali e comunicative.

L’**esperienza torinese** è di nuovo utile riferimento. Dalla ricostruzione si evince che il processo ha avuto un andamento lineare e progressivo nelle fasi in cui la funzione guida era riconosciuta all’ufficio **Tempi e Orari**, prima, e al **Servizio Centrale Comunicazione** a partire dall’autunno del 2001.

- l’ufficio Tempi e Orari rispondeva a tutte le esigenze sopra descritte. Essendo responsabile degli indirizzi del Piano omonimo approvato dalla Giunta (di cui, ricordiamo, lo Sportello Unico era punto fondamentale) aveva sia una forte legittimazione politica, sia un buon numero di prassi concertative e canali relazionali avviati. Considerando le peculiarità delle politiche temporali (individuate in Premessa, par. 1.3.2) si evidenzia quindi una notevole **corrispondenza** con le esigenze gestionali qui individuate per i processi di e-government. Non ci si vuole spingere oltre, però è innegabile che, quanto meno per un comune carattere trasversale, **le politiche temporali e di e-government siano legate da analogie gestionali e operative**, analogie suffragate anche dal **confronto normativo** (all.to A)
- il Servizio Centrale Comunicazione soddisfaceva anch’esso i criteri sopra indicati. Aveva autorità (direttamente concessa dal DG) e per *mission* istituzionale era portato

⁸³ Martone, 2000 riportato in Vignati, op.cit.

⁸⁴ Le città digitali:6°rapporto’, Il Parte, op.cit

alla gestione dell'informazione, all'interazione e alla mediazione. Era però parte in causa essendo portatore di una visione specifica (del progetto e di come svilupparlo) e di interessi (propri della divisione).

In conclusione torneremo sul tema, ora approfondiamo un altro aspetto che sembra rilevante sul piano gestionale

4.5.2 Un processo deregolamentato?

Altra esigenza che i soggetti guida devono sostenere si riferisce al 'profilo' della gestione dei processi di e-government. Governare queste politiche rimanda ad una dimensione di **accompagnamento più che direzione** e gestione d'imperio. Questo sembra collegarsi alla natura specifica dei soggetti coinvolti e delle relazioni che li legano ed all'insofferenza di questi processi verso un eccessivo vincolo, a norme precise o a obiettivi troppo definiti nei modi e nei tempi.

Le dinamiche di sviluppo delle esperienze informatiche e telematiche sono, sin dal loro sorgere, frutto di una **libera circolazione di idee e conoscenze** all'interno delle *communities*. Per quanto l'integrazione di queste esperienze in una realtà formale e formalizzata come le PP.AA. debba passare attraverso un'istituzionalizzazione di pratiche, pure bisognerebbe considerare la necessità di un **coordinamento sufficientemente 'leggero'** da consentire il libero confronto tra gli attori, in un percorso flessibile⁸⁵.

Si giunge a questa assunzione considerando:

- i già ricordati legami tra le odierne realizzazioni *on-line* e le **reti civiche** il cui carattere distintivo era, appunto, la spontanea e libera adesione dei partecipanti legati dalla condivisione paritaria e orizzontale di conoscenze e informazioni
- l'adesione entusiasta dei **primi innovatori**, più militanti che funzionari (cfr.par 4.3.1)
- "...che i vincoli insiti nel sistema e le vischiosità di adeguamento 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 scontrerà una maggiore rigidità di adattamento al cambiamento"⁸⁶.
- **l'esperienza torinese** in cui si assiste al rallentamento, fino allo stallo del processo, in presenza del massimo di istituzionalizzazione, quando viene inserito nelle gerarchie di linee l'ufficio Tempi e Orari che guidava il progetto e quando le linee di progetto, comprese all'interno del Piano, assumono valore vincolante in quanto delibera di Giunta approvata dal Consiglio (ottobre 2001)

E' una lettura, in negativo, della copertura istituzionale ricordata prima come risorsa dell'ipotetico soggetto guida. Sembra così di poter ravvedere, in essa, un **nucleo implicitamente contraddittorio** tra esigenze contrapposte: di certezza della catena di **autorità** e di concessione di un ampio margine di **libertà**.

⁸⁵ 'Gli attori del cambiamento' in 'Le città digitali: 6° rapporto' pp.157, e segg., op.cit

⁸⁶ Elementi per lo sviluppo ... Task Force "E-Government For Development" istituita dal MIT, op.cit.

5. Conclusioni

Tirando le fila del discorso sviluppato in queste pagine, si possono sistematizzare alcune **acquisizioni**:

- di **ricerca e riflessione generale**
- di valutazione dello **specifico torinese**

Per quanto riguarda il primo aspetto, si può dire che i processi di e-government sono determinati, nel loro svolgimento e nei risultati che raggiungono, da **elementi di complessità** che si riconducono a differenti piani:

- **tecnologico**, innanzi tutto, perché è necessario avere sufficiente disponibilità, tecnica e conoscitiva, in materia di tecnologie avanzate per poter utilmente sviluppare soluzioni innovative, per fattori di ordine sia progettuale che culturale (grado di diffusione della propensione all'innovazione)
- **organizzativo**, e quindi tutte le resistenze al cambiamento che sorgono all'interno delle organizzazioni che vogliono introdurre innovazione. Si parla di reingegnerizzazione di prassi operative e di rinnovamento di cultura amministrativa degli operatori coinvolti, ai quali è richiesto di svolgere un lavoro differente, in modi e fini, dal precedente ma non per forza aggiuntivo
- di **distribuzione delle risorse** tra gli attori, per cui è qui sostenuto che una tipologia di attori, i responsabili dei sistemi informatici/vi, detengono una notevole quota delle risorse da gettare nell'arena dei processi di implementazione, risorse di solito più diffuse nel sistema attoriale

A fronte di questi elementi critici, sembra funzionale al raggiungimento di buoni risultati una gestione del processo che tenga presente la necessità:

- di mantenere un **buon grado di coesione** all'interno del gruppo di innovatori
- di **cooperazione istituzionale**, tra i diversi livelli di governo e tra i diversi settori degli Enti, per reperire risorse e per strutturare una nuova logica di rete
- di partecipazione degli attori locali, per fissare il target in termini di aspettative, per diffondere cultura e sensibilità al tema, per reperire risorse necessarie allo sviluppo di soluzioni ICT
- di garantire un certo **livello di flessibilità** delle prassi che devono realizzare l'implementazione delle ICT, nel rispetto dello spontaneismo che sempre ha caratterizzato i processi di sviluppo della telematica (le Reti Civiche prima di tutto)

Tutto ciò considerato si propone la tesi che possa essere necessaria una guida del processo che lo accompagni più che direzionarlo; una posizione 'terza' rispetto agli interessi immediatamente in gioco potrebbe essere la più adatta allo scopo e consentire quindi quel salto ai servizi **transazionali e integrati** che costituirà la vera rivoluzione digitale, per il momento mancata.

Per quanto riguarda invece il **contesto torinese**, esso getta luce, e ne riceve riflessa, sulle acquisizioni appena descritte. Torino è sicuramente una **realità d'eccellenza** e questa affermazione si fonda:

- sulla considerazione degli **elementi sopra esposti**. La realtà torinese presenta:
 - **disponibilità infrastrutturale** e conoscitiva in grazia della presenza di centri di punta nella ricerca (pubblici e privati quali CSI, Politecnico...) e di politiche di

sviluppo e diffusione delle nuove tecnologie (Torino prima metropoli italiana cablata, Piano Regionale per l'e-government)

- **disponibilità di prassi concertative e di cooperazione istituzionale derivanti dall'immissione del progetto SU all'interno del Piano Tempi e Orari.** Allo stesso modo si identificava un **soggetto guida** nel Settore Tempi e Orari che, in buona misura, deteneva quel carattere di 'terzietà' che può soddisfare le esigenze di mediazione e coesione del gruppo di innovatori, soprattutto sommandosi alla copertura istituzionale
- sul confronto tra **risultati**. Il livello dei servizi (per quantità e qualità) offerti dal comune di Torino è di assoluta preminenza. Le schede in allegato marcano la differenza con altri Enti e le tabelle riportate nel testo (par.2.4) danno un'idea della situazione in Italia. In particolare sono interessanti tre realtà, l'una ormai patrimonio consolidato, l'altra in attesa dello *start up*, la terza in corso di realizzazione:
 - il portale **Torino Facile** che si distingue **per la soluzione fornita ai problemi relativi all'autenticazione più che per la tipologia di servizi offerti che non lo differenziano, per sé stessi, da altre analoghe realtà nel panorama nazionale**
 - le **procedure operative** per la fornitura di servizi automatici e integrati, ad oggi 'in sonno' presso l'anagrafe Centrale, pur essendo già state testate e raccogliendo il consenso degli operatori coinvolti nello **Sportello Polifunzionale**
 - lo **Sportello Unico del Cittadino**, all'interno di **Sistema Piemonte** con diretto riferimento a quello indicato nel Piano Tempi e Orari, un'interessante tentativo di riprendere un discorso interrotto in ambito comunale ad un livello territoriale superiore e condotto da altri soggetti. Il CSI-Piemonte si sta occupando di costruire una piattaforma comune a tutti gli EE.LL. regionali che vogliono aderire per uniformare l'offerta dei servizi.

In allegato si fornisce un più dettagliato quadro della situazione torinese, qui basti sottolineare che soprattutto quest'ultima esperienza 'in fieri' fa riflettere sulle potenzialità, rimaste tali, del contesto torinese. Fa pensare che il perseguimento lineare delle linee del Piano nazionale, su cui tutti i progetti di e-government vanno man mano convergendo (non ultimo quello di Sistema Piemonte), avrebbe consentito alla città, già da tempo, di promuovere vera innovazione. Guardando alle differenti fasi del processo, il fatto che non sia successo mi sembra suffragare, pur lasciando aperta la necessità di approfondimenti comparativi, la validità delle dimensioni critiche individuate.

Bibliografia essenziale

Monografie

- *Le città digitali in Italia – Misurare l' e-government - 6 ° Rapporto 2001-2002* AA.VV., Censis, RuR, Formez, Milano, Franco Angeli, 2002
- *Il governo elettronico: rassegna nazionale e internazionale*, n.5, Strumenti Formez, Roma marzo 2002
- *Local e-government now: a worldwide view*, AA.VV., UK, Society of IT Management - Socitm, Improvement and Development Agency – I&DeA, settembre 2002

- *Una ricerca sull' e-government nei comuni italiani*, R.Vignati, in 'Rivista Italiana di Politiche Pubbliche' n. 3/2002, Roma, Carocci Editore, 2002
- *Le città digitali - 7° rapporto*, AA.VV., RuR, Censis, Formez, Roma, febbraio 2003
- *1°rapporto sull'innovazione nelle regioni d'Italia* Commissione Permanente per l'Innovazione e le Tecnologie MIT- Regioni, Roma, aprile 2003
- *Il processo di e-government nel sistema delle amministrazioni pubbliche*, A.Capocchi, Giuffré, Milano 2003
- *Verso una nuova cittadinanza: le best practice nell' e-government*, Fazi, Roma, 2003
- *Elementi per lo sviluppo di un modello di pubblica amministrazione digitale*, M.Marciano, contributo realizzato nell'ambito della Task Force "E-Government For Development" istituita dal MIT

Interviste

1. Intervista al geom. Lo Vallo, responsabile presso l'Anagrafe Centrale del Salone Attivo, effettuata il 14/11/2003
2. Intervista al dott. Carcillo, Responsabile Servizi Informatici del Comune, effettuata il 14/11/2003
3. Intervista alla dott.ssa Pigozzi, funzionaria del Servizio Centrale Comunicazione, URP-Informacittà, effettuata il 18/11/2003
4. Intervista al dott. Rosati, Responsabile Progetto "Sistema Piemonte", CSI Piemonte, effettuata il 05/12/2003

Siti non istituzionali più utilizzati

Formez: www.formez.it/e-government

Portale nazionale servizi P.A. : www.italia.gov.it

Pubblica Amministrazione in RETE: www.unidipi.it/parete

BuoniEsempi: www.buoniesempi.it

Riferimenti normativi

Allegato A