

COLLANA DI STUDI AZIENDALI

diretta da GENNARO FERRARA

Sezione: Studi e Ricerche

La Collana di Studi Aziendali intende dare avvio ad un'attività di diffusione dei risultati degli studi e ricerche condotte da docenti e da ricercatori che svolgono le proprie attività nell'ambito delle numerose discipline afferenti allo studio dell'economia aziendale e dei problemi di governo delle imprese.

La maggiore complessità organizzativo-manageriale delle moderne imprese, la pluralità e la varietà dei contesti con i quali le stesse si confrontano e la necessità di acquisire e gestire un vasto patrimonio informativo, di conoscenze e relazioni, generano una domanda di ricerca sempre più sofisticata da parte del mondo produttivo. Ciò si traduce in una crescente richiesta di figure professionali qualificate e adeguatamente formate.

La Collana si propone l'obiettivo di offrire una risposta alle esigenze di approfondimento, fornendo alla comunità scientifica, agli operatori e ai policy maker strumenti di analisi idonei ad un'interpretazione attuale delle problematiche d'impresa.

In quest'ottica, si è deciso di attivare, nell'ambito della Collana, due distinte sezioni.

La prima, denominata "Teorie e analisi dei sistemi aziendali", accoglie i risultati di indagini di studiosi italiani e stranieri, in cui la complessità dinamica delle attività d'impresa viene analizzata con un approccio sistemico al fine di contribuire allo sviluppo della conoscenza e dei processi di apprendimento e, nel contempo, di stimolare un dibattito teorico sugli aspetti più innovativi dei temi trattati.

Nella seconda, denominata "Studi e Ricerche", trovano spazio analisi, approfondimenti metodologici e ricerche empiriche significative per la verifica di paradigmi e teorie in specifiche realtà settoriali e di mercato.

GENNARO FERRARA

E-GOVERNMENT E SISTEMI DI CONTROLLO NELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
LA PROSPETTIVA AZIENDALE

LORENZO MERCURIO

E-GOVERNMENT E SISTEMI DI
CONTROLLO NELLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE
LA PROSPETTIVA AZIENDALE



G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

© Copyright 2008 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO
VIA PO 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX: 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN 978-88-348-8565-9

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della Legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI, il 18 dicembre 2000.

Ad Emanuela

Indice

	<i>pag.</i>
<i>Premessa</i>	IX
Capitolo Primo	
<i>La Pubblica Amministrazione tra cambiamento e innovazione</i>	
1.1 Il quadro istituzionale	1
1.2 Le nuove professionalità e l'introduzione delle nuove tecnologie	5
1.3 La tendenza all'aziendalizzazione	7
1.4 Lo sviluppo futuro attraverso l'e-government	9
Capitolo Secondo	
<i>L'efficienza nella Pubblica Amministrazione</i>	
2.1 Pubblica Amministrazione italiana e competizione internazionale	14
2.2 I risultati raggiunti	15
2.3 La Pubblica Amministrazione: le previsioni e le sfide	17
2.4 Il cambiamento della Pubblica Amministrazione italiana	19
2.5 Efficienza, efficacia ed economicità	20
2.6 Efficienza: alcune definizioni	24
2.7 L'innovazione attraverso la flessibilità	28
2.8 La flessibilità nelle sue dimensioni	30

2.8.1 La Lean Organization	31
2.9 Il controllo nella Pubblica Amministrazione	33
2.10 L'orientamento strategico dei sistemi di controllo nelle amministrazioni pubbliche	37

Capitolo Terzo

L'efficacia nella Pubblica Amministrazione

3.1 Gli obiettivi: la customer satisfaction	40
3.2 Organizzazione per processi: il miglioramento dei risultati	43
3.3 Il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche	47
3.4 Le necessità di gestione del cambiamento	50
3.5 I processi decisionali	54

Capitolo Quarto

La tecnologia per la Pubblica Amministrazione

4.1 Definizione di e-government	57
4.2 Le fasi dell'e-government	61
4.3 Il rapporto ICT e Pubblica Amministrazione	63
4.4 Il modello organizzativo della Pubblica Amministrazione: la teoria weberiana sulla burocrazia	66
4.4.1 Le inefficienze della burocrazia pubblica	70
4.4.2 La rigidità	72
4.5 I vincoli alla realizzazione dell'e-government	76

Capitolo Quinto

Un quadro teorico per l'e-government

5.1 La prospettiva interorganizzativa	81
5.1.1 Le relazioni	83
5.2 Network, Mercato e Gerarchia	85
5.2.1 La Network Theory	87
5.3 I Policy Network	89
5.4 Accentramento e Decentramento	91
5.5 Le strutture di implementazione per l'e-government	92
5.5.1 Attori e ruoli dell'e-government	95

	<i>Indice</i>	169
5.6 Il problema del coordinamento		98
5.6.1 Meccanismi di regolazione per l'e-government: il Piano e il CNIPA		102
Capitolo Sesto		
<i>L'implementazione dell'e-government</i>		
6.1 L'attività amministrativa e la funzione di coordinamento delle tecnologie dell'informazione		105
6.2 Il sistema informativo integrato		109
6.3 Il protocollo informatico: aspetti generali		110
6.3.1 L'intervento del CNIPA per l'implementazione del protocollo informatico		115
6.3.2 Le strutture organizzative: le Aree Organizzative Omogenee		117
6.4 Il sistema Informativo Unitario		120
6.4.1 La RUPA e la cooperazione applicativa		123
Capitolo Settimo		
<i>L'implementazione dell'e-government nell'Ente Regione Campania</i>		
7.1 Il ruolo delle Regioni nella sfera dell'e-government		127
7.2 Il Piano strategico dell'Ente Regione Campania per l'e-government		129
7.3 L'infrastruttura di rete		132
7.4 Il portale e la rete intranet		135
7.5 Il protocollo informatico e l'adeguamento della struttura organizzativa		136
7.6 Il Sistema d'informatizzazione per la gestione ed amministrazione delle risorse umane		139
7.7 Lo sviluppo del sistema dei controlli interni		141
Bibliografia		145

Premessa

Il fenomeno dell'informatizzazione è oggi un tema molto dibattuto in tutti i settori disciplinari ed in particolar modo per quelli applicati al mondo eterogeneo delle amministrazioni pubbliche.

Le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), ed in particolare quelle basate su Internet, hanno molteplici effetti, sia come produttrici esse stesse di nuovi fenomeni di cambiamento, sia come strumenti innovativi utilizzabili per affrontare le nuove complessità.

In Italia "l'avvento" delle ICT nelle amministrazioni pubbliche coincide con un rilevante processo di riforma che sta interessando il sistema pubblico.

Da alcuni anni, infatti, l'architettura istituzionale dello Stato italiano si sta modificando profondamente in senso federalista. L'attuazione del federalismo dipende dallo sviluppo di forme nuove e più efficienti di amministrazione che hanno come riferimento il livello di governo rappresentato dalle Regioni e dal sistema delle Autonomie locali.

Lo spostamento di poteri, competenze e risorse pubbliche verso gli enti più vicini ai cittadini, alle imprese e al territorio valorizza e stimola le capacità di autogoverno e il rapporto tra cittadini e istituzioni.

Ma è sempre più chiaro che comporta anche, per essere sostenibile, nuovi assetti organizzativi, rapporti istituzionali e approcci culturali "di sistema". Senza una comune visione di sistema di tutti gli attori istituzionali Amministrazioni centrali, Regioni, Enti locali - le aspettative di migliori servizi difficilmente si realizzeranno e certamente si produrranno elevate diseconomie.

Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono la risorsa strategica che consente di porre in modo nuovo il problema del rapporto tra autonomia locale e necessità di coordinamento e di armonizzazione dei processi innovativi a livello nazionale. Infatti le tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono essenzialmente "strumenti per la cooperazione e il coordinamento", cioè tecnologie che possono facilitare e semplificare il rapporto tra soggetti diversi.

Questa potenzialità, insita nell'utilizzo delle ICT, è diventata oggi una necessità nel percorso di attuazione del federalismo che prevede una cooperazione "paritaria" tra i diversi soggetti istituzionali. Appare evidente che questa architettura non può essere attuata con tecnologie e metodologie tradizionali di coordinamento, ma mediante un profondo, pervasivo e consapevole utilizzo delle tecnologie ICT.

Va in ogni caso tenuto sempre presente che l'era digitale ha aperto, proprio alle Pubbliche Amministrazioni, infinite opportunità che sono effettivamente inaccessibili utilizzando altre modalità o altre tecnologie.

Da questo punto di vista tutte le amministrazioni pubbliche nel mondo, indipendentemente dal livello di sviluppo economico, umano, sociale e professionale del contesto culturale che domina nella comunità o nel paese considerato, può migliorare con un sistema informatico evoluto la gestione della comunicazione interna ed esterna, rendendo le relazioni veloci, precise e con una capacità ampia ed articolata di collegamenti in rete. Il miglioramento dell'efficacia della comunicazione ha inoltre ulteriori risvolti: una tendenziale riduzione dei costi sostenuti per questa funzione, una maggiore trasparenza delle operazioni svolte e la creazione di un patrimonio di conoscenze interne all'amministrazione.

Non va infine sottovalutato che un più diretto sistema di comunicazione ed informazione può rappresentare il canale da parte dei cittadini per un'intensa partecipazione alla vita pubblica ed un maggior consenso alle azioni politiche realizzate. L'ICT può diventare, quindi, strumento di legittimazione dei governi locali, creando un valore pubblico che va ben al di là dei meri processi di scambio d'informazione burocratica. Così come ritenuto dal "New Public Management", i sistemi informatici avanzati dovrebbero facilitare lo stretto legame tra il raggiungimento degli obiettivi di contenuto economico-sociale scelti dalla comunità e la possibilità dei cittadini di controllare i risultati raggiunti dall'Amministrazione Pubblica.

Per questi motivi, in questo lavoro si analizzano prima i concetti di efficienza ed efficacia applicati "all'azienda" pubblica proprio per verificare, con un approccio economico aziendale, quali sono le variabili più adatte a supportare questi grandi cambiamenti. Si trattano poi più approfonditamente i temi dell'e-government e dell'impatto che questo ha sul sistema pubblico. Sia in un ottica di relazione tra amministrazione e cittadini e aziende, sia in quella, probabilmente più rilevante, di relazione tra le amministrazioni e nelle amministrazioni.

Per la stesura dell' opera, sento il dovere di ringraziare i docenti ed i colleghi del Dipartimento di Studi Aziendali che hanno contribuito, con scambi di idee e di opinioni, allo sviluppo dell'opera.

Resta intesa l'esclusiva responsabilità dell'autore per eventuali errori, omissioni e imperfezioni presenti in questo lavoro.

Lorenzo Mercurio

Università degli Studi di Napoli Parthenope

Capitolo Primo

La Pubblica Amministrazione tra cambiamento e innovazione

1.1 Il quadro istituzionale – 1.2 Le nuove professionalità e l'introduzione delle nuove tecnologie - 1.3 La tendenza all'aziendalizzazione - 1.4 Lo sviluppo futuro attraverso l'e-government

1.1 Il quadro istituzionale

I grandi mutamenti che si sono realizzati negli ultimi anni indicano una rapidità di evoluzione dei sistemi istituzionali, mai in precedenza avvenuta¹.

Il lento e continuo cambio degli scenari internazionali ed un processo di riforme necessario alle esigenze di miglioramento della qualità della Amministrazione Pubblica, può far prevedere che nei prossimi anni l'architettura complessiva dello Stato Italiano, salvo imprevedibili interventi esogeni, vedrà una progressiva modificazione che potrà però avere un andamento non sempre lineare, anche perché condizionato dalle forti resistenze interne al cambiamento. Si potrà così assistere allo sviluppo di un modello che potrà tendere verso un mix di federalismo competitivo. Ciò, pur non comportando il graduale concentrarsi delle Pubbliche Amministrazioni, in senso stretto, sui processi di formulazione delle sole

¹ La Legge 241/90 abbatte i vincoli che impedivano al cittadino di accedere agli atti amministrativi, sancendo il diritto all'informazione ed il dovere della Pubblica Amministrazione alla trasparenza dell'agire amministrativo – la Legge 142/91 che riforma l'ordinamento degli Enti Locali, sancendo l'autonomia statutaria ed organizzativa degli Enti Locali e contribuendo a superare una concezione indifferenziata delle organizzazioni pubbliche che aveva caratterizzato il sistema pubblico già dall'Unità d'Italia.

politiche o delle strategie complessive, dovrebbe far realizzare una *Cabina di regia* con un rapporto più trasparente tra gli eletti ed i cittadini. D'altra parte potrà esservi una tendenziale esternalizzazione di poteri e scelte operative a nuovi soggetti come l'Authority o le Agenzie – in prevalenza pubbliche o a maggioranza pubblica – incaricate di regolare, coordinare, realizzare e controllare i comportamenti e le scelte delle aziende che operano nei servizi pubblici.

È evidente come negli ultimi quindici anni tutte le grandi democrazie occidentali si sono trovate al crocevia della “modernità”. Ad esempio gli Stati Uniti hanno affrontato in maniera organica e pluriennale il problema di un ridisegno complessivo dell'amministrazione federale, ridefinendo i modelli di funzionamento delle organizzazioni e le “practices” di riferimento, attenuando il peso delle organizzazioni federali e semplificando il rapporto fra cittadini ed amministrazioni pubbliche.

La Francia ha progressivamente ammorbidito il “modello istituzionale napoleonico”, caratterizzato da un forte centralismo dei poteri di amministrazione, per tener dietro ad un significativo decentramento delle funzioni.

La Gran Bretagna ha affrontato il tema del riassetto istituzionale, provvedendo all'abolizione di alcuni livelli di governo periferico e, successivamente, ha adottato un modello esteso e diffuso di privatizzazione dei servizi pubblici locali².

Nelle Pubbliche Amministrazioni le competenze sempre più richieste saranno, quindi, quelle collegate alla determinazione di specifiche “policy” con una prevalenza di esperti di settore ed economisti capaci di individuare percorsi strategici e di sviluppare piani, anche se collegati all'estrema dinamicità e instabilità dei contesti esterni. Il maggiore ricorso agli strumenti del management pubblico ed alle risorse tecnologiche innovative probabilmente si svilupperanno con grande rilievo, invece, nelle agenzie operative o, comunque, nei sistemi esterni che si troveranno ad affrontare la concorrenza privata, almeno sul piano della sovrastruttura culturale e dei modelli gestionali da applicare. I prossimi anni rappresenteranno, quindi, una fase di transizione che genererà difficoltà di ottimizzazione delle risorse e limiti a processi di isomorfismo organizzativo, anche per la necessaria convivenza di diversi modelli di governance non sempre omogenei tra di

² Bazelay M., (1999), *The New Public Management. Improving Research and Policy*, Dialogue, London

loro, con riflessi sui tempi di applicazione delle riforma federalista³.

Negli ultimi anni l'architettura istituzionale sarà spinta a passare ad una fase di forte ripensamento, con dinamiche e spinte di "devolution" verso l'alto e verso il basso da cui potrà derivare un modello di governance sempre di più basato sulla collaborazione inter-istituzionale, sul lavoro di gruppo, su processi trasversali interni alle amministrazioni e sulla condivisione di obiettivi con soggetti esterni alla Pubblica Amministrazione.

Il criterio di cooperazione andrà ad incidere in maniera determinante proprio sulle procedure e sui modelli organizzativi stimolando l'aumento di azioni sussidiarie frutto di un approccio condiviso, piuttosto che di spinte episodiche. Occorre specificare che relazioni che si potranno instaurare, non riguarderanno solo i caratteri dei rapporti tra coppie di soggetti istituzionali o non istituzionali. Ma dovranno tener conto del contesto complessivo in cui si collocheranno. Ciò vuol dire che non si dovrebbe sottovalutare l'influenza che sulle relazioni potranno esercitare le norme esistenti ed i comportamenti sociali presenti.

Dal punto di vista strutturale gli Enti Pubblici probabilmente tenderanno con intensità sempre maggiore, rispetto al presente, verso paradigmi organizzativi a rete che sostengano l'autonomia dei singoli nodi dei reticoli funzionali, come unità organizzative o sedi territoriali.

Il processo di riforma verso forme di collaborazione, tendenzialmente più efficienti, dovrebbe implicare, inoltre, un continuo adeguamento dei modelli organizzativi e gestionali delle Pubbliche Amministrazioni alle logiche della flessibilità ed un adattamento costante agli specifici bisogni del territorio di appartenenza e dei contesti sociali presenti.⁴

La tendenziale applicazione del modello federalista e la riduzione dei trasferimenti dello Stato agli enti locali concorreranno ad una progressiva adozione di modelli di cooperazione inter-istituzionale già sperimentati in alcune aree, come le Associazioni Intercomunali dell'Emilia Romagna o il sistema sanitario delle Marche. Tale fenomeno potrà riguardare in particolare i Comuni più piccoli che tenderanno ad associarsi sempre più in uffici unici o in modelli a rete, rispondendo così al bisogno di mantenere economie di scala e, quindi, costi accettabili per i servizi, senza però perdere la specificità locale. Dalla cooperazione deriveranno benefici in termini di capacità di dialogo e di raggiungimento degli obiettivi, ma anche di crescita

³ Dente B., (1997), *Governare con il federalismo*, Fondazione Agnelli, Torino – Groppi T., (2004), *Il federalismo*, Laterza, Bari

⁴ Brasca A. – Morisi M., (2003), *Democrazia e governo locale*, Il Mulino

della capacità di ascolto della cittadinanza all'interno dell'amministrazione⁵.

La riforma in senso federalista dello Stato potrà così ulteriormente accrescere le competenze e gli ambiti di responsabilità dell'intero sistema della amministrazioni locali. Imponendo, coerentemente, un rinnovato sforzo e una nuova tensione verso il completamento dei processi di riassetto e di riorganizzazione dei diversi livelli di governo sul territorio, arrivando rapidamente ad un sistema integrato di attori pubblici capaci di dare vitalità e risposte adeguate alle sfide che i nuovi scenari socio politici presentano.

Il risultato finale potrà essere un rafforzamento di una governace multilivello in grado di assicurare, in base al concetto di prossimità e sussidiarietà, forme e livelli di governo efficaci ed appropriate, fondate sulla cooperazione negoziale fra le amministrazioni e sull'autogoverno⁶.

Questa stagione di riforma dell'Amministrazione Pubblica è stata accompagnata da alcuni interventi di tipo istituzionale che hanno inciso profondamente sull'agire del sistema pubblico.

Da una parte il complesso processo di riforma elettorale, che ha riguardato l'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti delle Province.

Dall'altra il riassetto istituzionale dello Stato, che attraverso la progressiva delega (legge 112/98) di funzioni amministrative e responsabilità di governo dal centro alla periferia (cosiddetto decentramento) e il tanto discusso trasferimento di poteri di normazione dallo Stato alle Regioni, su materie precedentemente regolate dal Parlamento nazionale (cosiddetta devolution), ha contribuito a ridefinire il quadro istituzionale di riferimento e le responsabilità di governo delle diverse amministrazioni pubbliche⁷.

La contemporanea presenza dei principi di sussidiarietà, di adeguatezza e differenziazione, disposta dal nuovo articolo 118 Cost., ha necessariamente spinto a ripensare le modalità organizzative del sistema pubblico, ed in particolare Regione/Enti Locali. Le Regioni devono ripensare il complesso delle funzioni e dei compiti amministrativi, cercando di adattare in modo più attento gli enti istituzionali alle caratteristiche ed esigenze dei diversi territori. La Regione è, infatti, il principale attore delle scelte da realizzare nella pubblica amministrazione in un determinato contesto, tenendo conto dei diversi soggetti territoriali. La nuova *governance* delle aree territoriali ha,

⁵ Battistelli F., (2004), *Burocrazia e mutamento*, Franco Angeli

⁶ Meneguzzo M., (2001), *Managerialità, innovazione e governance. La Pubblica Amministrazione verso il 2000*, Aracne Editrice

⁷ Bobbio L., (2003), I processi decisionali politico amministrativi e le immagini del policy making, in *Amministrare*

quindi, al centro la Regione, che deve risolvere con chiarezza le interdipendenze esistenti tra le varie componenti che partecipano al governo e alla guida del territorio. Da questo punto di vista i Comuni, anche per la loro tipica caratteristica di gestori di problemi operativi, assumono un ruolo più specifico nell'amministrazione attiva dei servizi ai cittadini.

C'è, in ogni caso, da osservare che il principio di sussidiarietà non può far venire meno l'unità del sistema pubblico, anche perché i Comuni si presentano estremamente variegati nei diversi territori per aspetti dimensionali e per tipologie di attività da svolgere, con riflessi diretti sui caratteri organizzativi e funzionali dell'Ente. Si pone pertanto un pressante problema di coordinamento e di rete tra istituzioni per ricomporre la frammentazione che le diverse esigenze di funzionalità può determinare.

Va, in ogni caso, assolutamente sottolineato che un processo di riforma e di cambiamento del sistema pubblico, ovvero delle relazioni fra individuo e società, non può nascere ed esaurirsi per Decreto Legge; gli interventi legislativi possono costituire una cornice di legittimità ma non possono essere esaustivi di un processo di cambiamento delle organizzazioni pubbliche che mette in gioco i poteri e le loro responsabilità, i valori di riferimento delle organizzazioni, le competenze necessarie, le motivazioni delle persone, le relazioni sociali e le relazioni istituzionali.

Il nuovo modello federalista non può seriamente essere sviluppato se non si tiene conto dei nuovi caratteri del management pubblico. Si pone l'esigenza di sostituire lo stretto approccio burocratico con quello basato su alcuni criteri aziendali che vanno integrati con quelli della legalità ed equità. Così come non si può trascurare l'evoluzione avvenuta nelle tecnologie dell'informazione e comunicazione che si riflettono nelle relazioni tra i diversi soggetti politici, amministrativi ed operativi e nello sviluppo dei processi/procedure per la gestione e programmazione delle attività.

1.2 Le nuove professionalità e l'introduzione delle nuove tecnologie

La nuova visione "risorsa produttiva" del territorio e l'esigenza di dovere direttamente sviluppare e realizzare al suo interno i servizi, per i cittadini e per tutti i soggetti economici presenti nell'area, richiedono la riorganizzazione della macchina amministrativa pubblica. Questo significa cambiamenti ed investimenti importanti in strutture, ma anche e soprattutto

in risorse umane, per sviluppare una nuova cultura organizzativa ed amministrativa.

I nuovi profili professionali di cui la Pubblica Amministrazione dovrà dotarsi, rispetto ad i cambiamenti previsti, si dovranno basare su nuove competenze che modificheranno ed integreranno quelle tradizionali, tese, principalmente all'interpretazione e all'applicazione di norme tecnico giuridiche. Le due aree principali che appaiono destinate ad essere ampliate nel processo di sviluppo delle competenze del personale pubblico sono: la capacità di gestire in maniera efficiente e trasparente i rapporti con i cittadini attivi e la gestione delle complesse relazioni con gli altri livelli amministrativi. Nasce, dunque, l'esigenza di formare i dipendenti e diffondere capacità e comportamenti manageriali, competenze relazionali e di comunicazione, di ascolto e di interazione con i diversi soggetti pubblici e privati, nella complessa rete su cui si fonda l'amministrazione condivisa⁸. Non va, inoltre, sottovalutata la crescita del senso delle istituzioni e, non di minore importanza, la capacità di governo della complessità, la capacità dirigenziale (a rilevanza esterna) e l'attitudine a gestire i margini di autonomia e a scambiare le professionalità.

L'attuazione del federalismo non potrà essere disgiunta da una radicale innovazione delle tecnologie di processo e di servizio, capace d'impostare una gestione delle risorse più coerente ad una riforma in termini di efficienza e qualità della Pubblica Amministrazione, anche in aree nuove dove non esiste un'esperienza passata o un'approfondita conoscenza delle problematiche d'affrontare.

L'introduzione della tecnologia già oggi rappresenta per la Pubblica Amministrazione una importante leva del cambiamento organizzativo, che potrà avere nel tempo effetti significativi sulla creazione di un canale più diretto di comunicazione tra amministrazioni e cittadini, sviluppando quegli elementi di trasparenza e visibilità da tempo richiesti.

Se, in un primo momento, la tecnologia si è dovuta scontrare con i limiti delle organizzazioni, impreparate ad accogliere il cambiamento che i nuovi strumenti impongono, nel corso dei prossimi anni l'impatto dei progetti tecnologici sulle caratteristiche della Pubblica Amministrazione sarà più vasto ed incisivo, con riflessi significativi sull'efficienza operativa: riduzione dei tempi di espletamento delle pratiche, ma anche miglioramento dell'attività di programmazione e controllo. La tecnologia si affermerà sia

⁸ Cerese A. C., (2002), *L'analisi delle competenze nel lavoro amministrativo*, Franco Angeli

per un inevitabile processo di semplificazione, sia per un ulteriore incremento della velocità delle applicazioni⁹.

A prescindere dalle soluzioni che verranno realmente adottate dalla Pubblica Amministrazione, la sicurezza, l'accessibilità, l'affidabilità dei software di base¹⁰ saranno caratteristiche di base nella progettazione di ogni soluzione informatica ed organizzativa. In questo contesto, la tecnologia potrà rappresentare un'importante opportunità per recuperare quegli aspetti di dignità professionale al lavoro pubblico, anche per un più diretto confronto con il lavoro privato.

Le sperimentazioni svolte, in ambito pubblico, sul telelavoro indicano che tale attività non rappresenta un'innovazione ancora capace di realizzare cambiamenti significativi nelle attività lavorative dell'impiego pubblico. Mentre il protocollo informatico, consentendo di seguire l'iter delle pratiche sia all'interno che dall'esterno dell'amministrazione, appare avere notevoli spazi di crescita per lo sviluppo di azioni di risparmio, dovute ad una riduzione di uffici di protocollo, archivi, gestione degli scarti d'archivio e di molte altre attività. Nel breve periodo potranno avere un impatto maggiore i progetti orientati al front office quali: accesso telematico ai servizi, portali integrati e servizi per la consultazione attiva dei cittadini nelle scelte politiche.

Il vero valore aggiunto delle tecnologie sarà, però, in quelle utilizzate per l'integrazione dei back office. Queste renderanno possibile, in un orizzonte temporale breve, l'integrazione delle basi dei dati, consentendo, così, il risparmio di costi e portando al miglioramento dell'intelligence dei fenomeni e delle tendenze in atto ai fini di migliorare i processi decisionali nell'ambito di procedure e processi ricostruiti anche sulla base degli output da realizzare.

1.3 La tendenza all'aziendalizzazione

Le organizzazioni pubbliche, nelle loro molteplici categorie istituzionali ed operative, sono ormai chiamate – anche in Italia – ad assumere comportamenti gestionali aderenti alla logica economico – aziendale. Si impone sempre di più la prevalenza dell'assunzione di responsabilità e del

⁹ Farneti G., (2004), *Ragioneria Pubblica. Il "nuovo" sistema informativo delle aziende pubbliche*, Franco Angeli

¹⁰ Marchi L., (2003), *I sistemi informativi aziendali*, Giuffrè

“problem solving”, rispetto ai tradizionali principi del burocratico campo di competenza e del rispetto di legittimità dell’atto amministrativo¹¹.

Va rilevato però che, nonostante le ampie riflessioni maturate negli ultimi anni, le organizzazioni della Pubblica Amministrazione devono ancora essere effettivamente condotte ad un operare ispirato ai principi dell’economicità, dell’efficacia e dell’efficienza¹². D’altro canto, il confronto con realtà pubbliche europee ed extraeuropee, la crescente pervasività dei flussi informativi e l’accesso sempre più facilitato alle nuove tecnologie informatiche, stanno costringendo anche la Pubblica Amministrazione italiana ad adottare nuove linee di condotta, coerenti con le esigenze di una società più evoluta.

La modernizzazione della gestione delle aziende pubbliche non può, infatti, essere impostata per linee semplificate, ad esempio ricorrendo a “rivoluzioni” organizzative di vertice, limitate a sostituzioni mirate di taluni responsabili – chiave delle organizzazioni nella speranza di produrre cambiamenti virtuosi ottenuti per una sorta di isomorfismo interno. Un sostanziale rinnovamento gestionale, d’altra parte, non può neppure essere conseguito affidandosi a programmi specialistici di formazione del personale, diretti a modificare radicalmente le capacità e le competenze tecniche, senza intervenire prima sui “valori” e sulla “missione” delle organizzazioni (ossia, sui caratteri aziendali fondamentali)¹³.

In effetti, l’inserimento delle aziende pubbliche italiane nelle più moderne realtà sociali internazionali presuppone un sostanziale cambiamento delle linee di condotta degli organi politici ed amministrativi e, quindi, l’adozione di nuove politiche gestionali. Linee di condotta che in particolare superino i limiti dell’autoreferenzialità e che per contro operino con un predominio di interfaccia dialogica – responsabile e orientata alla “customer satisfaction” – con l’utenza. Quindi, con le imprese, le famiglie e le altre aziende pubbliche che in complesso definiscono il sistema di riferimento di una data azienda pubblica.

In una logica di interfaccia, la comunicazione (cioè il processo intenzionale e finalizzato di trasmissione e di acquisizione di flussi informativi, di natura commerciale, istituzionale ed organizzativa) assume il

¹¹ Valotti G., (2000), *La riforma delle autonomie locali: dal sistema all’azienda*, Egea

¹² Ladu G., (1997), Gli indicatori di efficienza, in *Rassegna parlamentare*, n. 4 – Marrelli M., (2003), *Efficienza e managerialità nella Pubblica Amministrazione*, Giuffrè

¹³ Reborà G., (2001), *Un modello di lettura del cambiamento organizzativo*, in *Organizzazione Aziendale*, Carocci

carattere di fattore critico ad altissima sensibilità. In tale contesto, le connotazioni di efficacia e di efficienza non costituiscono meri tecnicismi operativi, ma piuttosto specifici paradigmi di validazione dell'attività di un'azienda pubblica che deve confrontarsi con gli stimoli dell'economia di mercato, dovendo al contempo perseguire obiettivi di ottimizzazione dei risultati di gestione nel soddisfacimento di prioritari imperativi sociali¹⁴.

1.4 Lo sviluppo futuro attraverso l'e-government

È piuttosto prevedibile che nei prossimi anni l'e-government avrà un'importanza crescente, molti dei progetti – iniziative terranno conto delle potenzialità offerte dalla rete per riportare l'amministrazione ai cittadini e ciò produrrà effetti non trascurabili. Non solo potranno essere progettati nuovi processi amministrativi coerenti allo sviluppo di sistemi innovativi, ma l'eliminazione di operazioni ridondanti ed eccessivamente costose consentirà di migliorare la qualità e l'efficacia dei servizi esistenti. Inoltre la possibilità di integrare le unità organizzative all'interno di un'amministrazione e tra diversi enti e strutture, potrà avere riflessi sull'ottimizzazione nell'uso delle risorse.

Sviluppo dei servizi infrastrutturali locali, diffusione territoriale dei servizi per cittadini e imprese, inclusione dei piccoli Comuni nell'attuazione dell'e-government, avviamento di progetti per lo sviluppo della cittadinanza digitale, e-democracy, promozione dell'utilizzo dei nuovi servizi presso i cittadini e imprese: sono le cinque linee d'azione della seconda fase del piano e-government previsto dal CNIPA (Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione).

Gli ostacoli dovuti alla scarsa conoscenza e diffusione di nuove tecnologie per l'informazione e la comunicazione, nonché alla bassa cultura sui temi dell'innovazione, che oggi limitano l'estensione ed il successo degli strumenti del governo elettronico, non potranno più essere così forti già nel medio periodo. Questo farà sì che almeno gli aspetti introduttivi di base all'e-government, come ad esempio la meccanizzazione e la riduzione dei tempi delle procedure, si potranno realizzare in tempi relativamente brevi. Al contrario, per i cambiamenti più complessi legati alle soluzioni tecnologiche avanzate, gli ostacoli al governo elettronico sono molto più

¹⁴ Joyce P., (2000), *Strategy in the Public Sector. A guide to Effective Change Management*, Chichester

profondi e non saranno sufficienti pochi anni (sempre che ci sia un impegno continuo teso al miglioramento) per agire su questioni di tipo socioeconomico e non tecnico, vincoli esogeni e non endogeni e neppure per mutare le logiche di gestione del potere e dei comportamenti esistenti.

I maggiori ostacoli alla realizzazione del piano di e-government sono di carattere organizzativo e socio – culturale piuttosto che politico. La categoria dimensionale può rappresentare un elemento di vincolo: le amministrazioni minori possono incontrare maggiori difficoltà rispetto a quelle maggiori per il notevole fabbisogno di fondi necessari a questo tipo di investimenti, a fronte di un'utenza limitata. D'altra parte questi limiti possono stimolare l'accordo tra amministrazioni minori per la gestione comune dei nuovi strumenti.

Nei prossimi anni saranno strutturate politiche e progettati strumenti per l'accesso alle facilitazioni che l'e-government renderà possibili: questi saranno adatti alle diverse tipologie di target e andranno dalla cablatura del territorio alla riduzione degli oneri di accesso e alla rete informatica; dalla dotazione alle fasce deboli di strumenti per le loro necessità specifiche all'implementazione di punti assistiti di accesso ai servizi.

Inoltre, in maniera crescente, le esperienze di buona amministrazione, realizzate attraverso l'e-government, verranno esportate da amministrazioni locali ad altre attraverso la creazione di joint-venture pubblico – privato.

Il passo successivo, il compimento della terza fase del piano di e-government, appare probabilmente più complesso. Il potenziale passaggio da e-government a e-governance¹⁵, infatti, richiede un completo

¹⁵ per un'accezione di governance pubblica si può far riferimento a quanto afferma l'United Nations Development Program (U.N.D.P.) organismo O.N.U., che definisce la governance: “(...) *l'esercizio dell'autorità politica, economica ed amministrativa nella gestione degli affari di un Paese ad ogni livello. Governance comprende i complessi meccanismi, processi ed istituzioni attraverso le quali i cittadini ed i gruppi articolano i loro interessi, mediano le loro differenze ed esercitano i loro diritti ed obblighi legali (...)* Governance include lo Stato, ma lo trascende includendo il settore privato e la società civile (...)”. In altre parole si potrebbe dire che con questo termine si vuole, nella letteratura anche internazionale, sintetizzare il concetto di una amministrazione pubblica che sempre più focalizza la sua ragion d'essere sulla capacità di progettare, condurre e realizzare politiche pubbliche efficaci nell'interesse delle collettività; e ciò non tanto gestendo in proprio servizi e funzioni, quanto mettendo a sistema attori pubblici e privati, portandoli ad operare in coerenza con un quadro strategico che l'amministrazione (nazionale o locale) ha contribuito a elaborare; ponendosi, dunque, come catalizzatore di soluzioni, ma a valle di un processo ampio e condiviso di deliberazione partecipata e di paziente tessitura di accordi tra idealità ed interessi differenti, presenti nel tessuto sociale e istituzionale.

cambiamento delle logiche politiche ed amministrative e una totale ridefinizione dei rapporti tra i soggetti istituzionali, privati ed i cittadini.

Capitolo Secondo

L'efficienza nella Pubblica Amministrazione

2.1 Pubblica Amministrazione italiana e competizione internazionale – 2.2 I risultati raggiunti - 2.3 La Pubblica Amministrazione: le previsioni e le sfide - 2.4 Il cambiamento della Pubblica Amministrazione italiana – 2.5 Efficienza, efficacia ed economicità – 2.6 Efficienza: alcune definizioni – 2.7 L'innovazione attraverso la flessibilità – 2.8 La flessibilità nelle sue dimensioni – 2.8.1. La Lean Organization - 2.9 Il controllo nella Pubblica Amministrazione – 2.10 Orientamento strategico dei sistemi di controllo nelle amministrazioni pubbliche

Gli ostacoli alla crescita ed in generale le difficoltà competitive delle imprese italiane, sono collegate anche con l'ambiente normativo e con la lentezza del processo di liberalizzazione di molti settori, soprattutto nei servizi. Gli adempimenti amministrativi sono il risultato della sovrapposizione di norme che spesso rispondono ad obiettivi diversi e promanano da diversi livelli dello Stato tra loro non sempre adeguatamente coordinati.

A sostegno della competitività svolge un ruolo importante la riscoperta e la riproposta dell'impresa pubblica. In Italia l'impresa pubblica ha una grande storia, e l'uso corrotto che pure ne è stato fatto non diminuisce l'importanza che essa potrebbe avere in futuro. “Imprenditore pubblico” non è un ossimoro. L'impresa pubblica, infatti, può permettersi strategie industriali che l'impresa privata, soprattutto la piccola e media non può permettersi. In particolare può darsi orizzonti temporali lunghi e, dunque, può costituire, per l'industria privata, un fattore di indirizzo, sostegno e stimolo concorrenziale.

Più in generale il settore pubblico può e deve fare ciò che il settore privato, per ragioni di convenienza economica di breve periodo, semplicemente non fa. A questo proposito Keynes parla addirittura di “una

socializzazione di una certa ampiezza dell'investimento". Il criterio è semplice e convincente: si deve tendere a separare quei servizi che sono tecnicamente sociali da quelli che sono tecnicamente individuali. L'azione più importante dello Stato si riferisce non a quelle attività che gli individui privati svolgono già, ma a quelle funzioni che cadono al di fuori del raggio di azione degli individui, a quelle decisioni che nessuno prende se non vengono prese dallo Stato. La cosa importante per il governo non è fare ciò che gli individui fanno già, e farlo un po' meglio o un po' peggio, ma fare ciò che altrimenti non si farebbe.

2.1 Pubblica Amministrazione italiana e competizione internazionale

La globalizzazione sta profondamente modificando il contesto in cui agiscono anche le pubbliche amministrazioni. Le riduzioni delle barriere al commercio internazionale e la liberalizzazione di alcuni settori hanno accresciuto la rilevanza della concorrenza tra i paesi, per la definizione della localizzazione delle attività economiche, degli investimenti industriali e dei movimenti internazionali di capitali. È cresciuta, di conseguenza, l'importanza, per la competitività complessiva di ciascun sistema nazionale e sovranazionale, dei fattori esterni alle imprese. Naturalmente è diventato crescente il ruolo assunto dal sistema amministrativo. L'economia nazionale dipende quindi in misura sempre maggiore dal funzionamento del sistema – paese nel suo complesso e dal suo posizionamento nello scenario internazionale. Un ruolo essenziale, in questo caso, è svolto dalle istituzioni e dalle amministrazioni pubbliche, che esercitano, direttamente ed indirettamente, un'azione decisiva nel definire la capacità competitiva complessiva del sistema economico.

Conseguentemente all'aumentata attenzione verso la capacità competitiva dei diversi paesi, negli ultimi si anni sono moltiplicati gli studi che analizzano le performance amministrative in un'ottica comparativa. Questi studi estendono il loro ambito di riferimento dai tradizionali indicatori economici e sociali a quella che viene definita "competitività strutturale". In tale ottica assumono una sempre maggiore rilevanza sulla produttività complessiva del Paese l'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni pubbliche nel loro duplice ruolo di fornitrici di servizi e di soggetti regolatori dell'attività economica.

2.2 I risultati raggiunti

È sicuramente cresciuta la consapevolezza del ruolo rivestito dai sistemi amministrativi nel determinare il livello di competitività di un paese con evidenti effetti sugli investimenti internazionali. La quota di tali investimenti, ad esempio, in Italia, secondo i dati del WTO (World Trade Organization) è stata pari nel 2002 allo 0,50% sul totale degli investimenti realizzati nei 15 paesi europei. Questo ha portato ad incorporare, tra i fattori indagati dalle agenzie impegnate nella formulazione di valutazioni comparative, le performance delle amministrazioni pubbliche, seppur in maniera ancora limitata. Sono state introdotte, pertanto, dalle organizzazioni sovranazionali attività dirette a promuovere e a sostenere la qualità dei sistemi amministrativi degli Stati membri, attraverso iniziative di circolazione delle conoscenze e avvalendosi di programmi di valutazione comparativa. Sono stati aumentati i gruppi di studio e di analisi tra le amministrazioni dei paesi europei sui temi, sempre più rilevanti, dell'innovazione amministrativa. In particolare, l'interesse di studi e dei centri di ricerca universitari sulle performance comparative dei sistemi amministrativi dei singoli paesi hanno mostrato come, soprattutto nel campo della gestione delle risorse umane della Pubblica Amministrazione, vi sia una sostanziale convergenza, la differenza media in questo ambito tra i paesi europei è solo pari al 27,26%. Tuttavia, resta una discordanza di giudizi derivanti da un lato dalle agenzie internazionali di valutazione e dall'altro dagli effettivi risultati conseguiti dalle amministrazioni italiane.

In effetti, l'impiego di valutazioni comparative si presenta particolarmente utile per l'Italia, i cui bassi tassi di crescita economica hanno stimolato, ormai da alcuni anni, un forte interesse al confronto con gli altri paesi, per individuare i fattori che possono concorrere a determinare vantaggi e svantaggi competitivi del nostro sistema. Tuttavia, dalle valutazioni espresse da tre agenzie di rating: World Economic Forum (WEF), Economist Intelligence Unit (EIU) e International Institute for Management Development (IMD) scelte per la loro autorevolezza e sulla base della presenza, tra fattori di competitività esterni alle imprese utilizzati per stilare le classifica di competitività tra paesi, di elementi riferibili direttamente o indirettamente al sistema amministrativo, emerge, innanzitutto, da un lato, l'eterogeneità dei giudizi formulati dalle tipologie di soggetti (agenzie di rating e organizzazioni internazionali, gruppi di lavoro interamministrativi, centri di ricerca, stampa internazionali), dall'altro la

concordanza nel segnalare la limitata qualità del business environment dell'Italia rispetto alla maggior parte dei paesi occidentali, collocandola impropriamente vicino ad alcuni paesi in via di sviluppo.

Indici di competitività e componenti riferite al sistema istituzionale e amministrativo¹: posizione dell'Italia – anno 2004²

Agency	System competitiveness		Administrative system		No. of countries rated
	Indicator	Italy's position	Indicator	Italy's position	
WEF	Growth competitiveness index	47	Public institution index	48	104
WEF	Business competitiveness index	34	Quality of the national business environment index	43	103
EIU	Business environment ranking	23	Political effectiveness	35	60
			Policies for the private sector and competition	28	
IMD	Competitiveness score	51	Government efficiency	56	60

Fonte: elaborazione sui dati WEF, Global Competitiveness Report 2004 – 2005, Business International – Economist Intelligence Unit, La competitività del sistema Italia – Business Environment Ranking, International Institute for Management Development, World Competitive Yearbook 2004

Va detto, in realtà, che le variabili che risultano incluse tra quelle utilizzate per la costruzione delle classifiche di competitività non riguardano in generale l'attività amministrativa in senso stretto ma, prevalentemente, aspetti dell'ambiente istituzionale nel quale l'amministrazione opera (fenomeni di corruzione e criminalità, trasparenza ed equità del sistema legale, tutela dei diritti di proprietà...). Anche per questo motivo, non è facile isolare, nelle valutazioni complessive, componenti legati direttamente al funzionamento del sistema amministrativo. Le valutazioni delle tre società di rating internazionali sono comunque concordi nell'individuare proprio in tale sistema uno degli elementi maggiormente penalizzanti per l'Italia.

Gli aspetti per i quali vengono registrati i ritardi più consistenti rispetto ad altri paesi occidentali riguardano, oltre al regime fiscale e all'innovazione tecnologica, i profili normativi, regolamentari e amministrativi del sistema. Al di là di queste considerazioni, però, si sono registrati in tempi recenti anche dei notevoli miglioramenti introdotti nel sistema amministrativo

¹ Nessuna delle tre agenzie comprende tutte le dimensioni riferibili al funzionamento del sistema amministrativo in un unico indicatore. Quelli riportati in tabella rappresentano i riferimenti più utili riguardo alle valutazioni formulate sulla Pubblica Amministrazione

² I dati dell' Economist Intelligence Unit si riferiscono al periodo 2000 - 2004

italiano. In particolar modo i più recenti rapporti prodotti dall'Unione Europea e dall'Ocse restituiscono un'immagine migliore e senz'altro più vicina, almeno per alcuni aspetti, al quadro dei paesi europei più avanzati³. Ed infatti, l'Italia si è collocata costantemente ai primi posti per il numero di esperienze segnalate come casi di eccellenza da diffondere presso altre realtà amministrative.

In sintesi, dunque, mentre presso molte organizzazioni internazionali le pubbliche amministrazioni italiane stanno ottenendo riconoscimenti per le innovazioni introdotte ed i processi di cambiamento in atto, le graduatorie delle agenzie internazionali di valutazione, la collocano tuttora al di sotto della maggior parte degli altri paesi industrializzati nelle classifiche di competitività ed individuano proprio nell'attività amministrativa uno dei principali elementi critici.

2.3 La Pubblica Amministrazione: le previsioni e le sfide

Oggi, la qualità e l'innovazione dell'amministrazione pubblica rappresentano la grande sfida di modernità del nostro Paese. Diviene, infatti, una questione centrale per assicurare ai sistemi produttivi ed economici i fattori di competitività strutturale necessari per affrontare l'evoluzione dell'economia globale. Quando si parla di produttività nella P.A. si deve constatare che quasi tutta la relativa pubblicistica dei tempi passati enfatizza la scarsa produttività del lavoro ed il grado di arretratezza del sistema pubblico italiano.

Tuttavia, il problema della modernità del sistema pubblico non è soltanto un problema italiano; negli ultimi quindici anni, infatti, tutte le grandi democrazie occidentali si sono trovate al bivio della modernità: Stati Uniti, Francia, Gran Bretagna.

In realtà, quando si afferma che la P.A. deve essere più produttiva, si vuol senz'altro dire che i dipendenti pubblici devono lavorare di più, ma anche e soprattutto, che devono lavorare meglio, che devono fornire servizi migliori ed al minor costo possibile; si viene ad affermare, cioè, che la P.A.

³ L'Ocse ha segnalato nel Rapporto Annuale sull'Italia del 2005 che “la qualità dell'attività amministrativa del Sud Italia appare migliorata” e inoltre “la responsabilità delle istituzioni locali, l'adozione di meccanismi di competizione tra le stesse ha largamente migliorato la capacità di tali amministrazioni”

deve essere più efficiente e funzionale. Esiste certamente un problema di riduzione dei costi delle attività e dei servizi della P.A., ma vi è anche, e forse soprattutto, quello di produrre meglio, di avere servizi qualitativamente migliori.

Produttività quindi intesa come ottimizzazione delle risorse al fine di ottenere un determinato prodotto o servizio (cosiddetta produttività-efficienza), ma anche produttività intesa come minimizzazione della divaricazione tra prodotto e servizio resi dalla P.A. e prodotto e servizio attesi dall'utenza (produttività - efficacia). Il termine di efficienza, come quasi tutta la terminologia di organizzazione della P.A., presenta varie accezioni. Sicuramente sotto un primo profilo il termine efficienza viene spesso collegato a "funzionalità". Si tratta certamente di una definizione poco tecnica che sottolinea gli aspetti pubblicistici dell'attività della P.A. con una scarsa rilevanza della "qualità di tale attività".

Una seconda accezione è quella che fa riferimento ai servizi resi dalla P.A., secondo la quale il concetto di efficienza viene a coincidere con quello di produttività in senso lato, cioè come insieme di produzioni al minimo costo e con il massimo gradimento da parte dell'utenza. Infine, vi è una terza definizione più tecnica nella quale l'efficienza si contrappone all'efficacia.

Secondo gli aspetti gestionali, pertanto, l'efficienza è il rapporto tra il risultato raggiunto e le risorse impiegate per ottenerlo. Mentre, volendo privilegiare gli aspetti "istituzionali", l'efficienza è costituita dal rapporto tra l'obiettivo prefissato e le risorse impiegate per raggiungerlo. In entrambe le definizioni si tratta di un rapporto in cui comunque viene evidenziato l'ottimale uso delle risorse: un servizio, un'attività, un prodotto è tanto più efficiente, quanto più è basso il rapporto fra quantità di servizio reso, di attività svolta, di prodotto e quantità di risorse impiegate.

È chiaro ormai, come il contesto competitivo, fortemente dinamico, richieda sempre maggiori strumenti alle aziende per fronteggiare i possibili cambiamenti; tutto questo nella P.A. detta la necessità di flessibilità. Da sempre, infatti, la Pubblica Amministrazione ha vissuto in scenari di forte turbolenza e non si deve sottovalutare l'elevata complessità della sua organizzazione alla quale sono richiesti servizi sempre più differenziati, veloci e personalizzati.

Ma se da un lato, nelle aziende private è più "facile" parlare di flessibilità dato il maggior numero di strumenti che esse possiedono per rispondere adeguatamente ai cambiamenti ed ai diversi bisogni dei propri clienti, è

chiaro che tutto questo nella P.A. richiede maggiori sforzi, tempi necessariamente più lunghi.

La velocità di risposta, di adattamento al cambiamento, di agilità organizzativa sono tutte problematiche legate ad aspetti di implementazione dei sistemi produttivi. Nella P.A. l'iter burocratico necessario si rivela spesso inefficiente in termini di tempo rispetto agli obiettivi preposti, che in alcuni casi sembrano realizzarsi quando già si necessita di altri e diversi orizzonti.

Oggi, le amministrazioni pubbliche sono state poste spesso al centro di aspre critiche in merito ad inefficienze di sistema, soprattutto se messe in relazione con le organizzazioni private. È stato così preso in considerazione da parte dei governi europei la possibilità di adottare nelle pubbliche amministrazioni modelli di gestione manageriale basati su una logica di razionalità economica, tipici delle aziende private.

Di conseguenza, sono stati varati una serie di programmi di ammodernamento della P.A., dai quali è nata l'esigenza di superare un modello di organizzazione burocratica adottando nuovi modelli e logiche organizzative.

2.4 Il cambiamento della Pubblica Amministrazione italiana

Da un punto di vista normativa, il cambiamento del sistema pubblico è avvenuto in Italia con un sensibile ritardo rispetto agli altri paesi, date anche le difficoltà dettate da tradizioni storiche come l'eccessiva frammentazione degli apparati pubblici, e le resistenze culturali all'interno di un'amministrazione che ha reso la burocrazia italiana poco flessibile rispetto ai nuovi modi di operare. Si è, inoltre, spesso confuso la riforma dell'amministrazione pubblica con la riforma del pubblico impiego, sovrapponendo la necessità di politiche e strategie nuove dei sistemi operativi con questioni contrattuali, di status e di rapporto giuridico dei dipendenti pubblici. In Italia, all'interno di una tendenza più generale riscontrata a livello europeo, gli obiettivi del cambiamento normativo si possono riassumere nei seguenti punti:

- un decentramento locale dei servizi pubblici;
- una semplificazione delle procedure, al fine del conseguimento di maggiore flessibilità dei sistemi operativi;

- la ricerca, attraverso l'introduzione di tecnologie informatiche, di una maggiore produttività del lavoro amministrativo.

Le cosiddette "Leggi Bassanini" rappresentano il motore iniziale di questo cambiamento, attraverso le quali si è giunti ad un punto in cui gli enti pubblici, ed in particolare la Regione, si stanno trasformando in luoghi di programmazione delle risorse per la gestione e l'implementazione delle politiche pubbliche, concentrandosi, pertanto, su una maggiore e migliore vicinanza ai cittadini. All'interno di queste riforme di particolare interesse è il decreto legislativo n. 29/1993, che all'articolo 12 specifica come le amministrazioni pubbliche siano tenute ad individuare, nell'ambito della propria struttura, gli Uffici per le relazioni con il pubblico (Urp).

A questi uffici viene attribuito il compito primario di gestire la comunicazione fra il cittadino e l'amministrazione, costituendosi come "punto unico di riferimento" al quale il cittadino di può rivolgere per reperire tutte le informazioni utili per usufruire dei servizi pubblici. Le modalità organizzative dell'Urp devono, pertanto, assicurare un'efficace rete di collegamento con le diverse aree dell'amministrazione.

L'attuazione di queste riforme costituisce un indubbio stimolo al ridisegno dei processi organizzativi⁴. Tuttavia, il mutamento delle norme non produce di per sé un cambiamento nella cultura e nei comportamenti delle persone, che può essere ostacolato dall'inerzia delle strutture operative e dal rischio di confondere prassi e consuetudini consolidate con i vincoli posti dalle norme stesse⁵.

Affinché, dunque, tale processo di rinnovamento della Pubblica Amministrazione abbia luogo è necessario agire anche in un altro ambito che riguarda le logiche di azione, la cultura ed i valori degli attori dell'azione amministrativa, e che tenga conto dei nuovi bisogni sociali conseguenti al mutato contesto di riferimento.

2.5 Efficienza, efficacia ed economicità

L'azione di riforma della Pubblica Amministrazione ha riguardato, però,

⁴ Si veda a tal proposito: Bassanini F., (1998), Relazione al Consiglio dei Ministri sulla attuazione della Legge n. 59/1997

⁵ Onagro E., (2000), "Reengineering dei processi, strumento per l'innovazione della Pubblica Amministrazione", in *Economia & Management*, 4

soprattutto gli ambiti del miglioramento delle performance nei processi di produzione e di erogazione dei beni e dei servizi ai cittadini e alle imprese. Il generale malcontento avvertito da cittadini e imprese nei confronti dei servizi della P.A., e la necessità di risanare i conti del Paese in vista dell'adesione al trattato di integrazione europea, hanno favorito, nei primi anni novanta l'introduzione di logiche di governo, tecniche di gestione, assetti organizzativi e strumenti in ambito pubblico tipici del management privato secondo un processo di "aziendalizzazione" delle amministrazioni pubbliche conosciuto come "new public management", coerente cioè con il principio di favorire la sistematica ricerca di maggiori livelli di efficienza, di efficacia ed economicità attraverso la diffusione di cultura e di strumenti manageriali. Come è stato riscontrato da molti autori la P.A. è apparsa nei confronti dei suoi finanziatori e utenti (i cittadini), un'entità nel suo complesso incapace di creare valore superiore a quello dei prodotti che realizza. Per comprendere meglio come i concetti di economicità, efficienza ed efficacia sono collegati e si distinguono tra loro, è utile concepire l'ente pubblico produttore di beni e servizi. La produzione pubblica di servizi infatti, anche se sottoposta a condizioni, vincoli e finalità particolari, è pur sempre un'attività produttiva nel senso pieno del termine, in quanto attività organizzata per la produzione di beni, con le stesse caratteristiche tecniche, quindi, di quelle rientranti nella sfera delle iniziative private. L'azienda pubblica persegue finalità economico – istituzionali di soddisfacimento adeguato dei "bisogni pubblici" della collettività. Ossia servizi fornendo attività di rilevanza e finalità sociale. Nell'ottemperare a tali finalità per essa diviene vitale il rispetto di definite regole di comportamento, prevalentemente incentrate su condizioni delle suddette economicità, efficacia ed efficienza. Efficienza ed efficacia concorrono in eguale misura a qualificare l'economicità di un'azienda. Sono cause di economicità e contemporaneamente spiegano le cause della stessa permettendo l'individuazione di strumenti da manovrare per migliorarne il livello.

L'economicità, infatti, può essere definita come la capacità dell'azienda di remunerare in maniera soddisfacente tutti i fattori produttivi utilizzati e, tale condizione, si realizza in un efficiente impiego delle scarse risorse disponibili, utilizzate appunto in un'attività di erogazione e/o produzione, pervenendo a risultati che devono esprimere la loro efficacia nel soddisfare i bisogni che esprimono le esigenze degli individui che costituiscono il punto di riferimento dell'attività aziendale. L'economicità è pertanto sintesi, combinazione dell'efficienza – produttività e dell'efficacia delle operazioni

che danno contenuto all'attività aziendale e attraverso le quali si soddisfano i bisogni degli individui⁶.

L'efficienza è generalmente rappresentata dal rapporto che in un processo esiste tra output ottenuto e fattore impiegato (rappresentato in termini fisici o in valore), esprime cioè il livello quantitativo del "prodotto" (bene o servizio) per ciascuna unità di input impiegato. In termini più analitici, l'efficienza di un processo o di un fattore spiega non solo le quantità di output ottenute per ciascuna unità di fattore impiegato, ma indica anche il livello degli oneri sostenuti per la produzione che può essere diverso a seconda del concetto di costi ed oneri preso in esame. I principali indicatori efficienza, quindi, sembrerebbero essere rappresentati dai rendimenti e dai costi. Tuttavia, esiste un altro elemento imprescindibile per analizzare l'efficienza dei meccanismi produttivi erogativi: la qualità dei beni e dei servizi prodotti. Pur essendo, infatti, un elemento fortemente legato all'efficacia, gli indicatori di qualità costituiscono un indispensabile strumento anche per la corretta misurazione dell'output nell'analisi dell'efficienza. Non è infrequente, infatti, che il miglioramento di un'organizzazione accompagni ad un servizio più soddisfacente un risparmio sui costi. L'efficienza deve quindi basarsi sul rapporto qualità / rendimento / costo. La considerazione della qualità come elemento determinante dell'efficienza è particolarmente rilevante nelle aziende di erogazione; nelle imprese, infatti, una produzione attuata in base a standard qualitativi inferiori a quelli medi di mercato provoca, a causa della concorrenza esistente, una diminuzione della domanda del bene o servizio caratterizzato da non soddisfacenti livelli di qualità, dando luogo ad una naturale selezione tra le aziende. Questo fenomeno, invece, non sempre si verifica nelle aziende di erogazione, poiché i fruitori / beneficiari del bene o servizio erogato non sempre possono decidere di dirigersi verso un'altra azienda, accettando di conseguenza i livelli qualitativi che vengono loro offerti (si pensi, ad esempio, al settore della sanità).

Il controllo di qualità diviene, dunque, un fattore essenziale ed eliminabile nelle analisi di efficienza. L'altra determinante che concorre a raggiungere l'economicità aziendale è l'efficacia che rappresenta la capacità dell'organizzazione di raggiungere gli obiettivi assegnati alla stessa in sede di programmazione. In maniera più schematica,

⁶ Farneti G., (1995), *Introduzione all'economia pubblica*, Giappichelli

l'efficacia di un processo produttivo è rappresentata e misurata dal rapporto che esiste in un dato momento tra gli output che il processo ha permesso di raggiungere e gli output-obiettivo che esso permette potenzialmente di ottenere. Per la sua caratteristica di mirare direttamente al fine contingente, sia nella singola azione, sia nel più generale processo produttivo, indipendentemente dalla quantità di risorse utilizzate e, quindi in modo svincolato dagli oneri sostenuti per il suo ottenimento, l'efficacia è stata spesso ritenuta come una nozione indipendente da quella di efficienza. È invece opportuno sottolineare i vincoli di complementarità che legano i due concetti come elementi pariteticamente capaci di incidere sul livello di economicità. La convenienza economica di una qualsiasi iniziativa aziendale dipende infatti, non solo dalla capacità di utilizzare risorse in modo tale da raggiungere elevati rendimenti, minimizzare gli oneri o ottimizzare i "costi della qualità", ma anche dall'abilità di gestire le risorse stesse in modo strumentale all'obiettivo prefissato, cioè dall'efficacia dell'attività gestionale.

La principale differenza tra efficienza ed efficacia riguarda il loro rapporto con la natura aziendale; infatti, mentre la prima concerne le operazioni e le attività svolte all'interno dell'azienda, la seconda coinvolge le relazioni tra organizzazione ed ambiente⁷. In generale, però, si può affermare che in tutte le aziende l'efficienza e l'efficacia concorrono a determinare l'economicità in modo parallelo ed ugualmente rilevante; in particolar modo, nelle aziende di erogazione, gli indicatori di efficienza e di efficacia, a causa dell'assenza del profitto come obiettivo di gestione, divengono gli unici parametri capaci di determinare la convenienza della gestione e le condizioni di sopravvivenza dello stesso organismo aziendale.

Nelle aziende di imprese lucrative il fine prevalente è rappresentato dal profitto. Quest'ultimo rappresenta un indicatore che comunque è una misura unitaria della complessiva performance aziendale, riassumendo in sé efficacia ed efficienza⁸ tanto maggiore è l'efficienza gestionale, tanto più efficace sarà l'organizzazione nel raggiungimento del proprio obiettivo, rappresentato dal massimo del risultato

⁷ Hofer C. W., Schendel D., (1987), *La formulazione della strategia aziendale*, Franco Angeli

⁸ Anthony R. N., Young D.W., (1992), *Controllo di gestione per gli enti pubblici e le organizzazioni non profit*, Mc Graw Hill

economico.

Dunque, l'economicità dell'azienda di produzione è tendenzialmente quantificabile attraverso l'elaborazione di dati aventi natura quantitativo-monetaria, espressi negli esiti reddituali, più specificatamente, nel profitto generato. Non è così, però, per le aziende di erogazione poiché l'obiettivo loro assegnato dal soggetto economico non è il profitto, bensì la migliore soddisfazione dei bisogni della collettività. In entrambe le tipologie di aziende l'efficienza rappresenta una condizione interna di razionalità economica, misurabile attraverso indicatori quantitativo-monetari e fisico-tecnici. Al contrario l'efficacia delle aziende di erogazione non è misurabile in termini monetari, poiché non è rappresentata dalla remunerazione del capitale investito, ma dalla soddisfazione dei bisogni della collettività. La sua attitudine a perseguire tali fini non è perciò misurabile all'interno della combinazione produttiva ma esternamente ad essa, nell'ambito della collettività in termini di bisogni soddisfatti.

Nelle aziende di amministrazioni pubbliche sembrerebbe dunque esistere una problematica di trade - off tra le due componenti. Infatti, poiché l'obiettivo delle amministrazioni pubbliche non è la massimizzazione tra il differenziale dei costi e ricavi, ma il miglior soddisfacimento dei bisogni collettivi, è evidente che la massimizzazione dell'efficacia si avrà, a parità di condizioni, incrementando le risorse destinate all'erogazione dei servizi e, conseguentemente, i relativi costi. Così, ad esempio, il livello qualitativo di un servizio potrebbe essere migliore, e dunque più efficace nel rispondere ai bisogni della collettività, aumentando il numero del personale addetto a quel servizio. Se ciò è vero, appare chiaro come l'efficienza sia una condizione necessaria per la massimizzazione dell'efficacia dell'azione dell'ente pubblico e, quindi, dell' economicità.

2.6 Efficienza: alcune definizioni

Da quanto detto in precedenza, il concetto di efficienza è pertanto esprimibile e misurabile nel rapporto tra input immessi nel processo produttivo ed output ottenuto. Il costo unitario di un determinato prodotto o servizio è l'indicatore dell'efficienza complessiva di

un'organizzazione, che a sua volta è la risultante di due componenti:

- l'efficienza tecnica cioè la capacità dell'unità di produzione di raggiungere il massimo output ottenibile con la dotazione di mezzi a disposizione, dati un certo livello di tecnologia. Il mancato raggiungimento del massimo output possibile (inefficienza) dipende pertanto dalla combinazione non ottimale fra i fattori produttivi impiegati e/o dall'imperfetto utilizzo dei mezzi a disposizione, spesso dovuto a sottoutilizzazione degli impianti, a fenomeni di assenteismo, a demotivazione del personale.
- l'efficienza gestionale o economica, è la capacità di minimizzare il costo unitario di produzione. Tale definizione introduce la funzione di costo nel concetto di efficienza. La minimizzazione del costo unitario (efficienza complessiva) richiede infatti, non solo che la produzione avvenga in maniera tecnicamente efficiente, ma che la combinazione dei fattori produttivi tenga conto dei costi di acquisizione relativi ai medesimi, modificando eventualmente la combinazione tecnicamente ideale sino a che il costo unitario di produzione non abbia raggiunto il suo minimo.

Spesso il termine di efficienza viene utilizzato quale sinonimo di produttività. Dal punto di vista concettuale, però, i due concetti sono diversi. La produttività è infatti indicata dal rapporto tra output ottenuti ed input impiegati:

$$\text{Produttività} = \text{Output/Input}$$

Essa, quindi, indica la quantità di output ottenibile con una unità di input. Al contrario l'efficienza è data dal rapporto inverso ed indica la quantità di input necessaria per ottenere un'unità di output. La produttività è espressa da rapporti tra output e quantità fisiche dei singoli fattori produttivi impiegati, rappresentanti, quindi, il rendimento di ogni singolo fattore dato il contesto tecnologico e la combinazione in atto. Essa permette, quindi di ottenere una misura dell'efficienza tecnica.

Il conseguimento dell'efficienza nelle organizzazioni richiede, come condizione base, l'esistenza di una cultura non ostativa. Sebbene questa considerazione possa sembrare semplicistica o generica, tuttavia trova rilievo nel fatto che il conseguimento di un soddisfacente livello di efficienza, pur non dipendendo in maniera esclusiva dai comportamenti dei soggetti, di norma deriva anche da determinanti soggettive e spesso

queste sono decisive. Difficilmente infatti, l'efficienza può esistere se i soggetti non dispongono di una forte volontà di perseguirla; ma affinché ciò avvenga è necessario che gli individui percepiscano l'obiettivo dell'efficienza in termini di valore positivo, ossia che essi siano portatori di una cultura orientata all'efficienza. Se gli individui sono tra loro capaci di contrattare efficacemente, e possono realizzare con certezza le loro decisioni, allora gli esiti dell'attività economica tenderanno ad essere efficienti (almeno per le parti che partecipano alla contrattazione)⁹.

Nella Pubblica Amministrazione considerata nel suo insieme, le determinanti generali dell'efficienza che appaiono più facilmente operativizzabili sono costituite dall'adeguatezza quali - quantitativa delle risorse e nei limiti in cui possano operare entrambe, dall'utilizzazione di tecniche e tecnologie appropriate e dalla professionalità. Di contro, le determinanti generali dell'efficienza più difficilmente riscontrabili nella P.A. sono relative a :

- a) la responsabilizzazione dei soggetti
- b) l'esercizio della leadership
- c) l'idoneità normativo - comportamentale

a) La responsabilizzazione dei soggetti: in ogni organizzazione la responsabilità degli individui e del management si realizza in modo diversificato, ma in ogni caso essa va ricercata e conseguita senza soluzione di continuità seppur non supportata secondo modalità immutabili nel tempo.

La responsabilizzazione è una determinante di efficienza di tipo soggettivo: in mancanza di una volontà dell'individuo, essa non si realizza. In altri termini, l'individuo è "responsabilizzato" solo se è convinto di dover essere "responsabile", ed inoltre, quanto maggiore è la coincidenza tra interessi dell'individuo e interessi dell'organizzazione, tanto maggiore risulta essere la responsabilizzazione dell'individuo a favore del conseguimento degli obiettivi dell'organizzazione.

All'interno della P.A. i motivi di carenza della responsabilizzazione sono molteplici. Certamente assumono rilievo la tendenza generalizzata alla burocratizzazione delle attività, la scarsa flessibilità organizzativa, e quale aspetto ad essa riconducibile, la resistenza all'adattamento degli schemi organizzativi alle specifiche caratteristiche dei soggetti che in

⁹ Milgrom P., Roberts J., "Economia, organizzazione e management" Il Mulino

concreto operano nell'organizzazione, la sottovalutazione della funzione assolvibile dagli incentivi personali, la netta dissociazione tra potere decisionale e competenze operative, la difficoltà di definire in modo adeguato il sistema degli obiettivi. In merito a quest'ultima circostanza si deve tener conto del fatto che spesso nelle varie unità della Pubblica Amministrazione, obiettivi, attività e compiti sono definiti da leggi che non di rado risalgono a decenni addietro e comunque forniscono indicazioni generiche che non tengono conto delle specifiche caratteristiche dell'ambiente in cui opera l'organizzazione considerata. È chiaro, allora, che date queste condizioni, la formulazione di specifici obiettivi nei quali ogni individuo si possa identificare, è meno agevole e quindi è molto più difficile la responsabilizzazione .

b) L'esercizio della leadership: la responsabilità dei diversi soggetti che operano all'interno delle organizzazioni non è identica ai fini dell'efficienza, ma diversificata in relazione a varie circostanze e soprattutto al grado di partecipazione ai processi decisionali ed in special modo a quelli di tipo strategico.

La maggiore responsabilità va attribuita al soggetto che ha la funzione dell'esercizio della leadership, perché egli più di ogni altro, ha la possibilità di influire sulle scelte degli individui e favorire comportamenti soggettivi funzionali al conseguimento degli obiettivi correttamente perseguiti e quindi allo svolgimento delle attività in condizioni di tendenziale efficienza.

Tuttavia, nella P.A. l'esercizio della leadership spesso non è (o non può essere) utilizzata compiutamente. In essa, infatti, si pone un primo elemento ostativo costituito dalla presenza di due livelli di potere che rispetto ai rapporti con i soggetti, complessivamente considerati, spesso risultano essere antagonisti: il potere politico ed il potere funzionale o operativo. Avviene, talvolta, che da un lato si collochino ministri, assessori e simili, personalità la cui nomina è elettiva e perciò spesso breve, e dall'altro lato, i dirigenti, i funzionari dell'organizzazione. È difficile che tra la parte politica preposta all'organizzazione ed i dirigenti della stessa si realizzi un equilibrio così corretto da rispettare pienamente prerogative, ruoli e funzioni di tutti gli interessati.

c) Idoneità della rete normativo - comportamentale : con riferimento a questa determinante di efficienza è normale rilevare uno scarto notevole tra il livello teorico ottimale e l'effettiva situazione esistente nelle varie entità della P. A.. Il motivo di base si può riscontrare nella

mancanza di tempestività con cui la società risponde dal punto di vista legislativo e, di conseguenza, organizzativo alle esigenze poste dal mutamento delle condizioni interne della P.A. e delle condizioni dell'ambiente. In effetti i ritardi che si riscontrano in tale ambito hanno cause molteplici, ma di norma, nella P.A. la rete normativo - comportamentale è in buona parte definita da norme di legge, per modificare le quali occorrono comunque tempi lunghi.

2.7 L'innovazione attraverso la flessibilità

Il concetto di efficienza inteso, però, come esasperata attenzione ai tempi e ai costi nella sfera produttiva è stato il paradigma centrale dell'impresa tayloristica. Con il postfordismo, la possibilità per le aziende di adottare una vasta gamma di alternative, in termini di modelli di controllo, livelli gerarchici, autonomia operativa e delega decisionale, consente di far acquisire all'impresa un elevato grado di flessibilità ed è ciò che si vuole trasmettere all'organizzazione della P.A. in termini soprattutto di gestione delle risorse umane¹⁰. Oggi si parla prevalentemente di flessibilità del lavoro come attitudine di un'organizzazione di variare nel tempo da un punto di vista quali - quantitativo lo stock di risorse umane a disposizione (flessibilità retributiva, flessibilità di utilizzo, flessibilità di ruolo e/o di posizione, flessibilità delle competenze e capacità, flessibilità di movimento). Tuttavia, quest'ultima è soltanto uno degli aspetti di efficienza produttiva e di crescita della competitività di un'azienda. Un'impresa può infatti soddisfare il suo fabbisogno di flessibilità non soltanto agendo sulla gestione delle risorse umane (flessibilità del lavoro) ma anche e soprattutto intervenendo su altri aspetti: su quello strategico (flessibilità strategica), su quello produttivo (flessibilità produttiva) e su quello tecnologico (flessibilità tecnologica). È necessario, dunque, che le aziende nel definire le esigenze di flessibilità valutino le interdipendenze esistenti tra tali ambiti, combinando e creando un mix degli aspetti strategici, organizzativi e produttivi. Si è sempre parlato di efficienza della P. A., ma questa per la sua natura ha sempre, ed ancor di più oggi,

¹⁰ Fanelli A., (1997) Il triangolo della flessibilità: un modello di analisi della flessibilità in Italia ed all'estero, *Sviluppo e Organizzazione*, n. 162 Luglio / Agosto

avuto bisogno di flessibilità. La capacità di adattamento, intesa come variabilità delle soluzioni organizzative e gestionali, costituisce l'elemento centrale del concetto e la risposta alla mutevolezza e all'imprevedibilità crescente del contesto ambientale. Inizialmente la ricerca aziendalistica si era soffermata con riferimento a questo concetto, sul campo dei microsistemi economici, allargando la prospettiva, negli anni successivi ad un più ampio campo definibile "istituzionale". Tuttavia, l'uso inflazionato che si è fatto del termine, ha contribuito a confonderne in un certo senso il significato, spesso interpretato come libertà dell'agire economico rispetto a vincoli normativi o comunque istituzionali, piuttosto che come scelta razionale e mediata volta al rafforzamento della competitività e dello sviluppo. In particolare, la flessibilità è caratterizzata anche da specifiche problematiche come quelle relative alla confusione, in merito, tra mezzi e fini. Questa consiste nella difficoltà, che spesso si riscontra, nel separare il concetto di flessibilità inteso come risultato (fine) di un processo decisionale e comportamentale, dal concetto di flessibilità inteso come capacità (mezzo) per poter rispondere adeguatamente, cioè in maniera flessibile, alle future sollecitazioni. Si pongono, pertanto, anzitutto problemi di definizione della flessibilità. Dalla letteratura emergono quali elementi ricorrenti e generalmente riconosciuti dalle diverse proposte definitorie siano:

- Il cambiamento / ripristino del sistema
- Il tempo inteso come velocità e frequenza
- Le risorse impiegate

Dalla combinazione di questi tre elementi si può dire che la flessibilità, in generale, consiste nella capacità di un sistema di rispondere, a fronte di certi stimoli esterni, con cambiamenti di stato e successivi ripristini dello stato iniziale con determinate caratteristiche di ampiezza, velocità e costi, allo scopo di controllare il suo equilibrio. In parole semplici, si può dire che un sistema è considerato più flessibile di un altro se è capace di sviluppare una maggiore ampiezza o intensità di cambiamenti, in tempi più brevi ed a costi più contenuti. Con riferimento a sistemi complessi "istituzionali", la flessibilità assume il significato di capacità di un sistema interorganizzativo di esplicitare a livello centrale e locale modalità di erogazione di servizi pubblici variabili in relazione al diverso modo in cui si manifesta la domanda nel tempo e nello spazio, allo scopo di elevare i livelli di performance del sistema di erogazione con particolare riguardo alla soddisfazione della

clientela / utenza e del sistema sociale di riferimento. In termini più generale, si possono ipotizzare due proprietà osservabili in questi sistemi più ampi:

- la flessibilità del sistema superiore nel suo complesso dipende dalla flessibilità dei sistemi inferiori componenti;
- è possibile indurre flessibilità dal sistema superiore interorganizzativo alle singole organizzazioni.

Purtroppo i limiti che si incontrano nell'applicazione di tale concetto sono rappresentati dagli assetti organizzativi improntati ad un rigido criterio di attribuzione di competenze alle strutture di vario livello (modello burocratico). Ed ancora è possibile ricondurre i limiti della flessibilità, intesa come capacità di cambiamento, a due grandi blocchi: il primo definibile come quello della "scarsità delle risorse" intendendo per essa limiti cognitivi (scarsità di conoscenze e know-how), limiti socio organizzativi (scarsità di competenze umane), limiti finanziari (scarsità di risorse economiche); il secondo comprendente i "vincoli relazionali" derivanti dall'esistenza di strutture e meccanismi di relazione (contrattuali, normativi, regolamentari) interni o esterni al sistema che limitano o impediscono la realizzazione di scelte più flessibili.

2.8 La flessibilità nelle sue dimensioni

La flessibilità, intesa genericamente come capacità di adeguamento della struttura, in tempi rapidi e con risorse scarse, ai mutamenti di contesto, può essere declinata secondo due aspetti:

- la flessibilità rispetto alla varietà ambientale, che corrisponde alla capacità dell'organizzazione di adattare se stessa all'ambiente;
- la flessibilità rispetto alla variabilità ambientale, che si identifica nella capacità dell'impresa di creare situazioni nuove, di modificare l'ambiente, ad esempio tramite l'innovazione, e adattarlo a se stessa al fine di raggiungere i propri obiettivi.

A seconda degli strumenti e delle leve a disposizione, del livello al quale si opera (strategico, operativo, ecc ...) e dall'intensità di flessibilità

che si vuole conseguire, è possibile distinguere tra:

- *flessibilità di coordinamento*, intesa come riconfigurazione della strategia, modificandone l'insieme delle risorse a propria disposizione ed il loro impiego;
- *flessibilità nell'utilizzo delle risorse*, che riguarda la possibilità che una medesima risorsa possa essere impiegata in un ampio spettro di circostanze differenti¹¹.

2.8.1 La Lean Organization

Molti studiosi hanno sottolineato che lo sviluppo ed il successo delle aziende caratterizzate da un forte dinamismo ed incertezza ambientale dipende dal grado di flessibilità organizzativa delle stesse basata sulla "destrutturazione" dell'organizzazione e l'utilizzo di forme snelle, flessibili e multidimensionali in cui i meccanismi di coordinamento e controllo siano informali, appunto lean organization.

Nel rapporto con il proprio ambiente di riferimento la Pubblica Amministrazione si trova, come è noto, a dover fronteggiare un contesto instabile. Cadute, infatti, le tradizionali certezze del ruolo dello Stato come garante della spesa e della retribuzione delle risorse, gli impegni verso l'Europa e il processo di trasformazione istituzionale in atto a livello di maggiore decentramento amministrativo hanno imposto agli enti Pubblici di avere una più significativa capacità di governare le leve organizzative per rendere più efficiente, oltre che efficace, la risposta alle esigenze della collettività. Da ciò nasce l'esigenza della flessibilità. Il concetto di flessibilità è stato oggetto di studio di molte teorie. Sin dagli anni Trenta, gli studi di organizzazione aziendale hanno posto attenzione alle strutture organizzative partendo dalla scuola dello "Scientific Management", di cui il maggior esponente era Taylor, fino ad arrivare agli anni Novanta, quando fu messa in discussione la flessibilità associata ai sistemi automatizzati guidate dalle tecnologie dell'informazione, in concomitanza con l'affermazione della concezione organizzativa e gestionale della Lean Production (produzione snella). E, proprio, le idee e le pratiche della Lean Production hanno operato un

¹¹ Sanchez R. , (1995), "Strategic flexibility in product competition" , in *Strategic Management Journal*, n.16

reale cambiamento rispondendo con un nuovo approccio organizzativo a quelle che oggi si presentano come necessità nella P. A.:

- a) recupero di risorse:
- b) investimenti in servizi
- c) velocità di governo del cambiamento

a) Recupero di risorse

Il recupero di risorse è strettamente connesso alle esigenze di rispetto dei parametri di contenimento della spesa relativi al cosiddetto "patto di stabilità" ed ad altre indicazioni contenute nelle Leggi Finanziarie degli ultimi anni. Questo si traduce, oltre che nel divieto di superare tetti di spesa definiti, anche nell'impossibilità per gli enti pubblici di poter ricorrere ad assunzioni di nuovo personale a fronte di cessazioni in atto. Nasce, pertanto, la necessità di dover razionalizzare il contenuto e le modalità di lavoro delle strutture preposte all'erogazione dei servizi, a fronte della materiale necessità di riuscire a contenere al massimo l'impiego di personale.

Gli enti pubblici si trovano dunque nella condizione di dover adottare strategie innovative per riuscire a compensare una risorsa di cui prima, in molti casi, disponevano in abbondanza, la risorsa umana. Esistono negli enti pubblici, e ciò spesso è sotto gli occhi di tutti, ampi margini di miglioramento nell'impiego del personale in una logica di maggiore efficienza. Quello che più manca però ai dirigenti e agli amministratori è la capacità di comprendere in maniera oggettiva i margini di efficienza recuperabili e le modalità con cui riuscire a dirigere le risorse da strutture che godono di sovrabbondanza a strutture che in vece sono in sofferenza.

b) Investimenti in servizi

Gli enti pubblici negli ultimi anni avvertono sempre più l'esigenza di dover qualificare la propria offerta dando servizi di qualità ai propri cittadini. È sempre maggiore, infatti, l'attenzione rivolta a come gli enti pubblici rispondono alle esigenze di questi ultimi. Questo implica che tutte le risorse, che è possibile recuperare andando a caccia degli sprechi nella Pubblica Amministrazione, non hanno diretta attinenza, come invece avviene per l'azienda privata, con l'incremento del profitto, bensì con il risultato di disporre di maggiori leve per dare servizi di qualità alla comunità locale.

c) Velocità di governo del cambiamento

La terza esigenza, infine, è legata alle rapidissime evoluzioni che nella

Pubblica Amministrazione si stanno verificando. Si pensi, ad esempio, all'impatto organizzativo che l'e-Government può avere nel lavoro pubblico.

2.9 Il controllo nella Pubblica Amministrazione

Un'ulteriore causa di inefficienza all'interno della P.A. aggravatasi nel tempo è stata la mancanza di un forte coordinamento tra la gestione strategica ed un'adeguata supervisione da parte degli organi e dei soggetti ad essa preposti.

Da quanto detto fino ad ora, appare chiaro come anche per gli Enti pubblici si ponga in analogia con le imprese, il problema della allocazione delle risorse scarse rispetto ai bisogni tendenzialmente crescenti da soddisfare. Gli Enti pubblici sono infatti chiamati ad operare nella ricerca di più elevati livelli di efficienza, garantendo cioè una migliore utilizzazione delle risorse; in particolare spingono in questa direzione due fenomeni che stanno caratterizzando questo periodo: la necessità di servizi qualitativi per lo sviluppo economico - sociale del Paese in modo da far fronte alle sfide internazionali, e la necessità di contenimento del deficit pubblico, condizione essenziale per ipotizzare uno sviluppo equilibrato e duraturo.

Questa grande sfida può esser vinta concretamente attraverso una forte e diffusa tensione verso l'economicità della gestione. Ciò significa che è necessario attuare una profonda revisione dei sistemi di gestione degli enti pubblici, che sappia fare perno sulla costante ricerca delle modalità migliori per l'utilizzazione delle risorse. È per questo aspetto che assume grande significato il sistema di controllo della gestione; esso infatti è in grado di promuovere questa costante "tensione", di monitorare la gestione individuando attraverso gli indicatori, i processi su cui il management deve intervenire. Il controllo della gestione perciò diviene un elemento centrale dell'innovazione della P.A., un nodo per produrre cambiamento, rendendo concreta quella tensione all'economicità fondamentale in qualsiasi processo di responsabilizzazione economica.

La Pubblica Amministrazione vive tutt'oggi in una situazione di crisi istituzionale, finanziaria e di inefficienza che crea sfiducia e malessere

fra i cittadini e rischia di pregiudicare sia la vita democratica sia lo sviluppo economico e sociale. Si può pertanto dire che è sempre critico il ruolo svolto dagli Enti Pubblici nel contesto economico generale e di conseguenza la problematica del loro controllo economico ha assunto una rilevanza via via crescente negli ultimi anni. Gli Enti Pubblici si trovano a fronteggiare le problematiche riguardanti la qualità delle prestazioni offerte ed il controllo della spesa e di conseguenza la gestione va orientata al raggiungimento di accettabili livelli di qualità dei servizi e di adeguati livelli di efficienza nell'utilizzo delle risorse, alla stregua di vere e proprie aziende. Gli interventi normativi degli ultimi anni, tra cui il D.Lgs. 3 febbraio 1993 n. 29 sul pubblico impiego, il D.Lgs. 7 agosto 1997 n. 279 che ha introdotto il sistema unico di contabilità economica delle amministrazioni pubbliche e il D.Lgs 30 luglio 1999 n. 286 che ha fatto chiarezza nella definizione dei controlli interni e nella definizione delle relative modalità applicative, hanno imposto, almeno sulla carta, l'adozione di logiche gestionali da tempo sollecitate dagli studiosi di management, nonché dagli amministratori e dirigenti più attenti ad una conduzione della cosa pubblica improntata a criteri di efficienza e di efficacia.

Nelle aziende private l'esigenza di controllo deriva da due elementi principali: da un lato la domanda diretta di controllo interno espressa dagli azionisti e dal management e finalizzata alla sopravvivenza e allo sviluppo dell'azienda; dall'altro un fattore esterno, indiretto, legato al comportamento della concorrenza. Tale controllo non produce effetti immediati sull'azienda, ma nel medio - lungo termine il confronto in termini di qualità del prodotto o del servizio e di efficienza potrebbe portare al ridimensionamento dell'impresa, fino alla sua morte, orientando il mercato su altre aziende concorrenti. Nel settore pubblico la dimensione, la complessità organizzativa e la pluralità delle funzioni presenti sono elementi che dovrebbero portare ad esprimere un'esigenza di controllo interno molto forte; mancando, invece, un confronto con la concorrenza, questa esigenza non si manifesta anche per la scarsa fiducia che il management pubblico manifesta nelle possibilità di cambiamento nel breve-medio termine. Ciò dipende anche dal fatto che per tradizione e per legge l'esigenza interna di controllo è stata concentrata prevalentemente sugli aspetti formali e amministrativi delle attività, fornendo una garanzia del rispetto delle procedure e trascurando tutti gli aspetti connessi all'efficienza, all'economicità e alla

produttività. La domanda esterna di controllo nel settore pubblico, invece, è molto forte: l'opinione pubblica, infatti, a tutti i livelli continua a richiedere maggiore efficienza e maggiore produttività. Queste sono raggiungibili solo con idonei strumenti di controllo che, nella maggior parte dei casi, il management pubblico non è ancora riuscito ad identificare. Un tempo la finalità della funzione pubblica, e dunque quella cui miravano i suoi funzionari, era quella di fornire un servizio che spesso soddisfaceva un bisogno primario, ma sulla qualità del quale non si poneva la dovuta attenzione. Oggi, invece, l'obiettivo è anche quello di fornire un servizio in linea con le esigenze qualitative richieste dalla società massimizzando le risorse scarse a disposizione.

Si avverte, dunque, la necessità di adottare un modello di gestione basato sui criteri di efficacia e di efficienza, condizioni necessarie per il miglioramento dell'economicità complessiva. Tra i fattori che orientano verso una gestione guidata dai criteri di efficacia e di efficienza assumono un maggiore peso:

- la tensione che esiste fra bisogni pubblici e risorse disponibili;
- la necessità di razionalizzare l'impiego delle risorse limitate;
- la legittimazione dell' ente pubblico;
- la tendenziale competitività con le aziende private;
- le caratteristiche di sviluppo economico - sociale.

La crescente tensione fra bisogni pubblici e risorse disponibili esige un miglioramento dei processi di trasformazione dei fattori produttivi in servizi.

L'esigenza di un impiego razionale delle risorse deriva, oltre che dalla circostanza che le risorse economiche per loro natura sono scarse, dalla difficoltà che gli enti pubblici hanno nel reperire le risorse finanziarie necessarie per lo svolgimento della loro attività.

Esaminando la legittimazione dell'ente pubblico nei confronti della società si osserva che essa dipende dalla capacità di erogare servizi che soddisfino le mutevoli esigenze dei cittadini, producano utilità economiche e generano benefici che controbilancino i costi sostenuti per poterli realizzare.

Nell'ambito della competitività con le aziende private, è evidente un tendenziale sviluppo delle situazioni in cui l'azienda pubblica opera in regime di concorrenza con le aziende private. Lo spazio per forme alternative private di risposta ai bisogni della popolazione è anche conseguenza dell'inefficienza con cui gli enti pubblici hanno in passato

gestito, in regime di monopolio legale, molti servizi. Le iniziative private che si pongono in concorrenza con i servizi pubblici, infatti, poggiano la loro competitività sulla immediatezza di risposta alla domanda, sulla varietà dei servizi offerti e sulla qualità del servizio erogato.

Per quanto riguarda le caratteristiche di sviluppo economico-sociale bisogna precisare che esse oggi sono prevalentemente collegate all'aumento dell'efficienza e della produttività.

Proprio l'aumento dell'efficienza e della produttività richiede l'impiego di strumenti gestionali che consentono l'utilizzo delle capacità di rinnovamento dei processi di produzione e di erogazione. In questa ottica, torna utile lo strumento del controllo di gestione che può assolvere una funzione fondamentale di fattore del cambiamento e del miglioramento organizzativo, con beneficio per la qualità e quantità dei servizi e quindi per la collettività nel suo insieme.

Il controllo di gestione, pur essendo uno strumento interno, assolve alla funzione di mezzo per il tramite del quale gli enti pubblici verificano lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e rendono possibile il perseguimento dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi. L'attività di controllo si realizza attraverso il meccanismo della retroazione (feed-back), che consiste nella verifica della congruenza dell'attività svolta con gli obiettivi programmati.

Il conseguimento degli obiettivi prestabiliti va ricondotto ai criteri di efficacia e di efficienza. Il controllo di gestione si risolve pertanto nella realizzazione di un'attività che si dimostri nel suo insieme capace di assicurare, proprio attraverso il rispetto dei requisiti di efficacia e di efficienza, il perseguimento dell'economicità aziendale, cioè la capacità di soddisfare i bisogni pubblici nel lungo periodo.

Operare secondo tali criteri richiede il superamento della convinzione, purtroppo ancora molto diffusa, che le amministrazioni pubbliche siano entità non quantificabili e non misurabili. Attraverso la fissazione e l'accertamento dei livelli di efficacia e di efficienza si introducono, anche nel settore pubblico, elementi di trasparenza che consentono di superare il "paradosso" della Pubblica Amministrazione ove, a fronte della massima trasparenza dei suoi atti formali (delibere, bilanci, ecc.), si riscontra l'opacità dei suoi processi reali. Si tratta cioè di adottare la filosofia manageriale orientata ai risultati e fondata sul miglioramento continuo e costante del comportamento organizzativo a

tutti i livelli di responsabilità, argomento quest'ultimo che sarà affrontato nel quarto capitolo della trattazione.

2.10 L'orientamento strategico dei sistemi di controllo nelle Amministrazioni Pubbliche

È necessario fare una riflessione sul percorso evolutivo dei sistemi di controllo manageriale nelle pubbliche amministrazioni definito come "orientamento strategico".

Certamente l'introduzione di sistemi di controllo manageriale nella P.A. italiana ha evidenziato forti segnali di cambiamento e di innovazione ed ha prodotto cambiamenti positivi soprattutto nella capacità delle aziende pubbliche di programmare, allocare le risorse e di razionalizzare l'azione dei diversi operatori.

Nonostante gli effetti positivi, però, le esperienze maturate presentano alcune difficoltà progettuali e tecniche che sono spesso accompagnate da sentimenti di rifiuto a fronte della percezione che l'utilità dei sistemi di controllo direzionale si stia lentamente affievolendo e che si stia vivendo una fase di stallo. La risposta a questa crisi perciò, non può essere analizzata solo sul piano tecnico attraverso un continuo affinamento degli strumenti, ma soprattutto attraverso un ripensamento della logica manageriale sottostante: la Direzione Per Obiettivi (DPO).

I cambiamenti aziendali e ambientali che hanno messo in crisi la DPO nel mondo imprenditoriale hanno stimolato studiosi ed operatori ad individuare soluzioni alternative alla logica di base della DPO. In questo senso, si è scelto di abbandonare l'approccio razionalistico del passato focalizzando l'attenzione della gestione e dei sistemi di controllo sulla strategia. Simili considerazioni sono valide anche per le aziende pubbliche dove la natura politica delle decisioni, la necessità di flessibilità, l'incremento dei processi di cambiamento, la mutevolezza dei bisogni dei propri portatori di interesse rendono il sistema di gestione e di controllo basato sulla DPO classica inadeguato a supportare il raggiungimento della propria "mission" istituzionale, generando fenomeni perversi. L'orientamento strategico dei sistemi di controllo direzionale nelle aziende pubbliche, infatti, supera la visione

tradizionale e razionale della DPO valorizzando:

- la concezione di unitarietà dell'azienda pubblica e del suo governo; la centralità dell'impostazione strategica nel rapporto tra scelte gestionali e dimensione politica (finalità pubbliche e ricerca del consenso);
- l'impatto e la rilevanza organizzativa dei meccanismi operativi, tra cui i sistemi di programmazione e controllo;
- l'apertura del sistema azienda all'esterno e la costitutiva responsabilità della stessa di render conto delle proprie azioni e risultati ai portatori di interessi (cittadini e suoi rappresentanti).

Capitolo Terzo

L'efficacia nella Pubblica Amministrazione

3.1 Gli obiettivi: la customer satisfaction - 3.2 Organizzazione per processi: il miglioramento dei risultati - 3.3 Il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche - 3.4 Le necessità di gestione del cambiamento - 3.5 I processi decisionali

L'insoddisfacente livello di performance conseguito nell'attuazione dei programmi e nella predisposizione della struttura di offerta dei servizi pubblici ha indotto progressivamente negli ultimi anni ad un maggiore interesse per il monitoraggio dell'offerta dei servizi pubblici. In realtà gli studi condotti su tale argomento dalla dottrina economico-aziendale italiana non sono del tutto nuovi, essendosi già da tempo orientati verso la definizione delle misure di performance quanti - qualitative aziendali.

La misurazione dell'efficacia di una prestazione infatti implica spesso il ricorso a forme di determinazioni quantitative non monetarie e di tipo qualitativo, in grado pertanto, di consentire una valutazione delle diverse dimensioni del servizio che non si prestano ad un diretto ed agevole processo di misurazione, quali ad esempio, la qualità erogata, quella percepita dall'utenza, il grado di soddisfazione dell'utente, tutti aspetti necessari ai fini di una informativa più esaustiva e di un'efficace azione di controllo da parte del soggetto preposto al governo di un'azienda pubblica.

Con il termine di efficacia si fa riferimento al livello di raggiungimento degli obiettivi del sistema aziendale in termini sia quantitativi che qualitativi e quindi alla capacità degli obiettivi di essere coerenti con i bisogni degli utenti. La prospettiva di riferimento dell'efficacia è esterna, dato che si vuole stimare la coerenza dell'attività effettivamente realizzata rispetto agli

obiettivi predefiniti in sede di programmazione.

Dunque, così come nel settore privato, un'azienda è in grado di misurare la propria efficacia valutando i risultati conseguiti sul mercato ed espressi dal fatturato conseguito sul mercato, allo stesso modo l'Ente pubblico, attraverso un idoneo sistema di indicatori, può valutare il grado di efficacia raggiunto esaminando gli effetti prodotti nella collettività di riferimento, in un contesto peraltro di assenza del mercato. In questo caso l'efficacia si riferisce all'ultimo stadio del processo produttivo pubblico e cioè alla fase della trasformazione in benessere economico e sociale. Come afferma Baccarani: “nel campo dei servizi pubblici la prestazione può dirsi efficace nel momento in cui i membri della collettività possono goderne, indipendentemente dalle condizioni di reddito e dalle zone di residenza, ad un livello di qualità sufficiente a risolvere il problema di fondo insito nella formazione di un bisogno di tipo collettivo. Ciò in quanto la prestazione dei servizi pubblici ha in sé connotato un preciso carattere di socialità connesso al tipo di bisogno cui s'indirizza”.¹ Si tratta cioè di verificare se in un dato Ente pubblico un servizio erogato o un programma realizzato riesca o meno a raggiungere gli obiettivi predeterminati o a conseguire i risultati desiderati in termini di soddisfazione della domanda che la collettività esprime in un certo periodo e in una determinata area territoriale. Si può quindi dire che la maggiore o la minore efficacia è misurata dallo scostamento tra l'offerta dei servizi della P.A. rispetto alla domanda degli utenti del servizio.

3.1 Gli obiettivi: la Customer Satisfaction

Anche nella P.A. è ormai largamente condiviso il principio secondo il quale la qualità dei servizi da essa offerti si misura sulla capacità di presa in carico dei bisogni del cliente, alla soluzione dei suoi problemi. Nelle organizzazioni che operano in regime di concorrenza e di mercato la molla che spinge a sviluppare un sempre maggiore orientamento al consumatore e alla valutazione della Customer Satisfaction è la ricerca della competitività.

Nella P.A., alla base della relazione tra cittadino e amministrazione, c'è la

¹ Baccarani C., (1988), *Mutamenti ambientali e condotta strategica delle imprese municipalizzate*, Cedam

necessità di rispondere in modo adeguato ai bisogni ed ai problemi. Necessità, quest'ultima, che viene avvertita dai cittadini come un diritto, e da parte dell'amministrazione come un dovere. Vi è in effetti un'inversione logica del tra cittadino e amministrazione diverso rispetto a quello tra azienda e consumatore, in quanto in termini di principio non è l'amministrazione che produce servizi per rispondere alle esigenze di un potenziale cliente, ma è in realtà il cittadino (o le imprese) stesso il fondatore o "l'azionista principale" dell'amministrazione, ossia colui che decide l'istituzione e la legittimazione di un Ente Pubblico.

Su di un piano organizzativo, si deve però rilevare che le esigenze o i bisogni espressi dai cittadini non trovano corrispondenza in adeguati livelli di efficacia del servizio.

Tuttavia, nella realtà, tale ruolo rimane spesso un puro principio astratto nel momento in cui il cittadino in attesa di un iter burocratico percepisce come cliente del servizio pubblico di ricevere qualitativamente molte meno garanzie rispetto ad un servizio privato.

La qualità pertanto, dipende anzitutto dal rapporto che si instaura con uno specifico "ufficio" in un determinato momento nel quale il cittadino è al contempo cliente e fruitore del servizio a tutti gli effetti. Ecco quindi perché la Customer Satisfaction, o più giustamente la Citizen Satisfaction, consente alle amministrazioni di uscire dalla propria autoreferenzialità, fornendole i mezzi per comprendere al meglio i destinatari ultimi delle proprie attività.

Ma il tema della soddisfazione degli utenti nella Pubblica Amministrazione assume anche un ulteriore significato. La Citizen Satisfaction rappresenta, infatti, una delle attività nell'ambito delle politiche di ascolto e della partecipazione dei cittadini alla realizzazione delle politiche pubbliche, una leva strategica per conoscere e rendere più consapevole il cittadino, per costruire un nuovo modello di relazione amministrazione-amministrati basato sulla fiducia e su una nuova legittimazione dell'azione pubblica. Ed in particolare, il valore strategico della Citizen Satisfaction nelle amministrazioni pubbliche si trova negli obiettivi che essa persegue: individuare il potenziale di miglioramento dell'amministrazione, i fattori su cui si registra lo scarto maggiore tra ciò che l'amministrazione è stata in grado di realizzare e ciò di cui gli utenti hanno effettivamente bisogno o che

si aspettano di ricevere dalla stessa amministrazione.

Lo strumento dell'indagine della soddisfazione degli utenti, infatti, oltre a essere finalizzato alla progettazione dei sistemi di erogazione dei servizi, definisce e valuta anche l'efficacia delle politiche pubbliche, vale a dire delle scelte prioritarie delle amministrazioni finalizzate ad ottenere benefici esterni sulla comunità, in quanto:

- può rappresentare ed evidenziare i bisogni e le attese dei cittadini/impres. I bisogni e le attese dei cittadini, attraverso la Customer Satisfaction, possono essere individuati e focalizzati maggiormente; ognuno di essi è ordinato per priorità ed è definito in termini di prestazione minima accettabile. Inoltre, la percezione viene raffrontata con indicazioni relative alle attese, il che consente di individuare dove concentrare gli sforzi. Le priorità vengono, allora, definite dai bisogni ritenuti importanti dai cittadini per i quali il livello di soddisfazione non è in linea con le attese.
- può favorire la comprensione dei bisogni latenti. Questa tensione verso la soddisfazione dei cittadini può sviluppare nelle amministrazioni la sensibilità e le capacità di cogliere i segnali deboli, di anticipare i bisogni, di scoprire i bisogni latenti. La capacità di comprensione dei bisogni latenti costituisce un forte stimolo alla innovazione dei servizi e alla definizione di nuove risposte ai bisogni.

può aiutare a cogliere idee, spunti, suggerimenti. L'ascolto attento è una fonte inesauribile di proposte, suggerimenti, stimoli alla definizione di interventi sempre più efficaci. La Customer Satisfaction può coniugare il flusso di informazioni che proviene dall' esterno con quello che proviene dall'interno.

può facilitare il superamento dei vincoli interni. A volte i vincoli interni dati dall'agire ripetitivo e routinario sono un freno invisibile ma potente alla capacità delle amministrazioni di orientare l'azione verso il cittadino-cliente. La Customer Satisfaction, portando in maniera oggettiva il punto di vista del cittadino all'interno, facilita scelte che sappiano andare oltre questi vincoli.

può supportare la verifica e la comprensione dell'efficacia delle politiche. Il monitoraggio sistematico, nel tempo, del livello di soddisfazione dei cittadini rende possibile la verifica di come l'amministrazione possa riuscire

ad affinare le capacità di rispondere alla comunità. Le evoluzioni delle percezioni consentono di capire in quale misura le politiche attivate hanno raggiunto i loro scopi ed hanno inciso veramente all'esterno.

Per mantenere, quindi, un certo livello di soddisfazione del cliente-utente o, magari, aumentarlo, occorre attivare un processo di miglioramento continuo attraverso uno sforzo organizzato e sistematico che coinvolge tutte le funzioni dell'amministrazione, a tutti i livelli. Questo, sostanzialmente per due motivi:

tutti gli standard raggiunti, col passare del tempo tendono a deteriorarsi; pertanto è necessario sviluppare almeno un'attività di mantenimento per mantenere il valore dello standard uguale a quello che era stato precedentemente raggiunto;

il cittadino - cliente con il passare del tempo, si abitua al valore dello standard e perciò vuole di più e sempre di più, scattano in lui nuovi stati di necessità pena una sua congenita insoddisfazione.

Per entrambi i motivi è dunque necessario promuovere attività di miglioramento con l'obiettivo minimo di mantenere il valore in atto per lo standard (valore di mantenimento) o con l'obiettivo più impegnativo di migliorare, nell'ambito di un programma temporale definito.

Lo sviluppo delle organizzazioni passa proprio da questo percorso diffuso che alterna azioni di miglioramento ad azioni di mantenimento. In ultima analisi, quindi la Customer Satisfaction è un vero e proprio strumento di gestione dell'organizzazione e delle persone. A maggior ragione nella Pubblica Amministrazione, interessata da profondi processi d'innovazione e cambiamento, la Customer Satisfaction può costituire una potente leva d'accelerazione e orientamento del cambiamento:

- sugli aspetti culturali
- sugli aspetti organizzativi
- sugli aspetti tecnici delle amministrazioni

3.2 Organizzazione per processi: il miglioramento dei risultati

Sulla base di quanto sinora detto, gli obiettivi di efficacia e l'uso sistematico d'indagini di Customer Satisfaction riguardano in maniera

rilevante tutti i processi di produzione dei servizi, coinvolgendo non solo le attività di front-office, ma tutte le attività e le dimensioni dell'organizzazione (le competenze presenti, le tecnologie utilizzate, l'utilizzo degli spazi e le risorse impiegate).

Ponendo l'attenzione su molti casi aziendali è emerso che le organizzazioni basate su processi di business hanno reso un effettivo miglioramento delle performance aziendali, mostrando questa soluzione come la chiave per il successo di un'impresa moderna.

Dopo aver quindi riscontrato diversi casi di successo nel settore privato, di recente si è provato ad applicare questa nuova filosofia gestionale anche al settore che negli ultimi anni si è mostrato meno performante: la Pubblica Amministrazione. L'organizzazione per processi, infatti, consente di focalizzare la propria attenzione sulla Customer Satisfaction e migliora i processi all'interno della stessa. La Customer Satisfaction dovrebbe essere l'obiettivo primario della Pubblica Amministrazione, perché ne legittima l'esistenza, ma la P.A., purtroppo, non è in grado di raggiungerla. Molte sarebbero le ragioni di questo insuccesso, ma quelle che incidono sono maggiormente due.

La prima è l'eccessiva burocrazia, che causa ridondanza di documenti, personale in esubero ed il malfunzionamento delle procedure all'interno della stessa. Queste lacune, però, sono riscontrabili in ogni organizzazione di tipo funzionale, perché in esse, a differenza di quelle per processi, vi è una mancanza di responsabilità da parte del personale, che è abituato a ricevere e ad eseguire ordini dai superiori. La seconda ragione esula dal panorama organizzativo aziendale e trova le sue radici nella politica del nostro Paese: clientelismo e corruzione sono delle piaghe che si insinuano all'interno della pubblica amministrazione e rendono assai difficile un tentativo di miglioramento.

Alla teoria sull'organizzazione funzionale di Taylor, ne sono susseguite moltissime, ma tutte, anche se molto elaborate, tendevano sempre a considerare l'azienda come sistema a sé stante: erano statiche. Non erano in grado di adattarsi, infatti, ai continui mutamenti del mercato. Per la prima volta, negli anni '60, alla teorie organizzative si accostò l'automazione industriale. Questa permise alle aziende di accrescere la loro produttività, ma, ben presto, questa non sarebbe stata più sufficiente per garantire la

competitività. I dirigenti della Toyota, in Giappone, furono i primi a rendersene conto e cercarono di ottenere un vantaggio competitivo sulle concorrenti. Questo fu raggiunto, solo grazie alla cultura giapponese, alla completa dedizione dei lavoratori agli obiettivi dell'azienda.

Riuscirono persino ad eliminare i difetti dalla loro produzione, perché prodotto difettoso era un disonore sia per l'azienda che per l'operaio che lo aveva assemblato in fabbrica e questo orientò l'azienda sempre più alla Customer Satisfaction. Questo sistema produttivo, però, era proprio del Giappone e non poteva essere esportato anche negli altri Paesi industrializzati. C'era bisogno di un maggior coinvolgimento del lavoratore, informazioni dovevano fluire in maniera migliore all'interno del complesso organizzativo. Col passare degli anni e con la rapida successione delle "ere tecnologiche", quest'obiettivo venne raggiunto.

Negli anni '80, l'era dell'automazione industriale era finita ed i sistemi informatici, già presenti nelle aziende, assunsero il ruolo di sistemi informativi.

In questo modo, fu possibile far circolare meglio le informazioni all'interno ed all'esterno dell'azienda e grazie all'evoluzione dell'hardware e dei pacchetti software, i sistemi informativi divennero anche un valido supporto decisionale per il management.

I sistemi organizzativi delle aziende, vennero travolti dall'I.T., ma a discapito di quanto si pensasse, questi non contribuirono ad incrementare le vendite.

Man mano che si utilizzavano sistemi informativi sempre più complessi, le organizzazioni constatarono che non bastava più il solo apporto dell'I.T. per renderle efficaci ed efficienti. L'azienda doveva essere, infatti, "ripensata", in maniera più radicale e tale cambiamento non poteva essere comprato, così come si faceva con la tecnologia, ma doveva emergere dall'interno dell'organizzazione stessa e doveva focalizzarsi sui processi di business.

Hammer diede a tutto questo il nome di reengineering; da allora molte aziende leader lo utilizzano, adottando a seconda delle necessità un approccio diverso.

Il reengineering fece piazza pulita dei vecchi modi di organizzare il lavoro e di trattare le informazioni. Michael Hammer in un suo libro scrive:

"La differenza tra compito e processo è la stessa che separa la parte dal tutto". Un compito è un'unità di lavoro, un'attività svolta di norma da una sola persona. Per contro, il processo è un insieme di compiti che collettivamente creano un risultato che ha valore per il cliente.

Hammer² scrive: "Il motivo del ritardo nel raggiungere gli obiettivi aziendali, non è rappresentato dal fatto che il personale che lavora nelle aziende svolga i propri incarichi con lentezza e inefficienza: cinquant'anni di automazione e studi dei tempi e dei movimenti hanno prodotto enormi passi avanti in questo senso. Il vero motivo è che alcune persone svolgono compiti del tutto inutili e che ci sono notevoli ritardi quando il lavoro percorre il ciclo produttivo. I risultati non sono pieni di errori perché le persone svolgono i compiti loro affidati in modo inadeguato, ma perché fraintendono le indicazioni del loro superiore e dunque fanno le cose sbagliate, oppure equivocano le informazioni fornite dai colleghi. L'impresa è rigida, non perché i dipendenti si fossilizzano su un modo di lavorare sempre uguale a se stesso, ma perché nessuno sa realmente come le singole attività si combinino per creare un risultato, mentre è assolutamente necessario avere le idee chiare in proposito se si vuole cambiare il modo in cui quel risultato viene prodotto. Si fornisce un servizio insoddisfacente non perché i nostri dipendenti nutrano delle ostilità nei confronti della clientela, ma perché nessuno di loro dispone delle informazioni necessarie e ha una visione di insieme abbastanza ampia da permettergli di comunicare al cliente lo stato di avanzamento del processo di cui questi attende i risultati. Ci troviamo a sostenere costi elevati non perché i singoli compiti siano finanziariamente onerosi, ma perché impieghiamo molte persone per coordinare i risultati delle diverse attività in una forma che si possa fornire al cliente."

Per decenni, le strutture organizzative si sono fondate sui singoli compiti specialistici, mentre non avevano neppure sfiorato il tema dei processi.

La componente fondamentale dell'azienda era l'area funzionale: in sostanza quella costituita da un gruppo di persone impegnate a portare a termine un compito comune, dunque si valutavano questi compiti e si interveniva per migliorarli, si addestravano e formavano le persone

² Hammer M., *Beyond Reengineering: How the Process – Centered Organization Is changing Our Work and Our Lives*

incaricate di svolgerli, si affidava ai manager la guida di una o più unità funzionali: in tutto questo, i processi sfuggivano sempre più al controllo.

3.3 Il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche

Nel settore pubblico non è possibile accettare integralmente l'approccio di "completa reinvenzione" di servizi, attività e strutture, cioè la totale assenza di vincoli che è possibile (auspicabile in molti casi) nel settore privato. La missione e le attività di una organizzazione pubblica non sono "optional". Esse sono soggette ad una normativa più forte e puntuale e sono sottoposte alla gestione e alla supervisione della direzione politica e degli organi di controllo. Nel settore pubblico esiste un'obiettiva centralità della "normativa".

Negli ultimi anni si è delineato un percorso di riforma dell'amministrazione pubblica italiana, la cui attuazione è regolata da varie leggi promulgate dal 1990 ad oggi. Questo percorso di riforma è basato sostanzialmente sulla necessità di rispondere ad obiettivi di miglioramento della P.A. in termini di aumento dell'efficacia dell'azione pubblica (efficacia), di contenimento dei costi di funzionamento delle amministrazioni e riduzione dei tempi necessari allo svolgimento delle varie attività (efficienza), di aumento della visibilità e della possibilità di controllo dell'utente sull'azione amministrativa (trasparenza). Questi obiettivi si coniugano con due principi di fondo: il decentramento e la semplificazione.

Con il decentramento si ha un trasferimento di responsabilità e compiti operativi dell'amministrazione centrale verso le regioni e gli enti locali: le amministrazioni locali diventano, con esclusione di alcuni settori specifici, il luogo principale dell'erogazione dei servizi e del rapporto dell'amministrazione pubblica con l'esterno mentre l'amministrazione centrale si concentra sulla propria specifica missione di indirizzo e coordinamento.

Con la semplificazione si tendono a ridurre adempimenti, spesso impropri, richiesti a cittadini e imprese e a rivedere le regole procedurali eliminando passaggi inutili, verifiche e controlli sono spesso solo formali. In questo percorso si è andata superando una visione "autoreferenziale" della

Pubblica Amministrazione e si è consolidata una cultura che vede l'amministrazione pubblica prima di tutto come erogatrice di servizi al Paese, che si basa sulla responsabilizzazione dei propri dirigenti e dei propri funzionari, che prevede misurazioni e verifiche in termini di effettivo conseguimento dei risultati attesi e di utilizzo produttivo delle risorse. In particolare, per perseguire tali obiettivi è evidente l'importanza di agire sulle modalità operative delle amministrazioni, ossia di modificare i "processi di servizio".

Un passaggio innovativo per le Pubbliche Amministrazioni italiane, ed indispensabile per avviare con possibilità di successo i vari interventi di cambiamento tesi al miglioramento, è rappresentato dall'individuazione dei prodotti/servizi forniti, riconducendoli alle politiche e alle strategie dell'amministrazione e riconoscendone i processi nella loro interezza (anche e specialmente nelle situazioni in cui essi appaiono particolarmente frammentati a causa della pluralità di attori e della stratificazione normativa che si è accumulata negli anni). In particolare, la metodologia da applicare si concentra sulle tre fasi della:

- definizione del campo di applicazione della reingegnerizzazione
- diagnosi della criticità e delle priorità
- riprogettazione dei processi

La fase di riprogettazione dei processi costituisce il cuore dell'intervento di reingegnerizzazione. Questa fase ha l'obiettivo di arrivare a formulare il nuovo disegno dei processi, attraverso l'applicazione dell'insieme di strumenti tipici della reingegnerizzazione dei processi, selezionando l'alternativa più efficace, efficiente e attuabile. Gli strumenti tipici della reingegnerizzazione dei processi può essere riassunta in alcune soluzioni tipo:

- a) mettere in parallelo attività svolte in sequenza, nel caso in cui la successione delle attività sia stata dettata da scelte di progettazione del lavoro e non da caratteristiche specifiche del processo;

- b) eliminare attività che non danno valore (cioè che non soddisfano esigenze di qualche attore coinvolto nel processo): per esempio, eliminare o limitare ai casi indispensabili i passaggi da un'unità a un'altra di output intermedi, le ripetizioni, i rifacimenti, ecc.;

- c) ricomporre attività frammentate o semplificare flussi troppo

complessi, ammesso che nella pubblica amministrazione in esame tali semplificazioni di procedimenti o unificazione di competenze siano compatibili con l'analisi dei vincoli giuridici;

d) sbloccare colli di bottiglia ed evitare insaturazione delle risorse critiche, attraverso operazioni di sincronizzazione dei processi, di bilanciamento delle risorse dedicate, ecc.;

e) separare attività costanti e attività variabili e categorizzare i flussi che attraversano uno stesso processo, trattando richieste diverse degli utenti come varianti di uno stesso processo "modulare", dove alcuni moduli possono essere attivati o meno in funzione delle caratteristiche delle varianti;

f) sostituire attività "batch" con attività "on line": per esempio, evitare che sia necessario accumulare un certo numero di pratiche prime di esaminarle, in generale intervenire nelle stazioni di attesa e sulle "code";

g) unificare e condividere le basi informative richieste per lo svolgimento dei processi e per il controllo, in modo da evitare doppie imputazioni dei dati, incoerenze (mancanza di "quadrature"), riconciliazione dei dati, ecc.

L'abilità di chi conduce progetti di reingegnerizzazione dei processi sta proprio nella capacità di saper usare e adattare il criterio generale più adeguato al problema specifico che si pone.

La reingegnerizzazione dei processi, infatti, mira a migliorare la prestazione complessiva di processo. In generale, la prestazione complessiva può articolarsi in componenti per ciascuna delle quali è necessario definire sistemi di indicatori affidabili e significativi per la misurazione dei risultati. In questo caso l'efficacia, che è il rapporto tra risultati raggiunti e risultati previsti, a seconda del riferimento preso (rispettivamente: gli utenti, i decisori politici e le norme), può essere scomposta in tre aspetti fondamentali: la qualità del servizio, l'adeguatezza rispetto alle politiche e la trasparenza dell'azione amministrativa. Lo scopo della diagnosi è quello di mettere in evidenza le criticità e le priorità di intervento.

3.4 Le necessità di gestione del cambiamento

L'effettuazione di un intervento di reingegnerizzazione dei processi è un'iniziativa che richiede un notevole livello di innovazione nell'organizzazione. E' essenziale, in fase di riprogettazione dei processi, analizzare contestualmente gli aspetti organizzativi, valutare le difficoltà di conseguire gli obiettivi attesi per effetto dei diversi "fattori frenanti" che genereranno resistenze e viscosità al cambiamento nelle unità organizzative interessate dalla reingegnerizzazione dei processi. Obiettivo dell'attività di preparazione della gestione del cambiamento organizzativo è quello di individuare le nuove soluzioni organizzative che dovrebbero essere adottate per dare piena attuazione all'intervento di reingegnerizzazione dei processi. Le soluzioni organizzative in questione possono riguardare:

- la revisione della struttura organizzativa, intervenendo sulla distribuzione di responsabilità che presiedono allo svolgimento dei processi, attraverso ordini di servizio o adeguate iniziative di microprogettazione organizzativa (es. allargamento delle mansioni);
- la revisione delle caratteristiche professionali, intervenendo sulle competenze tecniche e sulle capacità gestionali del personale chiamato a gestire i processi reingegnerizzati con iniziative di formazione e di selezione e valutazione del personale;
- la modifica delle condizioni logistiche di lavoro, intervenendo sulle strutture fisiche e sulle attrezzature materiali di supporto allo svolgimento dei processi (es. spostamento di uffici, assegnazione di nuove dotazioni personali, modifiche degli orari di lavoro, ecc.).

a) Revisione della struttura organizzativa

Una particolare attenzione deve essere prestata alla corretta e coerente articolazione fra la riprogettazione dei processi e le conseguenze che essa implica sull'evoluzione della struttura organizzativa. Il disegno della struttura organizzativa procede a partire dalle risultanze degli interventi di riprogettazione dei processi. La nuova struttura deve fornire la divisione delle responsabilità più adatta a rispondere dei risultati di tali processi. A questo scopo, è necessario verificare se la struttura organizzativa è la più adatta a gestire i nuovi flussi dei processi reingegnerizzati, o se lentezze, viscosità, complessità, attese, ecc. individuati dall'analisi non siano da

imputare alla suddivisione delle responsabilità.

L'elemento qualificante dell'approccio organizzativo del BPR consiste nel considerare la struttura organizzativa come una risorsa finalizzata al corretto presidio dei processi; questo è possibile a condizione di definire la struttura organizzativa in termini di insieme organico di competenze tecniche e capacità gestionali, e di valutare principalmente in questi termini il corretto presidio dei processi e solo in subordine in termini di strumenti di supporto (di tipo informatico o meno). Senza volere approfondire in questo contesto principi e modalità per la riprogettazione organizzativa, i passaggi essenziali sono costituiti dalle fasi di: determinare le competenze, definire i ruoli operativi e di coordinamento, disegnare l'organigramma, determinare volumi e carichi di attività e dimensionare la struttura.

b) Revisione delle competenze tecniche e delle capacità gestionali

Le competenze tecniche (conoscenze applicative, legate alle discipline tecnico-scientifiche) e le capacità gestionali (comportamenti organizzativi osservabili, legati alle funzioni operative e di coordinamento e controllo) rappresentano le risorse principali attraverso la quale l'organizzazione è in grado di svolgere i processi. Competenze e capacità sono infatti i "mattoni elementari" della costruzione della struttura organizzativa, che può essere più orientata al presidio dell'efficienza, qualora le competenze siano accorpate in funzione della loro omogeneità, o al presidio dell'efficacia, qualora sia privilegiato il criterio di controllo della continuità del processo.

Una volta definita la nuova struttura organizzativa, adeguata ai processi reingegnerizzati, è necessario effettuare un'analisi di aderenza delle competenze delle risorse umane a disposizione rispetto a quelle previste, per valutare i gap da coprire attraverso iniziative adeguate (per es. di formazione), analisi che deve essere svolta dai responsabili organizzativi delle posizioni interessate. Su questa base si potranno colmare eventuali posizioni scoperte o in prima istanza indefinibili, risolvere conflitti di concorrenza sulle singole posizioni, valutare le candidature, riallocare le risorse sulle posizioni ed individuare un piano di sviluppo delle competenze mancanti o incomplete.

E' bene definire tale piano per ogni singola risorsa/posizione, programmando azioni quali, ad esempio, formazione istituzionale o ad hoc su competenze di tipo conoscitivo specifico, azioni formative di sviluppo

delle capacità, addestramento operativo e affiancamento, istituzione di gruppi di miglioramento tematici, assunzione di risorse nuove. In particolare, per quanto attiene alle posizioni di lavoro va detto che esse possono essere correlate allo svolgimento di operazioni aventi contenuto tecnico, allo svolgimento di operazioni di coordinamento, supervisione, controllo del lavoro degli altri o sui livelli di efficacia di efficienza ed economicità, ma per ogni posizione è necessario specificare il numero di persone ritenute necessarie in base al volume delle attività, del tempo di lavoro che per contratto o per consuetudine può essere richiesto ad ogni singola persona, del livello di efficienza organizzativa e quindi il volume dei compiti che ogni persona riesce a svolgere nell'orario di lavoro.

In effetti, questa è la logica che guida l'evoluzione della struttura organizzativa nei modelli di "sistemi aperti", ossia quei sistemi che rispondono alle sollecitudini provenienti dall'esterno. La specificazione in termini qualitativi delle differenti posizioni della struttura organizzativa e delle relazioni che le collegano e la quantificazione delle persone necessarie dipende dall'evoluzione dell'ambiente e dalla capacità dell'azienda di adattarsi ad esso, dal tipo di tecnologia impiegata, dal tipo di risoluzione organizzativa data ai problemi di coordinamento, supervisione, programmazione, controllo, dal tipo di lavoro che giuridicamente è consentito e che concretamente si adatta, dai livelli di produttività del lavoro che si riesce a conseguire anche tramite l'applicazione di politiche di incentivazione, dalle leggi, dai comportamenti sindacali. Il dimensionamento della struttura organizzativa e dell'organismo personale rappresenta una delle decisioni fondamentali ad elevata criticità in quanto da un lato consente di eseguire l'evoluzione della domanda e delle condizioni dell'ambiente, dall'altro crea vincoli di rigidità sulla gestione futura e rischi per l'economicità aziendale.

La logica del "sistema chiuso" proprio del modello burocratico produce invece, una paralisi organizzativa, nel senso che le posizioni di coordinamento, supervisione, controllo, indirizzo, valutazione aumentano in misura più accentuata rispetto alle posizioni collegate alla produzione di servizi. Si genera così un tipico processo di entropia organizzativa in quanto se da un lato è possibile un miglioramento del funzionamento organizzativo, ma comunque fine a se stesso, dall'altro si sottraggono risorse alla

produzione di servizi. Da qui, oltre l'aumento dei costi dell'apparato burocratico, anche una manchevole attuazione del connubio efficacia-efficienza.

c) Modifica delle strutture logistiche e dei supporti di lavoro

La riprogettazione dei processi può avere effetti sulle strutture logistiche (spazi, sistemi di movimentazione, ecc.) e sui supporti di lavoro (attrezzature, dotazioni personali, ecc.). Nei casi di processi con movimentazione di materiali, l'analisi dei flussi può portare al miglioramento dei tempi di movimentazione tramite:

- trasformazione dei flussi, tra punto di arrivo e di partenza (il più possibile in linee rette, al fine di ridurre le distanze);
- organizzazione dei processi in modo che non si rendano necessari lunghi spostamenti, tramite avvicinamento fisico delle informazioni e corretta sequenzializzazione dei processi;
- miglioramento della disposizione / diffusione di supporti informatici collegati in rete lungo la sequenza dei processi;
- eliminazione degli elementi che ostacolano il corretto scorrimento del flusso.

In generale, nelle amministrazioni i materiali movimentati sono documenti cartacei: in questi casi la riprogettazione dei processi dovrebbe tendere alla soluzione radicale della "smaterializzazione" delle informazioni, attraverso l'utilizzo di sistemi informatici e telematici che rendano disponibile l'informazione in qualsiasi punto dell'amministrazione. Anche in questi casi, comunque, permangono aspetti logistici, legati alle strutture e agli spazi disponibili. Aspetti apparentemente marginali, come la coabitazione di persone con compiti diversi nello stesso locale, o la carenza di adeguati strumenti di lavoro, o lo stato dei locali (inclusa anche una climatizzazione adeguata alla presenza di persone e macchine, computer compresi), sono tutti aspetti che possono determinare ostacoli al pieno dispiegamento delle potenzialità della reingegnerizzazione. Inoltre, intervenire su queste problematiche, che sono spesso fonti di microconflittualità, viene inteso dalle persone come un concreto segnale, anche se piccolo, di volontà di cambiamento da parte dell'Amministrazione.

Dal punto di vista dell'ICT in questa fase vengono definite:

- le tecnologie di trasformazione necessarie per svolgere le nuove

- attività individuate con la reingegnerizzazione;
- le tecnologie di coordinamento essenziali per la messa in opera delle nuove modalità di connessione tra le diverse componenti dei processi.

3.5 I processi decisionali

Fino ad ora l'attenzione è stata focalizzata sul modo in cui l'organizzazione cerca di ottenere dai propri membri, attraverso la divisione dei compiti, la cooperazione e la programmazione, un comportamento collaborativo. È necessario, però, tener conto che per il soggetto agente la definizione dei compiti e le "decisioni programmate"³ ad essi pertinenti delimitano il campo di azione e assumono la forma ed il contenuto di regole, procedure, istruzioni per l'agire stesso. In quanto regole di condotta, esse rappresentano sia una risorsa che un vincolo: una risorsa perché la definizione dei compiti e delle modalità di esecuzione rappresentano per l'attore una semplificazione della situazione in cui agire e consentono di diminuire gli sprechi di tempo e le incertezze e quindi egli è in grado di affrontare in modo soddisfacente i problemi che il proprio compito comporta; ma al tempo stesso la programmazione costituisce un vincolo in quanto definisce il campo entro il quale l'attore dovrà svolgere la propria azione, anticipandone le possibilità di comportamento e ciò limita la libertà d'azione.

Nella valutazione dei risultati che le organizzazioni sono in grado di ottenere, Thompson ha ricondotto principalmente a due le limitazioni emerse: il grado di ambiguità nella definizione degli standard di desiderabilità e il grado di completezza delle conoscenze delle relazioni causa - effetto. Secondo l'autore solo in determinate condizioni si può riconoscere una parte di certezza di questi due aspetti e solo in tale ipotesi, il criterio di valutazione dell'azione può essere quello della "razionalità tecnica" e il processo decisionale procedere secondo una "strategia di calcolo"⁴. In tutti gli altri casi, il problema è puramente organizzativo e consiste nel differenziare le strutture in modo tale che queste siano coerenti

³ Simon H.A. (1979). *Informatica, direzione aziendale, organizzazione del lavoro*, Franco Angeli

⁴ Thompson J. D. (1988). *L'azione organizzativa*, ISEDI

con le funzioni che devono svolgere e con i criteri di validità delle decisioni ad esse connesse. Dunque, così come l'organizzazione può essere diversa a seconda dell'attività di impresa, anche le diverse funzioni di regolazione demandate all'azione amministrativa necessitano di adattamenti organizzativi diversi in base al diverso grado di chiarezza o certezza che esse implicano sia in merito al risultato cui esse sono dirette sia alle relazioni causa/effetto che ad esse conducono.

La struttura classica "a piramide", teorizzata da Max Weber viene sostituita pertanto da una struttura per processi. La prima, infatti, in quanto modello organizzativo che risale al primo Novecento, era adatto ad una P.A. che operava in un contesto stabile, in cui la "materia prima" utilizzata era una sola (i testi normativi) e i prodotti richiesti alle amministrazioni erano pochi e sempre gli stessi. In questo scenario, l'organizzazione più adatta sembrava quella di tipo paragiurisdizionale, vale a dire, basata su vari livelli gerarchici in grado di ponderare le decisioni e dare la certezza di una corretta applicazione della legge. In questo modello la decisione del funzionario era rivista dal dirigente e poi dal dirigente superiore e così via, sino al vertice della struttura. Certamente si è trattato di un modello che ha avuto i suoi meriti: attraverso una P. A. imparziale, ha contribuito all'affermazione dello stato di diritto in cui tutti i cittadini erano uguali davanti alla legge.

Tuttavia, nella realtà odierna, differenziata ed in continua evoluzione, c'è bisogno, invece, di una struttura flessibile e caratterizzata da molteplici professionalità (non solo giuridiche, quindi, ma anche tecniche, economiche, gestionali, sociologiche), di specialisti in grado di valutare caso per caso il da farsi. Inoltre, data la maggiore complessità dei problemi, c'è la necessità di avvicinare il potere decisionale al livello operativo dell'organizzazione, che conosce meglio la situazione reale e può arrivare più rapidamente a una soluzione efficace. Meno livelli gerarchici significa tempi ridotti per le decisioni, che in gran parte sono prese dal livello operativo con effetti positivi sulla qualità delle risposte.

Dunque, la moltiplicazione dei livelli gerarchici non risponde più alle esigenze della società contemporanea e quindi ci muoviamo da un'impostazione organizzativa tipica di una burocrazia di stampo weberiano ad una fondata sui principi di gestione delle norme ISO 9000: 2000, che si

riferiscono tanto al modello dell'organizzazione per processi, quanto al miglioramento continuo della qualità dei servizi. In effetti, la P.A. italiana è costretta a fare oggi un salto traumatico perché, a causa di una diffusa avversione culturale verso i saperi non giuridici, per anni non si è aperta alle rivoluzioni del pensiero organizzativo del novecento. Tuttavia, compiere solo ora questo salto ha il vantaggio di introdurre modelli già sperimentati con successo altrove. Sia l'organizzazione per processi, che il miglioramento continuo, infatti, sono paradigmi organizzativi e gestionali consolidatisi a partire dagli anni '80 e '90 e da allora ampiamente utilizzati nel privato. A differenza del modello burocratico, inoltre, vengono ad imporsi nuove dinamiche comportamentali all'interno dell'organizzazione, che lasciano margini di discrezionalità all'attore amministrativo. Viene meno, infatti, la concezione di un individuo che agisce semplicemente in funzione dei compiti che gli sono stati assegnati entro una determinata struttura autoritativa e di coordinazione che contraddistingue l'organizzazione dell'attività amministrativa della quale il soggetto partecipa; si concepisce, invece, un individuo che, pur in presenza dei vincoli, non rinuncia a cercare di affermare un proprio spazio di libertà di azione, che è orientato al soddisfacimento di interessi autonomamente definiti e che, a tal fine, si rivela in grado di elaborare dei progetti. Anche le relazioni diventano meno formali e si sfugge alla definizione di "ruolo" trasformando, ad esempio, il rapporto tra superiore e subordinato da modello univoco, in quanto rapporto di natura gerarchica, ad una possibilità di scambio e di contrattazione tra scelte dove le due parti cercano concretamente di trovare soddisfazione ai loro reciproci interessi.

L'organizzazione intesa come strutturazione, divisione, attribuzione delle competenze, data a priori, pertanto, assume una veste nuova come processo sempre in atto, frutto di costruzione ed apprendimento.⁵

⁵ Weick K.E. (1993). *Organizzare*, ISEDI

Capitolo Quarto

La tecnologia per la Pubblica Amministrazione

4.1 Definizione di e-government - 4.2 Le fasi dell'e-government - 4.3 Il rapporto ICT e Pubblica Amministrazione - 4.4 Il modello organizzativo della Pubblica Amministrazione: la teoria weberiana sulla burocrazia - 4.4.1 Le inefficienze della burocrazia pubblica - 4.4.2 La rigidità - 4.5 I vincoli alla realizzazione dell'e-government

4.1 Definizione di e-government

La maggior parte dei Governi dei Paesi industrializzati è impegnata nella realizzazione e nello sviluppo di processi di e-government (e-gov), volti a migliorare il funzionamento della Amministrazione Pubblica (P.A.) per offrire ad imprese e cittadini servizi più tempestivi, qualitativamente migliori e facilmente accessibili¹.

L'e-government può essere definito come il processo di implementazione, all'interno del settore pubblico, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione² (ICT), ossia le applicazioni informatiche che combinano la capacità di elaborazione e immagazzinamento dei dati propria dei componenti hardware e software, con la capacità di trasmissione a distanza delle telecomunicazioni³.

Il perfezionamento di tecnologie sempre più potenti, ha consentito di elaborare, memorizzare, recuperare e trasmettere informazioni in qualunque

¹ Formez ii, (2001), "Il governo elettronico. Rassegna Nazionale ed Internazionale", in *Ricerche Formez*.

² Capocchi A., (2002), "il processo di e-government: le esperienze in corso in Italia e in Gran Bretagna", in *Azienda Pubblica*, 4

³ Costa G., (1983), I paradigmi organizzativi nei paradigmi economici, in AA.VV., *L'organizzazione nell'economia aziendale*, AIDEA, Clueb, Bologna

forma questa possa prendere - orale, scritta, visiva - annullando i vincoli di distanza, tempo e dimensione. Da mero strumento impiegato per il trattamento dei dati, le ICT sono diventate:

- strumento per la produzione, l'elaborazione, la condivisione e la distribuzione dell'informazione all'interno delle diverse reti di relazioni che costituiscono l'essenza di un'organizzazione e della sua collocazione nell'ambiente;
- strumento per la realizzazione di sistemi informativi, quali mezzi di condivisione delle conoscenze, da porre a supporto per un coordinamento flessibile tra tecnologie e processi organizzativi⁴;
- il circuito per il collegamento e la comunicazione, tra soggetti appartenenti alla stessa organizzazione e/o ad essa esterni⁵.

L'intensità e modalità di impiego da parte dell'ambiente delle ICT si sta diffondendo in modo esponenziale non solo a livello aziendale, business, ma anche in quello consumer, dei singoli individui e quindi della collettività, che in particolare diventa sempre più attrezzata per partecipare alla logica della comunicazione attraverso nuovi strumenti informatici⁶.

Le tendenze evolutive manifestate in relazione al fenomeno delle tecnologie dell'informazione, si sono tradotte in una mutata struttura e gerarchia dei bisogni che la Pubblica Amministrazione è chiamata a soddisfare, con ripercussioni qualitative sulla domanda di prestazioni. La presenza di nuovi bisogni, ma anche un modo diverso di affrontare gli stessi richiede di agire nell'ottica di una maggiore attenzione per il cliente. Cresce, dunque, la necessità di migliorare, in maniera sostanziale, la qualità e la quantità dei servizi pubblici. Mentre la domanda si fa qualitativamente più esigente e pressante e gli utenti manifestano maggiori capacità autopropulsive nella specificazione dei propri bisogni, le tecnologie informatiche si muovono in una direzione che certamente rende più intensa l'interattività tra domanda ed offerta e più semplici la ricerca di soluzioni flessibili ed appropriate alle diverse esigenze.⁷

Lo sviluppo dell'e-government rappresenta una straordinaria opportunità

⁴ Ciborra C., (1998), in Ciborra C., (a cura di) *Infraglobe. Infrastrutture e gestione della conoscenza nelle imprese globali*, Etas Libri, Milano

⁵ Capocchi A., 2002, Op. Cit.

⁶ Carlesi G., (1999), "Lo scenario tecnologico della crescita dell'informatizzazione delle amministrazioni pubbliche", in Suppl. *Economia Pubblica*, 3.

⁷ Cafferata R., - Cerniti C., - Frey M., (1999), "Il processo di protocollo e la sua informatizzazione: realtà e modelli a confronto", in Suppl. *Economia Pubblica*, 3.

per avvicinare la funzione pubblica, intesa come servizio globale ed integrato verso l'ambiente socioeconomico, ai centri della domanda di servizi, facilitare le relazioni interne ed esterne alla P.A. a tutti i livelli nell'esercizio delle sue attività⁸ e rispondere, quindi, alla domanda crescente di innovazione che ad essa si rivolge: più funzioni, più velocità, più efficienza. L'e-government va inteso, quindi, come una lettura politica strategicamente orientata del nuovo scenario sociale prospettato dalle tecnologie dell'informazione (Varanini, 2002).

Sfruttando le potenzialità offerte dalle ICT il processo di e-government si propone di sviluppare:

- comunicazione tra i diversi attori presenti nel sistema ambiente ed il sistema delle amministrazioni pubbliche;
- la gestione e la circolazione delle informazioni all'interno e all'esterno del sistema delle amministrazioni;
- la produzione e la distribuzione dei servizi pubblici.

L'aumento di accessibilità da parte dell'utenza, la possibilità di condivisione delle informazioni tra le diverse amministrazioni, l'incremento della trasparenza derivante dalla piena automatizzazione delle molte procedure sono solo alcuni dei vantaggi che derivano dall'introduzione delle ICT nel settore pubblico e che evidenziano la necessità di accelerare lo sviluppo dell'e-government.

Tuttavia, per quanto elevato possa essere il potenziale tecnologico, e per quanto elevata possa essere la domanda di innovazione, la promozione di un rapido sviluppo dell'informatizzazione, deve essere coniugata con un processo di adattamento organizzativo dell'apparato burocratico. In primo luogo, per creare le condizioni strutturali necessarie a valorizzare e sfruttare in maniera efficiente, il potenziale innovativo delle modalità di comunicazione offerte dalle ICT⁹; in secondo luogo, per sviluppare tramite i nuovi strumenti modalità di funzionamento capaci di avvicinare l'erogatore dei servizi alle fonti da cui esso trae la propria legittimazione, cioè la domanda dell'utenza¹⁰.

Nell'esaminare l'influenza delle tecnologie dell'informazione sugli assetto organizzativi aziendali si sostiene che non è possibile adottare un approccio

⁸ Marasso G., (2001), *Innovazione degli enti locali, metodi e strumenti di e-government*, Maggioli

⁹ Mele V., (2001), "L'ambito di intervento della Pubblica Amministrazione nell'era digitale, alcune teorie e primi spunti di analisi", in *Azienda Pubblica*, 4

¹⁰ Cafferata R., (1999), "Cambiamento tecnologico e riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", in *Suppl. Economia Pubblica*, 3

deterministico¹¹, cioè si esclude l'esistenza di una relazione di causalità diretta tra specifiche applicazioni informatiche e altrettanto precise conseguenze organizzative. Al contrario, l'entità e il tipo di cambiamento che si generano nell'organizzazione per effetto dell'introduzione delle ICT, non sono ad esse imputabili in modo diretto. Si sottolinea, infatti, che non devono essere le tecnologie a guidare i processi di innovazione delle Pubbliche Amministrazioni¹². E' invece essenziale considerare le tecnologie come uno strumento a servizio di una visione complessiva di innovazione dei processi e delle strutture organizzative. Su questo versante lo sviluppo persuasivo delle ICT, da un lato rappresenta un fattore di accelerazione e dall'altro al tempo stesso lo strumento da porre a supporto per il passaggio da un modello di amministrazione rigido verticale e segmentato, ad un sistema orizzontale, orientato al servizio e caratterizzato da fitti scambi informativi tra le sue parti e verso l'ambiente esterno¹³.

Il processo di e-government quindi non deve essere considerato solo un fenomeno di rinnovamento tecnologico¹⁴, ma deve essere esaminato nel suo pieno significato con riguardo soprattutto alla dimensione organizzativa. E' infatti opinione diffusa che le criticità da superare perché la pubblica amministrazione sfrutti a pieno le possibilità offerte dalle tecnologie dell'informazione e sviluppi la capacità di orientamento all'utente interno ed esterno¹⁵, sono piuttosto organizzative legate agli assetti tradizionali¹⁶. Da un punto di vista oggettivo il processo di e-government coinvolge, dunque, la dimensione organizzativa di ogni singola amministrazione, con l'intento di aumentare l'efficienza dell'azione pubblica; avvicinare il sistema dell'amministrazione all'ambiente esterno per una più agevole e rapida individuazione dei bisogni espressi dall'utenza e una più efficace soddisfazione degli stessi. Ciò attraverso la predisposizione di strutture organizzative più flessibili in grado di comunicare con chiunque entri in contatto con esse e quindi adattabili alle esigenze in continuo mutamento. Il

¹¹ Agliati M., a cura di (1996), *Tecnologie dell'informazione e sistema amministrativo. L'evoluzione negli assetti operativi della funzione amministrativa*, EGEA Milano

¹² Fugetta A., (2002), "E-government", in *Sviluppo e Organizzazione*, n. 194, novembre/dicembre

¹³ Piano di azione di e-government

¹⁴ Capocchi A., (2002), Op. Cit.

¹⁵ Cristofetti - Malanca, (2002), La customer satisfaction dell'ente comune, in *Sviluppo e Organizzazione*

¹⁶ Mele V., (2001), Op. Cit.

grado di soddisfazione degli utenti per la tipologia, qualità e quantità dei servizi offerti diventano parametri fondamentali per misurare l'adeguatezza dell'operatività degli uffici pubblici.

Da queste considerazioni emerge la necessità di affiancare accanto ai percorsi di innovazione tecnologica un cambiamento organizzativo orientato, come sostiene Cafferata (1999)¹⁷ ad una flessibilizzazione del modello burocratico e dell'approfondimento di questo in direzione dei bisogni dell'utente finale dei servizi pubblici.

4.2 Le fasi dell'e-government

Un programma pubblico si pone sempre l'obiettivo di risolvere un problema di significativa valenza sociale, cioè, come afferma Mussari (2001)¹⁸, di modificare una condizione che sarà insoddisfacente senza la realizzazione del programma e soddisfacente, o almeno più accettabile, a seguito della realizzazione del programma.

Il programma per l'e-government, avvalendosi del potenziale offerto dalle tecnologie dell'informazione, si pone come obiettivo finale, di adattare il ruolo e le funzioni della Pubblica Amministrazione, alle evolute realtà sociali, che si caratterizzano per una diffusa esigenza della collettività di interfacciarsi con istituzioni pubbliche, che non comunichino con finalità semplicemente informative, ma che attuino una comunicazione sulla base dei bisogni manifestati dagli utenti stessi. Tale obiettivo rappresenta l'oggetto del programma (Mussari, 2001), ed è la direzione di fondo che orienta il complesso delle attività poste in essere dalle organizzazioni coinvolte.

L'e-government, dunque, pone al centro della sua "politica" l'interazione tra amministrazioni pubbliche, cittadini ed imprese¹⁹.

Per effettuare un'analisi di una politica pubblica, e valutarne l'efficacia (Mussari, 2001) occorre distinguere le fasi in cui si articola ed i correlati obiettivi.

¹⁷ Cafferata R., (1999) Op. Cit.

¹⁸ Mussari R. (a cura di) (2001), *Manuale Operativo per il controllo di gestione*, Catanzaro, Rubettino Editore

¹⁹ Tivelli L. – Masini S., (2002), *Un nuovo modo di governare. L'e-government e il cambiamento della pubblica amministrazione*, Fazi

Solitamente si ritiene che il processo di produzione delle politiche pubbliche - policy making - si compone di due fasi principali²⁰: la fase di decisione o di formulazione della politica e la fase di attuazione o di implementazione. Questa distinzione pone una netta separazione tra politica e amministrazione, in cui la prima approva le scelte di policy e la seconda è incaricata di eseguirle. Molte ricerche dimostrano, invece, che nella realtà sempre più spesso i due ruoli tendono a coincidere. Non mancano, infatti, casi in cui il programma attuato è frutto dell'operare di attori dotati di legittimazione burocratica (Dente) che rivestono al tempo stesso il ruolo di decisori e attuatori. Al di là di tale questione, è realistico accettare questa dicotomia di fasi, in quanto è legata alla circostanza che un processo di policy making si compone di una prima fase in cui si definiscono scelte di carattere generale, ed una successiva in cui vengono operate scelte di carattere particolare.

Sulla base di tale impostazione, il percorso di realizzazione del processo di e-government, può essere descritto secondo due fasi distinte, corrispondenti agli ambiti di azione del governo²¹.

La prima rappresenta la fase di decisione formulazione, nella quale gli organi posti al vertice del governo definiscono i contenuti del processo di innovazione del sistema pubblico, che possono essere specificamente indirizzati a due esiti: da un lato un esito di carattere regolativo, dall'altro ad un esito di carattere organizzativo procedurale. Il punto di riferimento è rappresentato dal Piano di azione per l'e-government presentato al Consiglio dei Ministri nel 2001.

Dal punto di vista delle politiche regolatorie, obiettivo del governo è quello di coordinare la produzione normativa esistente con una nuova disciplina regolamentare, modificando ove occorra quelle norme non più consoni alla realtà della tecnica e che potrebbero costituire un ostacolo, fornendo al tempo stesso un corpus normativo aggiornato che costituisca un trampolino di lancio per l'e-government. E' evidente, infatti, che per potersi realizzare, l'e-government necessita di strumenti normativi efficaci e regole chiare nei singoli aspetti che compongono il processo.

Da punto di vista organizzativo-procedurale, la fase di formulazione è indirizzata a definire in via generale, gli strumenti organizzativi ed operativi che dovrebbero essere predisposti, nonché gli strumenti tecnologici di cui

²⁰ Dente B., (1990), *Le politiche pubbliche in Italia*, Il Mulino, Bologna

²¹ Mele V., (2001), Op. Cit.

gli attori pubblici, dovrebbero dotarsi, per raggiungere l'obiettivo finale dell'innovazione.

La seconda fase che caratterizza il percorso di realizzazione dell'e-government è quella di implementazione, che coinvolge il contesto operativo di ogni singola amministrazione appartenente al sistema. Tale fase può essere a sua volta distinta in due ambiti di azione. Il primo è correlato alla definizione di progetti di automazione da parte delle singole amministrazioni e all'esecuzione di interventi organizzativi, interni alle singole amministrazioni, che si concretizzano in azioni rivolte alla predisposizione delle strutture per l'introduzione delle ICT. Il secondo che è connesso al versante tecnologico, riguarda l'effettiva implementazione dei sistemi e servizi informatici, definiti nel piano di automazione e coinvolge la produzione e l'erogazione dei servizi pubblici²². Nella fase di implementazione, la cooperazione tra gli attori del processo di e-government, come si vedrà nel seguito, costituisce un punto focale della strategia globale di modernizzazione del sistema pubblico²³ (Formez, 2001). La novità più rilevante è rappresentata proprio dal concetto di condivisione, indispensabile per la realizzazione del progetto di e-government. Condivisione vuoi dire soprattutto scambio di informazioni e di esperienze e visione coordinata delle strategie necessarie a trasformare la Pubblica Amministrazione. Ciò al fine di evitare il rischio che in assenza di una coerente informazione sui processi strategici di cambiamento, le realtà locali procedano riproducendo le inefficienze tipiche del sistema burocratico, creando zone isolate che vanificano gli effetti positivi che devono essere generali, della informatizzazione delle procedure dell'amministrazione.

4.3 Il rapporto tra ICT e Pubblica Amministrazione

In teoria si tende ad affermare l'esistenza di un rapporto di reciproca influenza tra ICT e Amministrazione Pubblica: da un lato le tecnologie dell'informazione agiscono come catalizzatore di tendenze e cambiamenti inediti nella P.A., esercitando una spinta rilevante nel modificare le strutture, rendendo possibili nuove forme di controllo e coordinamento; dall'altro lato

²² Colangelo R. – Meneguzzo M., (2001), "Dal Piano Basitel a Basilicatanet: e-government regionale e nuovo federalismo", in *Azienda Pubblica*, 6

²³ Formez, (2001) Op. Cit.

si verifica la capacità della P.A., in relazione alla funzione svolta nell'ambiente socioeconomico, di incidere a sua volta su ricerche e applicazioni tecnologiche.

Come è per le imprese, anche il funzionamento degli enti pubblici, dunque, risente degli stimoli che il progredire delle tecniche produttive offre all'impiego del lavoro e alla sua organizzazione²⁴.

Tuttavia nelle valutazioni sullo stato reale dell'informatizzazione, non si può prescindere dal considerare le difficoltà e i ritardi che caratterizzano la diffusione delle tecnologie dell'informazione nel settore pubblico, e che costituiscono un evidente freno alla dinamica evolutiva del rapporto ICT e Amministrazione Pubblica.

L'informatizzazione nella P.A. subisce in modo particolarmente negativo gli aspetti di chiusura delle strutture organizzative nelle quali essa si innesta. Prevalgono soluzioni accentrate e polarizzate di utilizzo della capacità elaborativa dei sistemi installati, l'introduzione di strumenti tecnologici è stata sempre indirizzata a razionalizzare il lavoro di singole aree e singoli servizi amministrativi, esiste una scarsa comunicazione dei sistemi informativi installati e questi, infine, non si pongono come supporti tecnici adeguati allo svolgimento di complessi processi decisionali²⁵.

Quindi nonostante l'informatizzazione sia diffusa da tempo nella P.A., essa appare ancora decisamente limitata, non tanto in termini di insufficiente dotazioni di macchine (hardware), quanto piuttosto all'effettivo utilizzo inadeguato, in molti casi ancora primordiale, delle loro capacità di elaborare e gestire informazioni complesse a supporto delle molteplici e sempre più interconnesse funzioni degli enti pubblici. Le tecnologie dell'informazione hanno raggiunto uno stadio di articolazione e flessibilità tale da consentire loro di supportare scelte organizzative molto diverse, con effetti sui ruoli organizzativi altrettanto differenziati, tanto che non si può parlare di impatto né di effetti prevalenti, ma acquista più senso definire le aree e i tipi di supporto che possono offrire all'attività amministrativa²⁶. Le nuove tecnologie offrono un rilevante contributo per la raccolta, l'elaborazione e la trasmissione degli enormi volumi di dati che caratterizzano l'attività e le funzioni proprie delle amministrazioni

²⁴ Rebora G., (1998), "Il cambiamento organizzativo della pubblica amministrazione", in *Azienda Pubblica*

²⁵ Cafferata R., (1999), Op. Cit.

²⁶ Invernizzi E., (1990) "Tecnologie informatiche e management negli anni novanta" in *Sviluppo e Organizzazione*, maggio/giugno

pubbliche²⁷ e ciò unitamente all'elevato potenziale che può essere ancora sfruttato rende evidente l'importanza di un rafforzamento degli sforzi per un maggiore diffusione delle stesse.

Pur in un panorama scarsamente informatizzato, si creano situazioni profondamente differenti che riguardano sia il diverso grado di diffusione (esistono realtà in cui l'automazione è del tutto assente e in altre per contro risulta più elevata), sia la finalizzazione degli interventi di automazione (in alcuni casi rivolta ad obiettivi esterni di servizio, in altri ad obiettivi interni di gestione), sia il livello di concentrazione tra le unità organizzative interne alle singole realtà centrali e periferiche²⁸.

Un approccio che innalzi in maniera uniforme il livello di automazione all'interno del sistema pubblico, presenta il vantaggio di poter favorire una migliore comunicazione tra le diverse amministrazioni, con la possibilità di seguire in maniera integrata l'iter dei procedimenti di erogazione dei servizi all'utenza finale, ed accrescere quindi il livello di performance della P.A..

Al di là dei limiti legati allo scarso e vario investimento in strumenti hardware e software²⁹, la P.A. sconta, dunque, talune inadeguatezze strategiche nello sviluppo dei sistemi informatici e tra queste, da quanto detto, emerge la mancanza di una progettualità congiunta tra le amministrazioni pubbliche. Come afferma Cafferata (1990), fino a quando i processi di automazione nella P.A. sono impostati a livello di singole unità organizzative (un'amministrazione, un ufficio) e non a livello dell'intero sistema al quale appartengono, ne deriva che le singole amministrazioni o i singoli uffici, si modernizzano, continuando a svolgere le vecchie attività in modo migliore, ma gli investimenti s'ignorano reciprocamente o non sono in grado di colloquiare l'uno con l'altro.

Di conseguenza l'estensione applicativa, la finalizzazione ed integrazione informativa continua ad apparire molto frazionata disomogenea e sbilanciata rispetto a tre finalità di base: servire il cittadino, amministrare e comunicare (Carlesi).

Nella realtà, quindi, l'informatica tende ad identificarsi quasi esclusivamente con l'automazione di singole funzioni operative di amministrazione a carattere settoriale o isolato; l'integrazione tra le varie aree è praticamente inesistente. Il paradosso che risulta dal permanere di

²⁷ Borgonovi E., 2000, "Governare l'amministrazione pubblica con il sistema a rete", in *Azienda Pubblica*, 5

²⁸ Cafferata R., - Cerniti C., - Frey M., (1999), Op. Cit.

²⁹ Carlesi G., (1999), Op. Cit.

questa logica, che definisce interventi con riferimento ad una singola struttura rientrante nella P.A., è che il ruolo di funzione pubblica, invece di essere favorito dalle tecnologie avanzate, tende ad essere ostacolato.

Il presupposto essenziale per assicurare efficacia dei processi di e-government, diretti a valorizzare il concetto di servizio all'utente finale, è che lo sviluppo dei sistemi informativi deve basarsi sulla presenza di una strategia di pianificazione e sulla ricerca di un coordinamento unitario che definisca una nuova logica progettuale per l'informatizzazione pubblica (Cerreti Frey). Ciò che è necessario fare è, dunque, definire in tempi rapidi delle linee di sviluppo strategiche per l'e-government, che coniughino coerentemente gli aspetti tecnologici, organizzativi e gli obiettivi programmatici dei diversi attori coinvolti. Senza queste linee strategiche, ciò che si potrà ottenere sarà uno sviluppo disordinato e disorganico dei servizi, che coprirà, con probabili inefficienze alcune esigenze sociali, senza però cogliere realmente le grandi opportunità prospettate da un uso maturo delle ICT³⁰.

4.4 Il modello organizzativo della Pubblica Amministrazione: la teoria weberiana sulla burocrazia

Gli aspetti di chiusura del sistema delle amministrazioni pubbliche verso l'ambiente esterno, sono riscontrabili nell'esperienza quotidiana dei rapporti tra offerta e domanda dei servizi pubblici. Tali aspetti, che si manifestano con un difficile e lento adattamento ai mutamenti contingenti, derivanti dal variare dei rapporti tra organizzazione pubblica, esigenze di chi opera all'interno e bisogni degli utenti finali dei servizi, sono imputabili principalmente alle caratteristiche proprie della struttura burocratica, nella quale si identifica il sistema pubblico.

La burocrazia che formalizza il rapporto fra l'utente, portatore di necessità e la P.A. diretta a soddisfarle, manifesta tutti i suoi limiti a causa dell'impossibilità di essere funzionale all'eterogeneità delle risposte da fornire.

Il modello burocratico nasce come sistema di norme formali che determinano i principi di strutturazione e comportamento all'interno di ogni

³⁰ Fugetta A., (2002), Op.Cit.

singola amministrazione e si è imposto come l'unico praticabile nell'organizzazione pubblica, per i suoi caratteri di precisione, stabilizzazione, continuità e controllo esperto³¹. Nell'analisi dell'organizzazione della P.A. si sono incontrate diverse prospettive di ricerca che hanno verificato l'esistenza del modello di burocrazia elaborato da Weber, il cui contributo ha conferito un ruolo del tutto particolare a tale forma, quale "tipo ideale" di organizzazione.

Weber definisce l'organizzazione burocratica come legale-razionale, in quanto si basa su di un potere che scaturisce da una norma (legalità) e su di un'allocazione dello stesso che è fondata sulla competenza tecnica. Secondo Weber ogni potere si manifesta e funziona come amministrazione, e l'agire di quest'ultima in quanto esercizio del potere legale, si organizza sotto forma di burocrazia, dato che è la forma più razionale rispetto allo scopo prefissato, e quindi più in grado di raggiungere gli obiettivi organizzativi, e più efficiente dal punto di vista tecnico. Nella sua teoria utilizza come modello implicito l'apparente solidale burocrazia governativa, anche se non intende limitare tale tipo di forma solo all'apparato statale³².

La P.A., per organizzarsi utilizza il potere amministrativo³³, che mediando l'applicazione di leggi e regolamenti, esercita un controllo sull'orientamento di ogni singola componente del sistema (ministeri, enti, uffici), e determina il configurarsi di un assetto organizzativo che trova fondamento nei principi propri della trattazione weberiana. Quest'ultima considera come presupposto di fondo per un modello burocratico, la presenza di un sistema di norme e regole formali, che comporta:

- una stabile suddivisione delle attività regolari;
- una stabile e limitata suddivisione dei poteri di comando necessari per l'adempimento dei compiti;
- l'attribuzione dei compiti a persone dotate di elevata qualificazione specialistica.

Il "sapere specializzato", secondo Weber, è la fonte primaria dell'amministrazione puramente burocratica, lo strumento che attribuisce lo specifico carattere razionale nell'esercizio del potere legale e la rende per questo superiore rispetto a tutte le altre forme organizzative possibili.

Gli uffici (definiti come il complesso di funzionari attivi e l'insieme di

³¹ Cafferata R., (1999), Op. Cit.

³² Goidner A., (1970), *Patterns of industrial bureaucracy*, trad. It. Modelli di burocrazia aziendale, Franco Angeli

³³ Marasso G., (2001), Op. Cit.

mezzi ed atti ad esso corrispondenti), sono ordinati sulla base del principio gerarchico che determina sovraordinazione e subordinazione degli organi, con controllo dei superiori sugli inferiori, indispensabile perché nessuna parte può funzionare in modo autonomo senza compromettere il funzionamento globale. I burocrati si limitano ad eseguire gli ordini dei superiori, risultando efficienti o inefficienti per il fatto di rispettare o meno tali comandi. La burocrazia implica infatti soprattutto disciplina e il contenuto di un comando diventa la base di ogni azione in se stessa³⁴.

La divisione del lavoro si fonda su criteri puramente oggettivi, senza riguardo alla persona. Norme impersonali definiscono ogni minimo particolare delle diverse funzioni, prescrivono i comportamenti cui sono tenuti i loro titolari, presiedono nella scelta delle persone chiamate a ricoprire tali funzioni, nulla è lasciato all'arbitrio e all'iniziativa individuale³⁵. Secondo Crozier, la partecipazione al proprio lavoro in maniera meccanica, imposta da norme ufficiali salvaguarda l'individuo dall'assunzione di responsabilità e il sistema burocratico nel suo complesso può essere considerato una struttura protettiva che garantisce indipendenza e sicurezza (Crozier, p.230).

Nel tipo ideale tre elementi, dunque, appaiono essenziali: impersonalità delle norme, il carattere di specialista che assumono i funzionari, l'esistenza di un sistema gerarchico costrittivo implicante subordinazione e controllo. Un'amministrazione organizzata sulla base di questi principi, secondo l'assunto di Weber, presenta un grado ottimale di "conformità al fine". Ciò dipende dalle competenze professionali, in grado di individuare i mezzi adeguati per il raggiungimento di obiettivi predeterminati; dalla sua prevedibilità legata al rispetto delle norme; dalla presenza di un apparato amministrativo sottoposto al principio dell'obbedienza.

Gli assunti fondanti la trattazione di Weber caratterizzano la realtà organizzativa della P.A., la quale si struttura sulla base dei seguenti criteri:

- una gerarchia d'autorità esattamente determinata quale meccanismo di coordinamento e controllo;
- un sistema rigido di linee verticali di comunicazione che devono essere rispettate;
- una divisione del lavoro predeterminata che si fonda sulla

³⁴ Gouidner A., (1970), Op. Cit.

³⁵ Crozier M., (1969), *Le Phénomène Bureaucratique*, trad. It. Il fenomeno burocratico, Etas Libri

specializzazione;

- presenza di competenze stabili determinate secondo regole oggettive;
- un sistema di regole e di norme che stabilisce i diritti e i doveri di tutti i membri dell'organizzazione e che determina impersonalità dell'agire amministrativo;

- un sistema di procedure chiaramente definite per lo svolgimento dei compiti.

Essa si configura come un modello di funzioni e poteri formali che qualche organo od ente sovra-ordinato ad altri, esercita informandosi a criteri di standardizzazione, con una logica di coordinamento ed integrazione basati sull'imposizione di norme³⁶. Le attribuzioni o "funzioni amministrative", assegnate ai vari organi ed enti, sono determinate dal complessivo assetto istituzionale, definito essenzialmente dalla configurazione dell'insieme di parti che compongono il sistema, dall'insieme di diritti e doveri che ad esse fanno capo, dalle modalità di esercizio degli stessi e dall'insieme di obiettivi perseguiti³⁷. L'assetto istituzionale costituisce di fatto l'ambiente al cui interno si esplicano le dinamiche tra i vari componenti della struttura organizzativa e determina un sistema di vincoli che influisce in modo rilevante sul corretto esercizio della funzione pubblica. Ogni organo ente o ufficio svolge la propria funzione sottoposto a forme di coordinamento gerarchico e agisce sulla base di obblighi ed imposizioni dettati a norme.

La complessità che caratterizza l'attività e le funzioni proprie della P.A. trova nella burocrazia una forma ottimale di organizzazione per i suoi caratteri di continuità, rigidità, precisione, comportamento responsabile, affidamento esaltati da Weber nella definizione della burocrazia e di ciò che essa è capace di ottenere (Merton). Tuttavia, le caratteristiche proprie e la perfezione del modello weberiano non sono sempre verificate. Lo schema organizzativo burocratico, nella pratica quotidiana dell'amministrazione pubblica, viene complicato da talune disfunzioni. I tentativi di modificare l'organizzazione del sistema pubblico, impliciti nel processo di e-government, sono sostanzialmente motivati dalle crescenti critiche dell'opinione pubblica, alle inefficienze funzionali della Pubblica Amministrazione.

³⁶ Borgonovi E., (2000), Op. Cit.

³⁷ Martinez M., (1997), *Teorie di organizzazione in Economia Aziendale. Dall'organismo al Network*, Franco Angeli

4.4.1 Le inefficienze della burocrazia pubblica

Anche se l'assetto organizzativo della Pubblica Amministrazione trova fondamento nei principi weberiani, si lamentano talune inefficienze che comportano la perdita delle potenzialità ordinatrici di un modello burocratico puro, e che non consentono di pensare alla stessa come un'organizzazione efficiente che garantisce affidamento agli interessati per l'intensità e l'estensione delle prestazioni (Weber).

Le caratteristiche strutturali della burocrazia sono modificate, in primo luogo, dalla presenza di un elevato numero di livelli gerarchici coinvolti nei processi decisionali. Una struttura altamente gerarchizzata e poco mobile nei suoi processi decisionali, informativi, manifesta lentezza nel flusso di comunicazione, rendendo estremamente difficoltoso il controllo dei risultati (feedback) del sistema nel suo complesso e in tutte le sue parti: l'informazione quando ritorna alle fonti di produzione ed erogazione del servizio non è pienamente strutturata per il miglioramento della funzione pubblica³⁸. Il coinvolgimento di un eccessivo numero di livelli gerarchici induce, dunque, ad una dispersione dell'informazione, in corrispondenza di ciascun livello, e quindi ad un'inefficienza del feedback, sia all'interno delle strutture che nel sistema nel suo complesso, laddove, la concezione sulla perfezione del modello burocratico, richiede accuratezza nei controlli, necessari ad assicurare che le funzioni siano esercitate secondo le linee di azione prefissate. Tale disfunzione viene identificata come perdita di controllo e costituisce un elemento della probabile incapacità della Pubblica Amministrazione di assolvere efficacemente il ruolo di funzione pubblica, in quanto crea un forte scostamento tra obiettivi previsti e l'adempimento concreto delle funzioni.

La perdita di controllo è il risultato anche di un'altra disfunzione burocratica, accertata nelle considerazioni di altri autori significativi per lo studio della burocrazia, incentrati sulle inefficienze del modello weberiano, e concretamente sviluppata nella realtà organizzativa della P.A: le condizioni di incertezza del sistema burocratico.

I criteri di efficienza, precisione e affidabilità enunciati da Weber, richiedono la presenza di mansioni ben definite, di pratiche uniformi, assenza di atteggiamenti che deviano le regole e conformità alle linee di azioni prestabilite. Nella sua analisi di razionalità burocratica, la stessa è resa

³⁸ Cafferata R., (1999), Op. Cit.

possibile proprio dalla prevedibilità dei comportamenti³⁹. Mentre nella realtà del sistema pubblico appare elevato il rischio che ciascun organo, ente od ufficio, agisca senza alcun criterio in maniera indipendente, senza preoccuparsi di fini comuni, negando la stessa natura di sistema pubblico⁴⁰. Così l'attività della P.A. viene in rilievo non nel suo disegno complessivo, ma disaggregata nell'esercizio delle attività di ogni specifica componente⁴¹. Si avverte una forte carenza di una delle caratteristiche più importanti dei sistemi burocratici puri⁴².

La mancanza di certezza dei comportamenti della burocrazia pubblica deriva, innanzitutto, un'eccessiva discrezionalità decisionale che trova riscontro nelle disfunzioni individuate dai contributi della cosiddetta scuola delle patologie burocratiche. Tra questi, Selznik, attribuisce il rilievo enorme che assume la possibilità di azioni discrezionali proprio agli elementi che Weber considera essenziali, ossia la competenza e la specializzazione. L'organizzazione burocratica specializza e frammenta i ruoli per rendere l'esperto più neutro e più indipendente, ma in tal modo tende a creare uno spirito di casta e favorisce le alleanze con interessi che si cristallizzano intorno a tali ruoli. Tali interessi, di fatto tendono a prevalere rispetto alla necessità di garantire che le motivazioni ai vari livelli della gerarchia siano dirette ai fini dell'interesse collettivo. Lo schema organizzativo burocratico viene, quindi, modificato dalla presenza di relazioni informali⁴³ che hanno origine nei bisogni e negli atteggiamenti personali dei singoli membri dell'organizzazione, che cercano di salvaguardare la propria sicurezza e il proprio prestigio. In tal modo vengono a svilupparsi atteggiamenti e consuetudini che contrastano con le norme ufficiali.

La burocrazia ha dei fini, e come osserva Gouidner, la precisione vuole che si specifichino i fini tipici dei diversi strati dell'organizzazione, che possono variare e di fatto essere contrastanti. La certezza dell'efficienza della burocrazia, secondo Weber si fonda sulla sicura accettazione di ogni norma instaurata per imposizione o per consenso, sulla base di valori di utilità o razionali, senza considerare che il comportamento dei membri dell'organizzazione dipende in modo cruciale dal contesto in cui si opera e

³⁹ Crozier M., (1969), Op. Cit.

⁴⁰ Borgonovi E., (2000), "L'organizzazione a rete nelle amministrazioni pubbliche", in *Azienda Pubblica*, 4

⁴¹ Marasso G., (2001), Op. Cit.

⁴² Cafferata G., (1999), Op. Cit.

⁴³ Mayntz R., (1978), *Sociologia dell'amministrazione pubblica*, Il Mulino

dall'esistenza, a volte, di regole anche irrazionali. Questa circostanza trova riscontro nelle considerazioni di Gouidner, che ritiene l'efficacia delle forme burocratiche variabile, a seconda se le regole siano state instaurate per imposizione o per consenso: il grado in cui le misure burocratiche si risolvono in pratiche consolidate, che attribuiscono efficienza all'organizzazione, dipende in parte dall'opposizione a queste misure da parte di coloro che sono soggetti alla crescente burocratizzazione (Gouidner). La presenza di regole anche irrazionali o contrarie ai valori di coloro che operano all'interno della burocrazia è fonte di conflitti e opposizioni interne, tanto che si può pensare ad una sorta di scatola dei poteri discrezionali (Giannone) all'interno della quale ogni membro svolge il proprio ruolo in maniera difforme rispetto ai comandi ricevuti. In proposito Crozier ritiene che l'efficienza dell'organizzazione non può ridursi alla combinazione di esperienze, di comandi, di gerarchia del tipo ideale (Crozier), in quanto non è l'organizzazione razionale in senso weberiano che otterrà i migliori risultati, ma quella in cui i subordinati partecipano maggiormente alle decisioni che devono applicare. Mayntz, invece, ritiene che questo tipo di comportamenti possa essere, talvolta, utile all'organizzazione in presenza di norme insufficienti ed inappropriate.

La verticalità delle strutture, l'accentramento delle decisioni presso i livelli più elevati della gerarchia e la conseguente deresponsabilizzazione degli uffici periferici portatori di una logica esecutiva secondo la quale gli orientamenti devono partire dall'alto, da un lato sono l'effetto di un modo di organizzare il lavoro costantemente riposto in norme e procedure, dall'altro costituiscono causa di inefficienze interne di per se non desiderate da coloro che operano nelle amministrazioni, ma comunque portatrici di ciò che viene definito "fallimento burocratico".

4.4.2 La rigidità

Crozier definisce il sistema burocratico un'organizzazione che non arriva a correggersi in funzione dei propri errori. Sulla base di tale considerazione si pone l'accento sul problema della rigidità del fenomeno burocratico, intesa come difficoltà di adattamento ai mutamenti. I modelli di azione ai quali si conforma (impersonalità delle norme, centralizzazione e il conseguente isolamento delle diverse categorie gerarchiche) si stabilizzano

in maniera tale da costituire la fonte del suo equilibrio interno, e quando una norma non permette di svolgere in modo adeguato le attività prescritte, tende a rafforzarsi questa situazione disfunzionale, non consentendo in questo modo di abbandonare il circolo vizioso burocratico.

In linea con il pensiero di Crozier, anche Merton rileva l'esistenza del carattere di rigidità della burocrazia, quale effetto provocato dal ruolo dominante che assumono le regole generali. La disciplina, intesa quale conformità ai regolamenti, non è vista come misura destinata a scopi specifici, ma diventa un valore di primaria importanza⁴⁴ e questo rilievo eccessivo, ostacola una rapida percezione e capacità di adattamento a situazioni particolari non specificamente contemplate nelle norme generali ed astratte.

Tali considerazioni sono, in parte, confermate nell'apparato burocratico della P.A., nel quale, l'ambiente giuridico fissa in modo coercitivo i principi di comportamento e gli obiettivi di ogni singola amministrazione le quali, talvolta discrezionalmente, talvolta inerzialmente, si adeguano alla routine dei compiti richiestigli⁴⁵. Per tale processo coercitivo le strutture organizzative tendono inevitabilmente ad irrigidirsi e a resistere ad ogni tipo di cambiamento che non sia previsto da norme burocratiche, le quali esplicano in questo senso ciò che Gouidner definisce funzione di conservazione dell'apatia⁴⁶, in quanto consentono di svolgere le attività senza partecipazione e mettono i subordinati in condizione di lavorare senza alcuno stimolo emotivo.

Le singole amministrazioni operano come classiche burocrazie, troppo incentrate sugli atti e sugli adempimenti, e non come soggetti chiamati a svolgere funzioni di interesse comune e quindi legittimati dalla capacità di dare risposte reali ai bisogni collettivi. La burocrazia pubblica si manifesta nella pesantezza dell'agire sociale, per l'incapacità di avere rapporti soddisfacenti con i propri clienti, di avere una comunicazione feconda con l'ambiente circostante e adattarsi armoniosamente. Un sistema organizzativo la cui principale caratteristica è la rigidità non può in alcun modo adattarsi facilmente al mutamento e tende a resistere ad ogni trasformazione.

⁴⁴ Merton R., (1983), *Social Theory and Social Structure*, trad. It. *Teoria e struttura sociale*, Il Mulino

⁴⁵ Cafferata G., (1990), *L'automazione nella Pubblica Amministrazione. Lo Stato tra organizzazione e mercato*, Franco Angeli

⁴⁶ Gouidner A., (1970), Op. Cit.

Tuttavia occorrono in merito talune considerazioni. Tra i problemi organizzativi della Pubblica Amministrazione, un ruolo centrale spetta certamente al cambiamento. In teoria si tende a sostenere che in un'amministrazione di mera esecuzione di leggi⁴⁷ si verifica invarianza rispetto ai sistemi sociali. Lo sviluppo di nuove modalità organizzative adattate alle esigenze ambientali, esige la revisione delle condizioni normative. Queste ultime talvolta esercitano un effetto rafforzativo, nel senso che rendono le organizzazioni pubbliche sempre più complesse e non elastiche nei loro comportamenti. Si sostiene inoltre che anche se le norme contengono innovazioni, non è escluso che il loro impatto con la burocrazia sia neutrale e non produca conseguenze strutturali⁴⁸. In altri termini, le innovazioni possono essere espulse dal campo organizzativo e non produrre i risultati desiderati. Ciò per la presenza delle resistenze psicologiche ed umane che innestano inefficienze burocratiche, definite nel paragrafo precedente.

Ma nonostante sia diffusa la convinzione di un sostanziale immobilismo e di una completa chiusura al mutamento della P.A., occorre render conto del fatto che la stessa è fortemente condizionata dalle relazioni di sistema che collegano i differenti istituti pubblici⁴⁹ ed è profondamente inserita in una rete di rapporti con l'ambiente circostante. La P.A. non è solo burocrazia, ma anche un sistema di relazioni⁵⁰. Tramite l'interazione con i clienti-utenti, mantiene il collegamento con l'ambiente esterno dal quale provengono i giudizi e le risposte più significative sulla qualità del proprio prodotto e quindi sulla propria efficienza. Le risposte articolate richieste da un contesto ambientale sempre più complesso, necessitano la ricerca di una qualità superiore dei servizi offerti e questa non può che passare attraverso una motivazione delle organizzazioni pubbliche, che oltre a recepire le istanze dei propri clienti devono adeguarsi a soluzioni organizzative più flessibili che abbiano come riferimento non la rigida procedura da seguire, ma il risultato da raggiungere⁵¹. La P.A. e quindi i vari enti da cui la stessa è costituita, risentono di particolari pressioni esterne, e pur essendo soggetta a vincoli maggiori di quanto avvenga nel settore privato, non si può pensare

⁴⁷ Cassese S., (1993), "Dal controllo sul processo al controllo sul prodotto", in *Rivista I.N.P.D.A.P.*, n. 3

⁴⁸ Guarini M., (1999), *L'avvio della metodica di Budget nelle Regioni*, Franco Angeli

⁴⁹ Borgonovi E., (1984), *La Pubblica Amministrazione come sistema di aziende composte*, Giuffrè

⁵⁰ Cafferata G., (1999), Op. Cit.

⁵¹ Tamassia L., (2003), *Il manager dell'ente locale*, Maggioli

che un siffatto sistema modifichi il suo modo di operare solo in funzione di quella rigida regolamentazione normativa che ha guidato fino ad oggi le organizzazioni pubbliche, e non può evitare di evolversi sulla base delle spinte provenienti dai cambiamenti che coinvolgono il pubblico a cui si rivolge e le tecniche di cui si serve per comunicare con l'ambiente circostante.

Sarebbe dunque limitativo cogliere l'esigenza di mutamento solo nel momento in cui questa viene formalizzata in nuove norme e regolamenti da cui possano derivare conseguenze sul piano operativo. In realtà la complessità delle condizioni ambientali richiedono una continua capacità di adattamento ed evoluzione degli interventi anche quando non cambia il quadro delle competenze formali e delle norme. Queste ultime sono sicuramente una cornice essenziale che regola ed indirizza il funzionamento delle amministrazioni verso determinate finalità e funzioni, ma non possono bastare a dettare precise linee di intervento che devono essere continuamente adattate all'incessante riprodursi e rinnovarsi delle relazioni tra istituti e ambiente.

Appare dunque opportuno parlare di chiusura relativa (Cafferata), nel senso che non ci si attende che la P.A. strutturalmente burocratica trasformi in modo autonomo (cambiamento endogeno) e radicale la sua natura e la sua architettura, ma possa dirigersi verso un cambiamento, che se pur stimolato dagli impulsi provenienti dall'esterno (cambiamento esogeno), e anche se proceda per strade difficili e tortuose, consenta di rendere le strutture più flessibili, in grado di comunicare in maniera più diretta, e di tener conto dei mutamenti dei bisogni degli utenti sia interni che esterni. Infatti, casi ed esperienze, evidenziano come tutti i tentativi di riforma nella P.A. sono sempre nati dall'esterno dell'apparato burocratico. In questa direzione un fondamentale contributo di Crozier consiste nell'aver affermato che la tendenza alla burocratizzazione è un processo normale che può essere arrestato solo dalle pressioni che esercita l'ambiente: è la minaccia alla vita stessa dell'organizzazione in un ambiente ostile che impedisce alle organizzazioni di burocratizzarsi. Le Amministrazioni Pubbliche inoltre, operano in contesti "non di mercato" e questo implica l'assenza di un sistema di forze competitive tra le singole amministrazioni che possano stimolare il comportamento delle stesse verso la ricerca di vantaggi relativi nella produzione ed erogazione dei servizi, o verso la ricerca di economicità interna da realizzare attraverso miglioramenti della produttività nel lavoro e nell'utilizzo delle nuove tecnologie. L'esistenza

della staticità ambientale, quale ostacolo che si aggiunge ai vincoli propriamente di origine interna, inerenti la natura burocratica dell'organizzazione pubblica, conferma la rilevanza assunta dalla presenza di pressioni esterne (che in qualche modo siano in grado di sostituire l'effetto dei mercati) per apportare significativi mutamenti al comportamento della stessa.

Secondo Crozier le trasformazioni in un sistema burocratico possono essere gradualmente e costanti se i membri attivi dell'organizzazione riescono ad introdurle o a ottenere che le autorità gerarchiche competenti le introducano. Ma se nella burocrazia non viene lasciato spazio ad iniziative del genere ai livelli inferiori, portatori di una logica esecutiva, e se si allontanano i centri di decisione dai difficili contatti con i problemi concreti, in quanto sono troppo incentrati sul rispetto delle leggi e dei regolamenti, ponendo in essere un'attività del tutto acritica rispetto alla funzionalità o meno sul piano pratico delle disposizioni normative. Quale strada deve seguire il sistema pubblico per adeguare la propria struttura alle condizioni di crescente evoluzione della domanda dei servizi pubblici?

I vari istituti che la compongono sono chiamati a “co-evolvere” con il loro ambiente, raccogliendo almeno una parte degli stimoli e delle richieste che si manifestano dall'esterno⁵².

L'adattamento della burocrazia pubblica, al mutevole andamento della domanda di specifiche prestazioni, servizi ed interventi, influenzata dallo sviluppo delle IT, che creano nuove condizioni di accesso alle informazioni, deve essere progettato con convinzione e partecipazione (Cafferata, 1999, p.26) per approfondire la struttura in direzione dei bisogni degli utenti finali del servizio. Occorre, quindi, un limitato grado di regolamentazione che lascia più spazio alle responsabilità e all'iniziativa dei singoli enti. La struttura d'autorità, delle comunicazioni e del controllo, deve orientarsi non tanto ai principi gerarchici, quanto piuttosto a quelli di un'organizzazione di tipo reticolare.

4.5 I vincoli allo sviluppo dell'e-government

In condizioni di crescente eterogeneità della domanda dei servizi

⁵² Reborà G., (1999), *La valutazione dei risultati nelle Amministrazioni Pubbliche*, Milano, Guerini e Associati

pubblici, si avverte la necessità di ricorrere a soluzioni organizzative idonee a garantire flessibilità e autonomia di azione ai vari enti e idonee al tempo stesso a mantenere unitarietà di indirizzo⁵³. È dunque essenziale sviluppare un sistema di integrazione e coordinamento nel quale la gerarchia è debole, ed è critica la capacità di creare comunicazione, condivisione e convergenza di interesse sulle soluzioni proposte, per evitare che gli enti appartenenti al sistema perseguano obiettivi parziali, e siano invece orientati verso obiettivi comuni.

Come si fanno cooperare le diverse amministrazioni, per far sì che gli utenti dei servizi pubblici ne traggano benefici diretti e quantificabili?

In questa direzione, le tecnologie dell'informazione possono realmente essere un'occasione di evoluzione della P.A. Esse apprendano variabili funzionali ad una riqualificazione organizzativa dei servizi pubblici, finalizzata al maggior soddisfacimento delle esigenze reali e potenziali degli utenti finali. L'applicazione delle ICT trova una giustificazione, non solo nella riorganizzazione delle procedure interne, ma soprattutto nella qualità dei servizi resi e da rendere alle collettività utenti. La loro implementazione, infatti, contribuisce allo sviluppo delle relazioni orizzontali tra unità di una stessa organizzazione o tra più amministrazioni; delle relazioni verticali tra amministrazioni di diverso livello gerarchico e tra P.A. e mercato finale dei suoi servizi. La necessità di sviluppare la capacità di ascolto e di interpretazione degli stimoli al cambiamento provenienti dall'esterno⁵⁴, impone di superare i limiti dell'attuale informatizzazione. Ad un ruolo passivo della P.A. rispetto al determinismo tecnologico, deve subentrare la consapevolezza di un'azione propulsiva del settore pubblico, verso l'utilizzo strumentale delle ICT.

In questa prospettiva, non si devono considerare prioritarie le innovazioni basate sullo sviluppo dell'informatica nella P.A., senza invece considerare innanzitutto le esigenze di innovazione pre-informatiche⁵⁵ che da sole possono consentire di rendere più appropriati gli strumenti tecnologici disponibili e di sfruttarne pienamente le potenzialità. Infatti, l'automazione non si alimenta in maniera autonoma nella P.A. e non sono sufficienti le sue potenzialità per migliorare significativamente la produzione ed erogazione dei servizi. L'introduzione delle nuove tecnologie deve essere

⁵³ Borgonovi E., (2000), Op. Cit.

⁵⁴ Borgonovi E., (2000), Op. Cit.

⁵⁵ Frey M., (1987), "I processi di informatizzazione della Pubblica Amministrazione" in *Azienda Pubblica*

preceduta da un cambiamento organizzativo che rimuova gli ostacoli burocratici e attivi le relazioni sistemiche per renderle più funzionali all'impiego di sistemi di comunicazione e informazione automatizzati. Per natura i sistemi informativi sono costantemente aperti alle fonti di dati e dei comportamenti e il risultati dell'elaborazione dei dati raccolti deve poter rapidamente circolare da una parte all'altra, all'interno e all'esterno del sistema (Cafferata).

La possibilità di concretizzare le potenzialità delle nuove tecnologie in un più elevato livello di performance è profondamente legata al superamento di taluni vincoli organizzativi.

Il primo dei vincoli da prendere in considerazione riguarda la formazione e lo sviluppo delle risorse umane. Il problema del personale interno ad ogni amministrazione rappresenta uno degli ostacoli di principale rilevanza alla diffusione delle tecnologie dell'informazione nella P.A. Tra i nodi focali del processo di gestione delle risorse umane si possono individuare, innanzitutto, la scarsità delle competenze tecniche specifiche che non riescono ad essere adeguatamente valorizzate per lo svolgimento delle attività informatiche. Il perseguimento delle finalità sociali per il tramite della valorizzazione delle competenze professionali, rappresenta una condizione fondamentale. È pertanto indispensabile una politica di alfabetizzazione, che garantisca a tutti i soggetti che operano all'interno delle amministrazioni, di conoscere le potenzialità delle tecnologie informatiche ed utilizzarle per migliorare la propria posizione professionale⁵⁶. Esistono inoltre, problemi legati alla motivazione e al coinvolgimento nello svolgimento delle attività lavorative. L'esistenza di norme impersonali fa sì che ogni membro si trovi protetto rispetto alla pressione sia dei superiori che dei subordinati (Crozier). Questa protezione rappresenta un isolamento che da un lato priva il membro dell'organizzazione di ogni iniziativa, e dall'altro tende a liberarlo da ogni responsabilità.

Un ulteriore vincolo al processo di informatizzazione è rappresentato dal problema del coordinamento. Tale esigenza cresce man mano che si sviluppa la profondità delle integrazioni tra le diverse amministrazioni. Il problema del coordinamento può essere articolato su due livelli:

- coordinamento verticale, che riguarda il livello di organizzazione e comunicazione interna dei flussi corrispondenti alle diverse attività tipiche della Pubblica Amministrazione tra centro e periferia e viceversa;

⁵⁶ Marasso G., (2001), Op. Cit.

coordinamento orizzontale, che corrisponde, in una prospettiva più ampia, all'esigenza di integrare a livello aggregato, l'attività svolta da ogni singola componente dell'amministrazione.

Molti contributi di ricerca osservano come la tecnologia dell'informazione non modifica in modo sostanziale i tradizionali modelli organizzativi e le modalità di organizzazione del lavoro. La struttura gerarchica continua ad essere uno dei fondamentali meccanismi di gestione delle organizzazioni complesse⁵⁷. I cambiamenti dell'organizzazione, non sono quindi da imputare specificamente all'introduzione delle ICT. Vanno invece interpretati considerando l'insieme delle caratteristiche ambientali che fanno da sfondo ai processi di informatizzazione. A questo riguardo viene posto in evidenza il ruolo fondamentale svolto dalle modalità di gestione delle risorse umane, direttamente coinvolte nel processo di cambiamento. In altri casi si evidenzia la rilevanza assunta dal modo con cui le tecnologie informatiche vengono introdotte e gestite.

Non è dunque determinante lo strumento in sé, quanto piuttosto il processo che sostiene la sua introduzione e il modo in cui viene gestito (Agliati, 1996).

⁵⁷ Agliati M., (1996), Op. Cit.

Capitolo Quinto

Un quadro teorico per l'e-government

5.1 La prospettiva interorganizzativa – 5.1.1 Le relazioni – 5.2 Network, Mercato e Gerarchia – 5.2.1 La Network Theory - 5.3 I Policy Network - 5.4 Accentrato e Decentrato simultaneo - 5.5 Le strutture di implementazione per l'e-government - 5.5.1 Attori e ruoli dell'e-government - 5.6 Il problema del coordinamento - 5.6.1 Meccanismi di regolazione per l'e-government: il Piano e il CNIPA

5.1 La prospettiva interorganizzativa

Per comprendere e interazioni e le interdipendenze che si sviluppano tra le organizzazioni che compongono il sistema pubblico, bisogna allargare la prospettiva di indagine al campo interorganizzativo. L'analisi delle relazioni tra enti pubblici, è stato uno degli interessi predominanti degli studi interorganizzativi (Benson, 1988).

La pubblica amministrazione, in questo campo, viene definita come un macrosistema organizzativo o reticolo, circoscritto all'interno del più vasto sistema sociale, i cui elementi sono organizzazioni interdipendenti che collaborano ad un determinato processo complessivo o all'espletamento di compiti precisi. Ovvero è considerata come un sistema complesso, strutturato dalla compenetrazione di canali diversi¹.

L'approccio reticolare allo studio delle relazioni tra organizzazioni pubbliche, si colloca in una prospettiva che va oltre l'idea di un'amministrazione uniforme e gerarchica². Un reticolo interorganizzativo è

¹ Crozier M., - Thoenig J.C. (1988), "Le strutture di implementazione: una nuova unità di analisi amministrativa", in Zan S. *Logiche di azione organizzativa*, Il Mulino

² Hjem B. – Porter D.O., (1988), "Le strutture di implementazione: una nuova unità di analisi amministrativa", in Zan S. Op.Cit.

un'unità composta da un numero di organizzazioni distinte, aventi un tasso significativo di interazione reciproca (Benson, 1988). Il concetto di rete si può, dunque, riferire alla trama di relazioni che connette entità distinte senza intaccarne l'autonomia. Si presuppone, infatti, che le organizzazioni abbiano un certo grado di indipendenza.

L'attivazione delle relazioni, nella definizione ed erogazione di beni e servizi pubblici, nonché nella formulazione di politiche in grado di dare risposta ai problemi collettivi, si rende necessaria tra istituzioni che devono tornare ad essere al servizio della società³. Nonostante la Pubblica Amministrazione sia intrisa di relazioni sistemiche naturali, che hanno potenziale funzionalità reciproca, alcuni contributi evidenziano che tale aspetto è stato dimenticato. Il lavoro che si svolge nelle amministrazioni, ha assimilato prevalentemente gli input statici della burocrazia, e ha trascurato quelli dinamici proposti dal sistema. Le relazioni non vengono sufficientemente attivate per migliorare l'esercizio delle "funzioni pubbliche".

I network interorganizzativi sono emersi in risposta ad un cambiamento su larga scala in ambito tecnologico, economico, sociale e politico. Essi non hanno rimpiazzato i sistemi gerarchici o le burocrazie, quanto piuttosto sono all'interno di queste ultime e "sedimentate" su di esse.

I cambiamenti in burocrazia, che sono probabilmente il risultato della giustapposizione con i network, producono quella che potrebbe essere chiamata "Iperarchia".

Si aggiungono alla burocrazia networks di individui, piccoli gruppi e team a tutti i livelli dell'organizzazione. All'interno delle burocrazie, dei network o dei team sono comprese quelle che H. Simon chiama livelli nascosti di attività. Allo stesso modo, i network interorganizzativi sono, semplicemente, dei network di organizzazioni burocratiche. Questo punto è spesso mancato da coloro che sostengono che la burocrazia è morta, superata, e non più utile. Le organizzazioni statali, invece, avranno bisogno di una larga e complessa burocrazia per il futuro. Questo punto di vista sedimentato sulle misure organizzative deve essere riconciliato con la più semplice e più tipica

³ Borgonovi (2000) sottolinea la necessità di operare ai vari livelli, affinché l'intervento pubblico si attui secondo "il modello logico del sistema a rete" o network, considerato potenzialmente più avanzato rispetto ad altri, perché idoneo a salvaguardare l'autonomia e al tempo stesso capace di creare sinergie tra le istituzioni. Borgonovi E., (2000), "L'organizzazione a rete nelle amministrazioni pubbliche", in *Azienda Pubblica*, 4

classificazione delle forme organizzative di gerarchia, mercato e network. I network interorganizzativi sono alcune volte composti da organizzazioni dello stesso livello, ma possono avere un attore centrale con maggiore potere oppure una piccola elite accoppiata con altre che contano sull'organizzazione centrale per le risorse e gli scambi. Così i network variano notevolmente nella struttura e rispetto a come il potere e le altre risorse sono distribuite.

Internet funge da catalizzatore per la formazione di network interorganizzativi fornendo una economica e potente infrastruttura per la comunicazione e la condivisione delle informazioni. Mette pressione alle organizzazioni spingendole alla formazione di network ma non ne fornisce le capacità sociali che la rete richiede. Ci si potrebbe aspettare che in un network le organizzazioni con più potere cerchino di usare internet per mantenere o semmai aumentare il potere. In altre parole, cerchino di perpetuare lo status quo attraverso la tecnologia enacting. Per contro, le organizzazioni con meno potere nel network potrebbero usare la retorica della collaborazione e il potere della capacità di condivisione dei dati nella costruzione del network per tentare di ristrutturare la rete in modo più equo rispetto alla distribuzione delle risorse. Questo tipo di lotte di potere e di negoziazioni caratterizza l'introduzione dell'information technology nell'amministrazione pubblica.

5.1.1 Le relazioni

Le relazioni di interdipendenza tra unità organizzative, sono tra i parametri fondamentali per analizzare e comprendere l'intensità dei legami che intercorrono tra le parti. Il concetto di interdipendenza, può essere definito come la situazione in cui, le attività e gli attori che le svolgono, sono condizionati reciprocamente. Nell'analisi di un reticolo interorganizzativo occorre, in primo luogo, vedere come gli elementi siano collegati tra loro, ovvero bisogna individuare la configurazione assunta dalle relazioni di interdipendenza. Questa può esplicitarsi lungo la dimensione verticale, tra organizzazioni collegate da relazioni di tipo input-output, in riferimento ad una specifica risorsa; rispetto alla dimensione orizzontale, tra soggetti che si trovano a dover utilizzare le stesse risorse per lo svolgimento delle loro attività; ovvero si manifesta quando più unità dispongono di risorse

differenti ma necessarie per lo svolgimento di un'azione comune.

Nel primo caso, l'interdipendenza è definita verticale o di scambio o transazionale⁴. Essa si riferisce al trasferimento di beni e servizi, attraverso un'interfaccia tecnicamente separabile, ed è generata da una condizione di scarsità soggettiva di risorse, che induce gli attori ad instaurare relazioni di scambio per acquisire le risorse di cui necessitano per lo svolgimento della loro attività. Tali interdipendenze, possono essere di tipo sequenziale o reciproche (Grandori, 1995). Nelle prime lo scambio di risorse è diretto e unidirezionale, in quanto l'attività di un attore genera un output trasferito direttamente come input ad una attività di un altro attore coinvolto nella relazione. Nelle interdipendenze reciproche, la situazione di sequenzialità è incrociata e bidirezionale⁵, in quanto gli output di un attore diventano input per l'altro e viceversa.

Nella situazione in cui la disponibilità di risorse è effettivamente limitata, rispetto al numero di attori che ne richiedono, le interdipendenze si definiscono orizzontali o competitive. La scarsità relativa di risorse, impone agli attori di competere per l'acquisizione di quelle disponibili. Tale tipo di interdipendenze, è l'essenza stessa del mercato.

L'ultimo fondamentale tipo di interdipendenza, è quella definita associativa (Grandori, 1995). Essa non implica trasferimenti di beni o servizi tra attori/attività, ma si basa sull'unione degli sforzi o sull'allineamento di determinati comportamenti. In questo caso le relazioni sono generate da una condizione di complementarità, che induce gli attori a congiungere le risorse di cui dispongono per la risoluzione di problemi comuni. In ogni caso, sia le relazioni competitive, sia quelle di scambio e associative, generano un tessuto di interdipendenze, che circoscrivono il campo organizzativo⁶, nel quale gli attori si trovano ad agire.

I modelli di interazione che si sviluppano nello svolgimento di attività di programmazione e di attuazione di interventi per l'implementazione dell'e-government, si basano su strategie di tipo cooperativo che danno luogo prevalentemente ad interdipendenze associative e di scambio. Alla base di questa cooperazione si individuano, infatti, condivisione di obiettivi e di modalità di azione, che da un lato spingono le amministrazioni a collaborare per lo sviluppo dell'informatizzazione secondo standard condivisi, e

⁴ Grandori A., (1995), *L'organizzazione delle attività economiche*, il Mulino

⁵ Soda G., (1998), *Reti tra imprese*, Carocci

⁶ Lorenzoni G., (1991), *Le reti interimpresa come forma organizzativa distinta*, in Lomi A., *Reti organizzative. Teorie, tecniche e applicazioni*, il Mulino

dall'altro a scambiarsi informazioni e conoscenze.

5.2 Network, Mercato e Gerarchia

Nella teoria organizzativa con il termine Network sono designate le forme organizzative o modalità di organizzazione delle attività economiche⁷, in grado di governare le interdipendenze che connettono gli attori nello svolgimento delle loro attività. Il fenomeno della “rete”, ha assunto una rilevante importanza nella vita economica, proprio per la capacità di regolare soprattutto le complesse interdipendenze transazionali e associative tra le imprese.

La problematica teorica generale entro la quale si ritiene più appropriato collocare lo studio del Network è quella dei rapporti impresa-ambiente⁸. L'analisi delle azioni manageriali a livello macro-organizzativo implica, infatti, l'attenzione sulla questione di come l'impresa si rapporti al proprio ambiente rilevante. In questa prospettiva, l'organizzazione non può essere descritta adeguatamente da modelli che evidenziano esclusivamente i meccanismi di funzionamento interni, in quanto simultaneamente interagisce con altri attori che operano nel suo ambiente socioeconomico (Business System).

Si riconoscono, quindi, alla base del concetto di rete tra organizzazioni legate da particolari rapporti di interdipendenza, le seguenti ipotesi:

- l'interdipendenza interaziendale. I comportamenti della singola organizzazione non risiedono solo all'interno ma si riflettono direttamente o indirettamente anche verso l'ambiente esterno, e possono essere condizionati da questo. Tra l'impresa e il Business System esiste, dunque, una relazione di reciproca influenza;

- il task environment o ambiente specifico. L'ambiente rilevante per l'organizzazione è definito da altri attori con i quali intrattiene relazioni dirette;

- Embeddedness. Ogni attore organizzativo non opera in maniera completamente indipendente ma i suoi corsi di azione risultano condizionati dal tessuto di relazioni che legano gli altri attori operanti nell'ambiente

⁷ Grandori A. – Soda G., (1995), “Inter-firm Network: Antecedents, Mechanisms and form”, in *Organization Studies*, 16/2

⁸ Lorenzoni G., (1992), *Accordi, reti e vantaggio competitivo*, Etas

specifico nel quale è collocato.

Rispetto al significato empirico di rete, la dottrina⁹ si divide secondo tre prospettive prevalenti, che analizzano il Network in riferimento alla due forme di governo tradizionali delle relazioni tra imprese: il mercato e la gerarchia.

Il mercato rappresenta un sistema di governo delle attività economiche (Grandori, 1995), nel quale gli attori organizzativi operano sulla base di informazioni locali e di un solo tipo di informazione generale e quantitativa compendiate nel prezzo. Le interdipendenze sono gestite prevalentemente con ricorso ad un meccanismo di prezzo per la trasmissione delle informazioni. Nel meccanismo di mercato gli agenti economici, sono liberi di entrare e uscire da una relazione, e ciò rende necessario che si creino le condizioni di sostituibilità per continuare gli scambi con offerenti e acquirenti alternativi.

La gerarchia è una forma di coordinamento delle relazioni, caratterizzata dalla presenza di un'autorità, che esercita l'attività di coordinamento delle interazioni tra gli attori. Questi legittimano, ovvero riconoscono l'autorità, accettando di conformare i propri comportamenti alle decisioni stabilite dalla "mano visibile".

Sul piano teorico, si riconosce una prima prospettiva che considera le reti come soluzioni organizzative "intermedie" o "ibride"¹⁰ nelle quali sono presenti e sovrapposti elementi del mercato e della gerarchia. Una seconda prospettiva, rappresenta l'orientamento prevalente di quelle impostazioni che propongono il concetto di rete come un terzo principio (Di Bernardo, 1989), ovvero come una forma organizzativa distinta non ricavabile come categoria residuale rispetto al mercato e alla gerarchia¹¹.

Un terzo orientamento è sostenuto da quei contributi che considerano il Network come un fenomeno collettivo collocato ad un livello analitico interorganizzativo superiore a quello della singola azienda, ma inferiore a quello del sistema socioeconomico valutato nel suo complesso¹². Relativamente a questa prospettiva si osserva che la categoria di rete occupa una posizione di primo piano. Il reticolo interorganizzativo viene trattato

⁹ Martinez M., (1997), *Teorie di organizzazione in Economia Aziendale. Dall'organismo al Network*, Franco Angeli

¹⁰ Benassi M., (1989), "Per una variante organizzativa alla teoria del network", in *Economia e Politica industriale*, n. 64

¹¹ Lorenzoni G., (1991), Op. Cit.

¹² Martinez M., (1997), Op. Cit.

come fenomeno emergente e in quanto tale ha caratteri ed aspetti distinti che costituiscono in sé un oggetto di indagine. Il network viene studiato come strumento analitico di rappresentazione e analisi delle relazioni tra organizzazioni. Questo presupposto costituisce una deviazione rispetto agli studi in campo interorganizzativo, i quali hanno dedicato la loro attenzione soprattutto all'organizzazione focale¹³. La rete non è una combinazione dei modelli di mercato e gerarchia, né una forma organizzativa alternativa ma è intesa come la rappresentazione delle interazioni che si sviluppano tra un insieme di attori nell'ambito di una struttura. Il mercato e la gerarchia, rappresentano semplici meccanismi di coordinamento ai quali si fa ricorso per il governo delle interdipendenze. È dunque possibile identificare simultaneamente modalità di coordinamento di tipo gerarchico e di mercato. In questa terza prospettiva è riconducibile il filone teorico della Network Theory.

5.2.1 La Network Theory

L'analisi delle relazioni interorganizzative in una prospettiva più macro, che consente di studiare i network ad un livello di aggregazione globale, rappresenta l'elemento unificante delle elaborazioni rientranti nella Network Theory.

Le teorie del network, adottano consapevolmente la rete come strumento logico di analisi, per spiegare le relazioni tra imprese, oltre il punto di vista di una singola organizzazione¹⁴ ma secondo un'ottica che ne giustifichi un'azione organizzativa messa in atto da una collettività di aziende (Martinez, 1997). In questa logica, la struttura reticolare è vista come il prodotto dell'interdipendenza di attori autonomi considerati parte di un insieme molto più ampio.

Le motivazioni di fondo che possono spiegare l'insorgere di reticoli interorganizzativi, sono individuate nelle variabili di efficienza, stabilità e controllo, laddove le imprese devono soddisfare esigenze di incremento della produttività, e più in generale dell'efficienza tecnica; la necessità di

¹³ Benson J.K., (1988), "Il reticolo interorganizzativo" in Zan S., *Logiche di azione organizzativa*, il Mulino

¹⁴ Aldrich H. – Dubini P., (1989), "Le reti e i processi di sviluppo delle imprese", in *Economia e Politica Industriale*, n. 64 – Lorenzoni G., (1992), Op. Cit.

attivare canali di comunicazione, per trasmettere informazioni necessarie allo svolgimento della loro attività; l'obiettivo di stabilizzare le relazioni con l'ambiente esterno, rendendole in qualche modo più controllabili e meno incerte.

In altri termini, le azioni di coordinamento interaziendale sono poste in essere da una collettività di aziende, non solo al fine di controllare l'incertezza ambientale, o per acquisire risorse indisponibili all'interno (Soda, 1995) ma soprattutto per far fronte alla maggiore complessità, connessa allo sviluppo tecnologico, alle esigenze di specializzazione delle competenze, alla dinamicità dell'ambiente, alla differenziazione dei bisogni espressi dai clienti. Alla base esiste, dunque, la necessità di instaurare relazioni di collaborazione¹⁵ e non solo di scambio e competizione, per risolvere problemi di interesse comune, più complessi di quanto una singola organizzazione possa risolvere in autonomia (Martinez ii, 1997).

L'intensificazione delle relazioni di cooperazione, si pone come un passaggio necessario e significativo sotto la spinta di innovazioni e rischi specifici. In quest'ottica, mirano a garantire un efficace sistema di rapporti con le altre organizzazioni e con la domanda finale, e a produrre soluzioni efficaci in termini di flessibilità e rapidità.

Le reti tra attori organizzativi, basate essenzialmente, ma non esclusivamente, sulla cooperazione e il coordinamento, rappresentano un potente mezzo di spiegazione dei comportamenti e delle decisioni, più di quanto non lo siano gli attributi dei singoli attori (Soda, 1995).

Nel filone della Network Theory, il reticolo interorganizzativo, dunque, è il risultato di un processo decisionale e manageriale interno all'azienda, atto a far fronte alle nuove necessità di relazione sempre più estese e differenziate, tra l'impresa e il suo ambiente esterno, per la risoluzione di problemi più o meno complessi (Martinez, 1997), o per la realizzazione di attività innovative, difficilmente realizzabili attraverso gli assetti tradizionali dell'impresa integrata (Grandori, 1995). Le imprese mettono in campo strutture e processi, finalizzati all'assunzione congiunta di decisioni e all'integrazione dei propri sforzi, per la progettazione e la realizzazione di beni e servizi; per lo sviluppo di nuovi processi; per lo scambio di informazioni e altre risorse.

¹⁵ Vacca ,(1986), "L'economia delle relazioni tra imprese", in *Economia e Politica Industriale*, n.51

5.3 I Policy Network

Alcuni dei contributi rientranti nel filone della Network Theory, si rivolgono in modo specifico alle relazioni interorganizzative tra strutture pubbliche e private¹⁶, per analizzare le azioni e le strutture di implementazione di una politica pubblica, o i meccanismi di regolazione, di governo e di erogazione del servizio pubblico, ovvero un programma di intervento per conseguire obiettivi economici, politici e culturali. Tali forme di cooperazione sono identificate dai teorici di scienza dell'amministrazione come Policy Network. L'analisi dei Policy Network si muove secondo i seguenti assunti di base:

La dimensione collettiva. L'oggetto di indagine non è 'organizzazione ma il reticolo interorganizzativo;

La variabile complessità. Il Network si organizza intorno a specifici programmi e politiche di carattere pubblico, che possono essere formulate e implementate da un unico attore (Martinez, 2000).

Le forme di policy Network, si presentano come soluzioni di formulazione e di governo di politiche pubbliche alternative al modello della razionalità centrale, caratterizzato dall'intervento legislativo di un attore centrale, e a quello della razionalità decentrata, contraddistinto da un decentramento decisionale agli attori locali. Infatti, la cooperazione e il coinvolgimento di attori a livello di governo, regionale e locale, si rendono necessarie per affrontare situazioni e problemi complessi, che non possono essere risolti in maniera autonoma. Il processo decisionale, non viene frazionato in tanti sistemi autonomi; gli attori interagiscono per individuare modalità di conciliazione e temperamento delle diverse esigenze, partecipando al network come portatori di interesse indipendenti.

Hjern e Porter (1998) osservano che l'interesse per la realizzazione di un programma pubblico varia a secondo degli attori, i quali sono mossi da una varietà di scopi e motivazioni. Non è possibile spiegare la partecipazione in modo arbitrario, sulla base di una logica di scambio o di dipendenza del potere. La scelta dell'intervento di ogni singolo ente (organo) deve essere verificata secondo un approccio fenomenologico, aperto alla verifica empirica. Questo orientamento, definito realista o volontarista, valuta il network come fenomeno reale, risultato di un'azione organizzativa esercitata da una collettività di attori, che interagiscono in accordo per la

¹⁶ Lorenzoni G., (1999), Op. Cit.

risoluzione di problemi complessi. Tale approccio, si basa sulle testimonianze, sui sentimenti e sulle impressioni degli attori stessi (Lorenzoni, 1992), includendo all'interno della rete quegli attori che dichiarano di appartenere alla struttura relazionale. Il Network viene disegnato nel modo in cui lo stesso viene inteso dai partecipanti.

L'orientamento realista, si contrappone a quello nominalista, nel quale la definizione dei confini della rete dipende dagli scopi analitici contingenti. Con quest'ultimo approccio, le interdipendenze vengono individuate in maniera arbitraria da un soggetto esterno (un ricercatore o il management), il Network così costruito, assume una connotazione tipicamente statica (Martinez, 1997) rispondendo alle finalità analitiche e ai precisi obiettivi del ricercatore.

L'analisi dei Policy Network si rivolge, non solo alle azioni strategiche dei singoli attori rivolti a soddisfare i propri interessi individuali, ma anche alle azioni poste in essere nel sistema interorganizzativo per conseguire l'implementazione di una strategia collettiva, per la risoluzione o la gestione di un problema. In quest'ottica, il Policy Network, si caratterizza per la presenza di soggetti pubblici, ognuno dotato di propri poteri e di una propria autonomia decisionale.

La necessità di un'azione indipendente e discrezionale, appare necessaria al fine di ridurre la complessità inerente ad un numero elevato di azioni interdipendenti (Hjern, Porter). Il comportamento degli attori pubblici, non è predeterminato dalla presenza di regole, e non è diretto in modo arbitrario da attori predominanti. I vincoli si presentano prevalentemente rispetto agli obiettivi dell'azione collettiva, esercitata da attori che sono relativamente liberi di parteciparvi. Ciò implica l'assunzione di responsabilità da parte dei vari soggetti, che interagiscono sulla base di valori e di convenienza e non per obblighi imposizioni.

L'efficacia organizzativa, si misura sulla base delle capacità, di ogni organizzazione che partecipa, di governare le interdipendenze attraverso un insieme di relazioni, che danno origine al Policy Network, quale sistema di governo e di coordinamento di decisioni autonome.

La presenza di problemi comuni, richiede rilevanti risorse ed energie. Ogni attore immette nella rete e quindi mette a disposizione di tutti gli altri soggetti, le conoscenze che è stato in grado di sviluppare. Il network si attiva in modo unitario; i singoli enti agiscono come attori appartenenti ad unico sistema. Ciascuno mette a disposizione degli altri e accetta di applicare le soluzioni ritenute migliori.

5.4 Accentramento e Decentramento simultaneo

Coordinamento e controllo sono stati fondamentali per la teoria e la ricerca su organizzazione, management, politica pubblica e amministrazione. Tradizionalmente, la tensione tra accentramento organizzativo e decentramento è stata causata dai complessi trade-off coinvolti nel determinare la migliore posizione dell'autorità decisionale.

Uffici locali prendono decisioni politiche ed operative basate su informazioni ed esperienze specifiche della regione di competenza. Al contrario, negli uffici centrali, dove si prendono decisioni politiche valide per tutte le Amministrazioni locali, bisogna rendere uguali le implementazioni per tutte le zone. Ma un eccessivo controllo centrale ostacola le risposnde e gli adattamenti locali ed impone richieste di rendiconti che possono essere onerosi.

Quando gli uffici centrali devono avere tutte le informazioni rilevanti prima che siano prese decisioni locali, i ritardi sono inevitabili. Ma i dati raccolti in località periferiche, una volta digitalizzati, possono essere disponibili negli uffici centrali e possono essere facilmente trasferiti senza passare attraverso molti livelli gerarchici.

La creazione di un network di telecomunicazioni riduce lo spazio, le risorse umane e il lavoro necessario per trattare i dati. Nello stesso modo l'informazione generata negli uffici centrali può essere trasferita ed aumentare le attività delle postazioni locali.

I network delle telecomunicazioni, sempre più collegati ad internet ed al web, permettono alle burocrazie di centralizzare alcuni compiti e decentrarne altri. La sfida è strutturare unità sul campo per massimizzare i benefici delle conoscenze locali usando sistemi centralizzati per mantenere il controllo e prevenire la sovrabbondanza e ripetitività delle informazioni.

L'accentramento e il decentramento simultaneo è possibile, sempre che ci sia la possibilità di fare adattamenti strutturali senza i limiti imposti dai tradizionali trade-off tra questi due processi.

I compiti critici del management includono le decisioni relative alla scelta dei dati necessari rispetto a quali posizioni organizzative, a quanto questi dati devono essere aggiornati e alla scelta del tipo di forma in cui i dati saranno disponibili ai responsabili che li useranno. Fonti varie e facile disponibilità di dati centralizzati raccolti da uffici periferici aiutano ad evitare i problemi creati da informazioni non aggiornate o che sono state filtrate attraverso i vari livelli gerarchici. I sistemi informativi tengono conto di una

riduzione dei dati oggettivi ed una trasmissione in tempo quasi reale.

Quando il personale locale difetta delle informazioni necessarie per prendere decisioni operative poiché queste sono solo negli uffici centrali, allora le amministrazioni periferiche possono trarre vantaggio dal decentramento di questi dati.

Le prestazioni di molti amministratori non sono ottimali poiché non sono pienamente consapevoli degli obiettivi delle loro unità, mancano delle risorse informative per prendere decisioni, o mancano di motivazione perché gli incentivi non sono allineati agli obiettivi. Quando gli incentivi sul rendimento sono collocati ai sistemi di controllo attraverso informazioni condivise, l'effetto sul rendimento è migliore e più significativo.

5.5 Le strutture di implementazione per l'e-government

L'analisi rivolge l'attenzione al modello di Policy Network, costruito per la realizzazione di programmi pubblici. Hjern e Porter (1988) definiscono questo nucleo di analisi come strutture di implementazione. Si tratta di entità amministrative concettuali, destinate ad identificare attori organizzativi, che svolgono un'azione intenzionale, ai fini dell'implementazione di un programma pubblico. In questa situazione, i programmi non vengono realizzati dalla mano invisibile del mercato, o dall'intervento di pesanti apparati burocratici statali. Essi vengono attuati da attori organizzativi, alcuni dei quali appartengono al mercato e altri alla burocrazia, che pongono in essere un'azione collettiva per il conseguimento di un obiettivo convergente. Gli attori che costituiscono la struttura di implementazione, considerano il programma il loro interesse primario (Hjern, Porter)¹⁷.

Si propone l'uso delle strutture di implementazione come nucleo centrale dei processi di e-government. In tale contesto, organizzazioni pubbliche e private, cooperano e funzionano come una rete¹⁸, per realizzare un programma di innovazione, finalizzato a dare effettività ad un modello di integrazione dei servizi, alla base del quale, stia un'attenta interpretazione dei bisogni dell'utente, e non di quelli delle amministrazioni che ne sono responsabili.

¹⁷ Hjern B. – Porter D.O., (1988), Op. Cit.

¹⁸ Borgonovi E., (2000), Op. Cit.

Il passaggio dall'amministrazione tradizionale all'e-government, richiede sin dall'inizio, un'attività di programmazione e implementazione comuni – strategia, collaborazione, partnership. Senza tali presupposti, l'impatto globale sarebbe limitato ed estremamente frammentato. Si afferma che senza la capacità dei singoli di costruire reticoli e gestirli, l'implementazione di molti programmi si bloccherebbe.

Per lo sviluppo dell'e-government, dunque, gli attori a livello centrale e periferico, sono chiamati ad interagire all'interno di un network, per la realizzazione di azioni progettuali, che nel loro insieme dovranno consentire la modernizzazione della Pubblica Amministrazione, superando la visione settoriale limitata all'esercizio dei propri compiti istituzionali.

Le strutture di implementazione si caratterizzano per l'orientamento ad una logica di programma. Le azioni per l'e-government, sono coordinate e gestite, nel rispetto delle autonomie, nell'ambito di un programma unitario che definisce obiettivi, linee strategiche da seguire e risorse necessarie. Tale programma non si sostituisce ai piani organizzativi e di informatizzazione, che ogni singola amministrazione elabora e gestisce in maniera autonoma, ma è finalizzato ad indirizzarli verso obiettivi strategici. In questa prospettiva Hjern e Porter (1988), osservano che il Policy Network, tende a collocarsi a metà tra la logica di mercato e quella della burocrazia. Da un lato, la presenza di azioni autonome e discrezionali, come in un contesto di mercato, si rende necessaria per gestire la complessità che deriva da un numero elevato di azioni interdipendenti. Gli enti coinvolti nella rete, non sono chiamati ad applicare procedure imposte da organi collocati ad un livello superiore della gerarchia (Borgonovi, 2000). I vertici dell'organizzazione, interagiscono con i livelli inferiori, non in modo autoritario, ma secondo una logica di interazione di natura paritetica, senza posizioni di predominanza¹⁹.

Alla base di questo approccio cooperativo per lo sviluppo dell'innovazione della Pubblica Amministrazione, c'è dunque una diversa concezione di government (Borgonovi, 2000). Si tende ad aumentare il ruolo, la responsabilità e i poteri delle amministrazioni locali. Chi ha la responsabilità di governare l'intero sistema decide cercando di contemperare gli interessi dei diversi livelli periferici e di creare condivisione e accettazione delle soluzioni proposte, lasciando spazio alla flessibilità e all'adattamento delle specifiche soluzioni ai diversi contesti. L'influenza dell'autorità

¹⁹ Marasso G., (2001), *Innovazione degli enti locali, metodi e strumenti di e-government*, Maggioli

gerarchica è tendenzialmente limitata. In altri termini, all'interno delle strutture di implementazione, la variabile "potere", attribuito legalmente, viene ridimensionata nel suo significato assoluto, lasciando spazio all'autonomia di azione di vari enti. L'autonomia locale, ovvero il riconoscimento di autonome funzioni agli enti locali è strettamente correlato al modello amministrativo sociale della "sussidiarietà". In base al principio della sussidiarietà ogni soggetto deve cercare di risolvere autonomamente i propri problemi, ricorrendo all'aiuto di altri soggetti (che hanno dimensioni e poteri di ordine superiore) solo quando non sono in grado di rispondere positivamente alle proprie esigenze. Il ruolo attivo svolto dagli enti locali, che diventano titolari di una completa autonomia con riguardo alla progettazione e alla realizzazione dell'informatizzazione, alla decisione sui livelli quali-quantitativi dei servizi, viene attribuito proprio in quanto rappresentano gli attori destinati alla erogazione dei servizi pubblici e come tali più vicini all'utenza finale.

Dall'altro lato, come nella burocrazia e a differenza del mercato, la condizione di interdipendenza sotto cui vengono a trovarsi gli enti pubblici e privati, per realizzare un programma di informatizzazione, richiede obiettivi prestabiliti, servizi e risorse forniti e rendimenti valutati. Gli attori selezionatisi spontaneamente, sono obbligati a partecipare alla struttura, finché vi sono compiti da svolgere.

Lo sviluppo e la formazione di un network, dipendono dalla conciliazione fra i diversi vettori di interesse delle singole organizzazioni, ciascuno espressione di molteplici interessi interni ad esse. Ogni singolo attore, che decide di partecipare al gioco collettivo²⁰, orienta le proprie scelte, secondo una logica di problem solving, diretta a trovare le soluzioni ritenute migliori, non solo per i propri interessi, ma soprattutto per risolvere il problema comune a tutti i partecipanti. L'azione si sviluppa all'interno di un complesso sistema di interdipendenze associative, basate sulla convergenza degli sforzi o sull'allineamento di determinati comportamenti. Di conseguenza, le azioni autonome, esercitate per l'implementazione di un programma comune, incontrano un vincolo rispetto agli obiettivi da esso stabiliti.

La modernizzazione della Pubblica Amministrazione, fondata sull'impiego delle tecnologie informatiche, non può prescindere dalla formulazione di una strategia progettuale, e dall'individuazione degli

²⁰ Crozier M. – Thoening J.C., (1988), Op. Cit.

strumenti organizzativi necessari per raggiungere gli obiettivi del programma.

Le strutture di implementazione per l'e-government, possono dunque essere definite come network, all'interno dei quali si verifica una completa interoperabilità tra i livelli centrali e periferici, e caratterizzate da:

- presenza di diversi soggetti indipendenti, che esercitano proprie funzioni;
- mancanza di relazioni istituzionali gerarchiche;
- permanenza di relazioni di interdipendenza;
- coordinamento di decisioni e comportamenti, orientati verso obiettivi comuni, condivisi e reciprocamente convenienti.

5.5.1 Attori e ruoli dell'e-government

Una particolare attenzione deve essere prestata al processo di strutturazione della configurazione reticolare (Lorenzoni, 1992). Si rileva la necessità di una chiara e precisa identificazione degli attori che fanno parte della rete. Per questi attori, il Policy Network è al contempo una struttura mediante la quale intraprendere azioni finalizzate allo sviluppo dell'e-government, e l'organizzazione nella quale essi sono impiegati.

L'attuazione delle iniziative, viene esercitata all'interno di ciascuna amministrazione, attraverso strutture di coordinamento alle quali affidare l'elaborazione dei piani di automazione, che assicurino il rispetto di criteri uniformi per ogni amministrazione. Occorre che diventi sempre più visibile il ruolo delle strutture di coordinamento delle diverse iniziative pubbliche di informatizzazione, in quanto possano mettere in campo notevoli capacità di valutazione degli investimenti²¹.

Si assume sulla base di un approccio nominalista, che il processo di e-government, coinvolge tutte le amministrazioni, sia centrali che locali e le organizzazioni private. La partecipazione di queste ultime, è indispensabile, non solo in qualità di fornitori di risorse²², ma soprattutto nell'ottica di partner. L'utilizzo delle tecnologie informatiche tende ad ampliare i confini

²¹ Cafferata R., (1990), *L'automazione nella Pubblica Amministrazione. Lo Stato tra organizzazione e mercato*, Franco Angeli

²² Tivelli L. – Masini S., (2002), *Un nuovo modo di governare. L'e-government e il cambiamento della Pubblica Amministrazione*, Fazi

della struttura di implementazione, in quanto le organizzazioni private, assumono un ruolo sempre più significativo nella produzione di servizi pubblici. Molte amministrazioni, non hanno al loro interno le competenze necessarie per affrontare in autonomia, iniziative di e-government complesse. Sempre più enti sviluppano una solida partnership con il settore privato, che collabora alla realizzazione del programma, offrendo alle amministrazioni la possibilità di sfruttare a proprio vantaggio l'esperienza acquisita.

All'interno del sistema le amministrazioni vengono divise dal programma su due livelli: il livello di front office e il livello di back office²³.

Il primo definito di tipo periferico comprende le Amministrazioni Pubbliche locali, che esercitano le loro attribuzioni entro una determinata zona territoriale. Gli attori locali sono coinvolti nella reale prestazione di servizio pubblico. Essi funzionano come unico e diretto interlocutore con l'ambiente esterno, cui indirizzare i flussi di richiesta proveniente dall'ambiente medesimo.

Il livello di back office, comprende le amministrazioni centrali e le Regioni, esse concorrono al processo di produzione ed erogazione del servizio pubblico, in coordinamento tra loro ed in collegamento con le altre amministrazioni di front office, senza avere un rapporto diretto con l'utente finale (Capocchi, 2002), ma svolgendo un ruolo di supporto, indirizzo e controllo dei servizi resi dalle amministrazioni di front office. Un ruolo importante viene assunto dalle Regioni come livello di governo rilevante di programmazione dello sviluppo per il proprio territorio. Nell'ambito di ogni Regione è prevista l'attivazione di team di progetto, denominati Centri Regionali di Competenza (CRC), finalizzati ad affiancare gli enti locali e a facilitarne l'azione di sviluppo dei processi di e-government.

La distinzione tra amministrazioni di front office e back office, induce, in primo luogo, a considerare l'esistenza, all'interno del Policy network, di sottogruppi di organizzazioni, ciascuna facente parte di una schiera di attori pubblici ai quali sono attribuiti ruoli differenziati. A tal proposito Hjern e Porter, osservano che non esiste una singola struttura di implementazione per la realizzazione di un programma nazionale, ma vi sono piuttosto sottogruppi di attori che svolgono ruoli specializzati. Si realizza un network, costituito da gruppi di attori organizzativi interdipendenti, ciascuno dei quali

²³ Capocchi A., (2002), "Il processo di e-government: le esperienze in corso in Italia e in Gran Bretagna", in *Azienda Pubblica*, 4

sviluppa diverse strategie, per contribuire alla soddisfazione dei bisogni espressi dall'utenza finale per la parte di sua competenza²⁴.

In secondo luogo, la ripartizione delle amministrazioni su due livelli, consente di individuare la "posizione" degli attori nello spazio multidimensionale delle relazioni. Gli attori occupano una posizione strutturale all'interno della rete, ovvero assumono una specifica localizzazione nel network rispetto al flusso di risorse, di informazioni e rispetto ai processi (Soda). La posizione occupata da un attore all'interno del network, influenza e condiziona i comportamenti e le azioni che questi è in grado di compiere e come conseguenza di questa posizione gli attori possono dipendere da altri attori, così come possono godere di vantaggi su di essi.

I concetti di ruolo e posizione assumono rilevanza per comprendere le scelte strategiche di ogni singolo attore. La scelta di posizionare gli enti tra il livello di back office e front office, ispirata dalla necessità di creare relazioni più rapide, dirette e trasparenti tra amministrazioni pubbliche ed ambiente esterno, è finalizzata essenzialmente a consentire che:

- gli utenti possano ottenere ogni servizio pubblico, rivolgendosi solo alle amministrazioni di front office, indipendentemente da ogni vincolo territoriale;
- gli utenti al momento della richiesta del servizio non debbano fornire informazioni di cui il sistema delle amministrazioni sia già in possesso;
- le amministrazioni di front office, raccolgano tutte le informazioni necessarie per l'erogazione del servizio;
- gli utenti non siano tenuti a conoscere come sistema delle amministrazioni è organizzato al suo interno nei processi di produzione e distribuzione dei servizi pubblici.

Gli attori locali, in quanto destinati a rappresentare il front office dell'intero sistema amministrativo a disposizione diretta degli utenti finali, assumono un ruolo strategico all'interno del network. Nelle ricerche in campo organizzativo, la centralità di un attore nei flussi di comunicazione e di lavoro è spesso riferita al concetto di potere, di autorità e di discrezionalità decisionale di livelli superiori della gerarchia (Soda). In un reticolo interorganizzativo, invece, l'importanza di un attore è

²⁴ Cristofoli D. – Zerbini F., (2002), "Network e Governance. Un'analisi del nuovo testo di legge sui servizi pubblici locali", in *Azienda Pubblica*, 2

essenzialmente riconducibile alla posizione che questo occupa rispetto ad altri. Dove le organizzazioni di un network sono impegnate nella erogazione di servizi multipli, differenziati ai clienti, un'organizzazione al centro dei flussi di assistenza, un'organizzazione, quindi, alla quale tutti i clienti devono rivolgersi, assume un ruolo centrale nell'ambito del reticolo. La centralità, componente strutturale della rete interorganizzativa, è la misura nella quale i flussi di lavoro attraversano una singola o un insieme di organizzazioni. Sotto questa prospettiva, le Amministrazioni Pubbliche Locali, possono rappresentare gli attori centrali del processo di e-government. La centralità deriva dal tipo di funzioni svolte, che comportano la gestione di relazioni dirette, con imprese e cittadini, aventi come oggetto la comunicazione, la gestione dell'informazione, la produzione e l'erogazione di servizi pubblici, e collocano gli enti locali al centro del flusso di informazioni. Ad essi gli utenti devono far necessariamente riferimento.

5.6 Il problema del coordinamento

Secondo Benson (1988) un reticolo interorganizzativo è in equilibrio quando le organizzazioni che vi prendono parte, sono impegnate in interazioni cooperative coordinate. Per gli attori organizzativi che si trovano sotto condizione di interdipendenza, si pone un problema di coordinamento, ossia di identificazione di tutte quelle risposte in grado di orientare i comportamenti e le azioni verso un risultato globale. Il lavoro può dirsi coordinato nella misura in cui le azioni poste in essere dalle organizzazioni, sono connesse reciprocamente con il massimo di efficienza ed efficacia²⁵.

La difficoltà di coordinare l'agire dei vari enti, rappresenta un problema centrale dei processi di e-government. La relativa autonomia degli attori, comporta problemi particolari per l'indirizzo, il coordinamento e l'integrazione nell'ambito del reticolo nel suo insieme. Grandori (1995) sostiene che il fabbisogno di coordinamento è tanto maggiore, quanto più le attività interdipendenti sono informativamente complesse. La variabile "complessità" rappresenta una componente rilevante dell'esigenza di coordinamento. Soda (1998)²⁶ individua tre determinanti che caratterizzano

²⁵ Benson J.K., (1988), Op. Cit.

²⁶ Soda G., (1998), *Reti tra imprese*, Carocci

la complessità di una relazione:

- il raggio di azione, riferito al livello di approcci disciplinari di cui necessita l'oggetto di una relazione;
- l'incertezza, definita come la differenza tra informazioni necessarie ed informazioni disponibili per lo svolgimento delle attività oggetto della relazione;
- il volume, riferito all'impegno necessario per lo svolgimento delle attività.

L'oggetto della relazione, ossia le finalità che si perseguono attraverso le medesime, rappresenta un utile elemento per comprendere la complessità. Esso può avere contenuti diversi come la comunicazione, scambi di beni e servizi, associazioni di risorse e conoscenze.

Sulla base di tali determinanti, all'interno delle strutture di implementazione per l'e-government, si percepisce la complessità che caratterizza le relazioni, che hanno ad oggetto la comunicazione tra i diversi attori presenti nel sistema delle amministrazioni pubbliche, la gestione e la circolazione delle informazioni, la produzione e l'erogazione dei servizi pubblici.

Secondo lo schema proposto da Borgonovi (2000) le condizioni sulle quali intervenire per ridurre la complessità sono riassumibili come segue:

- trasparenza, riferita alla opportunità concessa a tutti gli attori di accedere alle informazioni;
- assunzione di responsabilità da parte dei vari enti;
- disponibilità di strumenti di misurazione dei risultati inerenti l'efficacia degli interventi.

In particolare, l'adozione di un sistema di indicatori di risultato rappresenta uno strumento efficace a fronte dell'incertezza che influenza la programmabilità degli interventi. La definizione di parametri espressivi del grado di raggiungimento dei risultati consente di programmare le attività, definire le caratteristiche professionali dei soggetti necessarie per realizzare i programmi, valutare la fattibilità degli stessi in relazione alle risorse disponibili, attuare azioni correttive nel caso in cui tali risultati non corrispondano agli obiettivi stabiliti. Al fine di giungere ad una definizione coordinata degli interventi, il piano per l'e-government propone una serie di indicatori con i quali le singole amministrazioni misurano i risultati conseguiti. Nella tabella seguente si riepilogano le azioni stabilite per il raggiungimento degli obiettivi prioritari e i relativi indicatori che esprimono il grado di raggiungimento degli obiettivi:

Esempi di Parametri di valutazione delle azioni di e-government

Azioni/obiettivi	Efficienza	Sviluppo delle competenze informatiche	Potenziamento dell'infrastruttura attuale
Azione 1 Indicatore 1	Semplificazione delle attività contabili Percentuale di flussi gestiti con protocollo informatico	Alfabetizzazione informatica Ore di formazione a distanza	Informatizzazione delle postazioni di lavoro Percentuale di postazioni informatizzate
Azione 2 Indicatore 2	Sviluppo protocollo e flussi documentali Percentuali di AOO in cui il nucleo minimo è operante		Valorizzazione del patrimonio informativo Numero di banche dati messe in condivisione

Fonte: Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie

Gli strumenti di misurazione dei risultati se da un lato rappresentano un riferimento adeguato per coordinare le azioni, eliminando le aree di incertezza che caratterizzano gli obiettivi comuni, dall'altro lato da soli non gestiscono le interdipendenze "critiche"²⁷.

L'obiettivo di conseguire "un rapido, visibile e misurabile" sviluppo dell'innovazione della Amministrazione Pubblica, richiede il ricorso a meccanismi capaci di regolare le interdipendenze, indirizzando in maniera coerente gli interventi.

I meccanismi di coordinamento costituiscono le modalità attraverso cui si risolvono le interdipendenze e rappresentano le soluzioni alle quali le organizzazioni fanno riferimento per svolgere in modo coordinato le loro attività (Martinez, 2000).

Nell'ambito di un network i meccanismi di coordinamento possono

²⁷ Grandori A., (1995), *L'organizzazione delle attività economiche*, il Mulino

essere di tipo diverso a seconda del tipo di attori e di ambiente nel quale questi si muovono. La scelta del tipo di meccanismo di coordinamento, quindi, è legata alla configurazione delle interdipendenze da gestire.

I principali meccanismi di coordinamento cui si fa ricorso per la gestione delle relazioni di interdipendenza, posso essere classificati come segue:

- Meccanismi sociali. Basati sulla fiducia e sulla reciprocità
- Meccanismi contrattuali. Si basano sull'uso di un contratto che gestisce le interdipendenze stabilendo i contenuti dell'accordo, i contributi delle parti, le basi di reciprocità, ecc.
- Meccanismi associativi e di collegamento. Ne sono esempio i comitati interaziendali, i trust, i cartelli che pur non avendo natura contrattuale, sono caratterizzati da un elevato grado di formalizzazione che vincola le parti coinvolte nella relazione.
- Meccanismi di regolazione. Il mercato, le norme, il piano, l'autorità gestiscono le interdipendenze in una dimensione collettiva, e rappresentano forme di regolazione "implicita o esplicita" che influenzano e vincolano il comportamento, le scelte di tutti gli attori organizzativi che si muovono in un certo ambito di attività.

Questi ultimi rappresentano gli strumenti che meglio garantiscono l'integrazione ed il coordinamento per l'implementazione di un'azione comune, da parte di una molteplicità di attori appartenenti ad un sistema complesso.

All'interno di un Policy Network, le decisioni non possono essere prese in un modo unilaterale da nessun attore. Le parti devono tener conto dell'esistenza e delle strategie poste in essere dagli altri attori per la realizzazione di un obiettivo comune. Non possono mettere in atto il loro gioco indipendentemente dagli altri. La regolazione di una "terza parte"²⁸, che contemperi i diversi interessi indirizzandoli verso l'interesse generale, è un meccanismo fondamentale. Per l'implementazione di un programma pubblico, le relazioni tra attori interdipendenti possono essere governate in modo burocratico con l'impiego di norme, piani oppure con l'impiego di autorità e supervisione, ovvero con entrambi i meccanismi (Grandori).

Leggi, regolamenti e atti legislativi, emanati dagli organi di governo politico, regolano e condizionano le relazioni fra attori all'interno di una rete, imponendo o impedendo di mettere in atto azioni congiunte di collaborazione, di competizione o di scambio. Il comportamento è, dunque,

²⁸ Crozier M. – Thoening J.C. (1988), Op.Cit.

vincolato da una serie di regole, che possono anche penalizzare eventuali strategie non conformi.

Il piano è un meccanismo di regolazione collettiva che definisce principi, obiettivi cui conformarsi e linee di azione da seguire, che vincolano l'autonomia decisionale degli attori. È, tuttavia, necessario, come osserva Grandori (1995), che il tipo di interdipendenze da coordinare deve essere sufficientemente prevedibile per essere ricondotto ad un programma.

Infine, l'Autorità rappresenta un organismo esterno, a cui gli organi di governo affidano compiti di controllo, valutazione e regolazione delle azioni svolte dai singoli attori e di quelle poste in essere nella rete nel suo complesso. L'autorità esercita i poteri attribuitogli in maniera indipendente, ovvero prende le decisioni di propria competenza nel rispetto della legge, ma senza la presenza di interferenze da parte degli organi di governo.

5.6.1 I meccanismi di regolazione per l'implementazione dell'e-government: il Piano e l'autorità

All'interno delle strutture di implementazione per l'e-government si individuano due fondamentali meccanismi di regolazione collettiva:

- il Piano di azione
- il Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA)

Il Piano di azione per l'e-government è un documento programmatico che, postulando quale presupposto l'innovazione del sistema pubblico, coordina le iniziative degli attori centrali e locali definendo obiettivi da raggiungere, indirizzi prioritari cui devono uniformarsi le singole amministrazioni, interventi e strumenti organizzativi necessari, tempi di esecuzione. Il Piano ha come suo fondamento la stretta interazione tra amministrazioni di back-office e front-office. L'interconnessione tra gli enti viene vista come condizione essenziale per il miglioramento dei servizi a cittadini e imprese, e come fattore di sviluppo di nuovi servizi basati su moderne tecnologie. Le Amministrazioni Pubbliche sono autonome rispetto al piano d'azione per quanto riguarda la formulazione dei programmi per lo sviluppo dell'e-government, nell'ambito territoriale di propria competenza. Il programma distingue, infatti, i progetti di e-government di competenza delle Regioni e degli Enti Locali da quelli delle amministrazioni centrali. Il

Piano si pone quale strumento di coordinamento delle azioni progettuali atto a far fronte al rischio evidente che ciascuna parte della P.A. risponda alle sue esigenze con soluzioni organizzative e tecniche adeguate a risolvere il singolo problema, ma che nella loro individualità comportano inevitabilmente il riprodursi di azioni che vanno invece riportate nel quadro di riferimento generale.

La definizione di un programma unitario che gestisce e coordina le azioni per l'e-government per il perseguimento di una finalità progettuale comune, nel pieno rispetto delle autonomie, è efficace sia per raggiungere globalmente i risultati previsti, sia per utilizzare al meglio le risorse disponibili.

Il CNIPA è un'organizzazione autonoma e indipendente cui spettano funzioni di stimolo, pianificazione, progettazione, coordinamento e controllo dello sviluppo dell'innovazione tecnologica nel settore pubblico. Lo sviluppo di sistemi informativi automatizzati costituiscono gli strumenti fondamentali per migliorare i servizi pubblici, contenere i costi, rendere trasparente l'azione amministrativa. Sulla base di queste premesse, il CNIPA, avvalendosi dei poteri, ad esso assegnati dagli organi di governo, definisce secondo un approccio strategico, le linee dello sviluppo dei nuovi sistemi informativi a cui le amministrazioni pubbliche devono conformarsi nella realizzazione dei progetti di e-government. Il Centro, in quanto meccanismo di regolazione collettiva, esercita, dunque, un'attività di indirizzo e controllo nei confronti delle amministrazioni nel settore dell'informatica. L'attività di indirizzo viene esplicata attraverso la definizione di norme tecniche e criteri in termini di pianificazione, progettazione, realizzazione, gestione e mantenimento dei sistemi informativi, nonché della loro qualità e dei relativi aspetti organizzativi (Tivelli, Masini, 2002)²⁹. L'attività di supervisione viene esercitata mediante controlli periodici sui risultati conseguiti dalle singole amministrazioni, con particolare riguardo ai costi e benefici di nuovi sistemi.

²⁹ Tivelli L. – Masini S., (2002), *Un nuovo modo di governare. L'e-government e il cambiamento della Pubblica Amministrazione*, Fazi

Capitolo Sesto

L'implementazione dell'e-government

6.1 L'attività amministrativa e la funzione di coordinamento delle tecnologie dell'informazione – 6.2 Il sistema informativo integrato - 6.3 Il protocollo informatico: aspetti generali - 6.3.1 L'intervento del CNIPA per l'implementazione del protocollo informatico - 6.3.2 Le strutture organizzative: le Aree Organizzative Omogenee - 6.4 Il sistema Informativo Unitario - 6.4.1 La RUPA e la cooperazione applicativa.

6.1 L'attività amministrativa e la funzione di coordinamento delle tecnologie dell'informazione

Da un punto di vista tecnologico e-government vuol dire concepire, sviluppare e mettere in esercizio sistemi informativi che siano in grado non solo di automatizzare passi dei processi amministrativi ma soprattutto di far interagire gli attori di tali processi¹. Le tecnologie dell'informazione, dunque, non si configurano quali semplici strumenti tecnici di automazione delle attività d'ufficio (office automation) ma come una vera e propria risorsa strategica necessaria per una migliore efficienza ed efficacia operativa del sistema amministrativo.

Per efficienza amministrativa si intende la capacità del sistema di elaborare ingenti volumi di dati in modo tempestivo e a costi il più possibile limitati. Ad essa sono collegati aspetti come l'integrazione delle procedure, la velocità di aggiornamento e di elaborazione, la tempestività della generazione delle sintesi informative e della loro trasmissione, la riduzione o l'eliminazione delle duplicazioni.

¹ Fugetta A., (2002), "E-government", in *Sviluppo & Organizzazione*, n.194, Novembre/Dicembre

L'efficacia è connessa alla capacità del sistema amministrativo di gestire, selezionare, analizzare e comunicare informazioni che siano affidabili, aggiornate, complete, rilevanti e di elevata qualità. Al concetto di efficacia sono collegati aspetti quali la trasparenza dei processi amministrativi, la costanza di elaborazione e comunicazione, la riduzione delle distanze.

Le tecnologie dell'informazione possono agire su tali condizioni, influenzando in modo determinante e decisivo il modo di svolgere le attività amministrative.

Un primo contributo è dato dal fatto che le ICT consentono la raccolta, l'elaborazione, la trasmissione e l'archiviazione di enormi volumi di dati che caratterizzano l'attività e le funzioni proprie dell'amministrazione pubblica². Attività quali certificazioni, autorizzazioni, verifiche, controlli, richiedono la disponibilità e il continuo aggiornamento di dati, che con le tecnologie dell'informazione possono essere realizzate con maggiore velocità, precisione e con costi limitati. In sintesi, l'effetto primario delle tecnologie dell'informazione è costituito dal sostanziale miglioramento indotto nelle prestazioni del sistema amministrativo su diversi fronti: vengono accelerati i processi di elaborazione di dati e informazioni; diminuisce il costo di gestione di ogni singola operazione; aumenta la tempestività con cui vengono resi disponibili i documenti; si accresce la capacità di memorizzare dati e informazioni; si modifica il ruolo che gli operatori svolgono sia negli ambiti di specializzazione specifica sia nei confronti delle altre funzioni organizzative. Tali effetti nascono dalla constatazione dell'importanza che variabili quali la disponibilità dell'informazione, la sua diffusione e il suo grado di codificazione, giocano sul modo di organizzare i flussi informativi.

Uno degli aspetti più interessanti delle ICT consiste nel supporto che esse forniscono a nuove forme di coordinamento del lavoro amministrativo. Molti contributi classificano le tecnologie dell'informazione tra i meccanismi di coordinamento delle attività amministrative intraorganizzative e interorganizzative, per il contributo che esse offrono alla gestione delle relazioni di interdipendenza sia orizzontali che verticali tra diverse unità organizzative³. In particolare, la creazione di reti elettroniche⁴ che

² Borroni E., (2000), "Le tecnologie dell'informazione e il cambiamento dell'amministrazione pubblica", in *Azienda Pubblica*, 1

³ Grandori A. – Soda G., (1995), "Inter-firm Network: Antecedents, Mechanisms and Form", in *Organization Studies*, 16/2

⁴ Invernizzi E., (1990), "Tecnologie informatiche e management negli anni novanta", in *Sviluppo e Organizzazione*, Maggio/Giugno

consentono da un lato di aggiornare e diffondere in tempo reale (modalità on-line) dati ed informazioni ad un numero sempre più grande di persone localizzate in posti diversi e dall'altro di avere accesso agli stessi dati ed informazioni da parte di un numero sempre più elevato di persone, rappresenta la caratteristica chiave che distingue le tecnologie dell'informazione e che consente il coordinamento operativo tra unità diverse.

Le ICT non influiscono sulla configurazione delle interdipendenze, quanto piuttosto sul modo in cui le imprese organizzano i loro flussi informativi. Il punto essenziale risiede, dunque, nello sviluppo e nella valorizzazione della risorsa "informazione". I progressi delle tecnologie oltre ad offrire la prospettiva di incrementare l'efficienza e l'ampiezza dell'elaborazione dell'informazione consentono di accedervi senza restrizione di carattere spaziale e temporale, facilitando il presidio delle interdipendenze su diversi piani. Si sottolinea, dunque, la rilevanza assunta dalle IT nelle organizzazioni pubbliche, in cui l'informazione è sovente la principale risorsa e il principale prodotto⁵. Si afferma che esse, se adeguatamente implementate, possano assicurare il coordinamento delle attività tra loro disperse (Agliati, 1996) favorendo le seguenti forme di interazione:

All'interno della catena del valore. Attività con funzioni diverse che costituiscono un processo produttivo tendono a compattarsi e ad essere svolte in minor tempo;

Tra le fasi finali della catena del valore di diverse organizzazioni. Lo sviluppo sempre più persuasivo di collegamenti elettronici tra diverse organizzazioni implica che i confini organizzativi tendono a diventare più permeabili.

Le tecnologie dell'informazione, favorendo l'integrazione operativa all'interno e tra organizzazioni diverse, svolgono un ruolo determinante nel promuovere e supportare la creazione di network, nell'ambito dei quali è possibile stabilire nuove forme di rapporti sia orizzontali che verticali. Quindi, oltre agli effetti specifici che le tecnologie dell'informazione producono sull'attività amministrativa, l'attenzione va posta sui cambiamenti che una maggiore diffusione e codificazione dell'informazione, può indurre sull'organizzazione nel suo complesso. Le tecnologie dell'informazione rendono più conveniente, da un punto di vista

⁵ Borgonovi E., (1999), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea

economico, e più semplice, da un punto di vista operativo, il coordinamento di una vasta rete di sottosistemi parzialmente autonomi⁶.

Ed è questo l'aspetto che contraddistingue l'e-government. Si sottolinea, infatti, che il potenziale delle tecnologie dell'informazione, nella Pubblica Amministrazione deve essere valorizzato per la capacità di esaltare strutture organizzative reticolari, necessarie per gestire efficacemente la complessità amministrativa, sia ai diversi livelli territoriali, sia nelle varie relazioni gerarchiche.

Le possibilità offerte dall'integrazione elettronica spingono il sistema pubblico oltre le fasi dell'automazione e dell'informatizzazione dell'attività amministrativa, verso una trasformazione delle modalità operative che si riflette positivamente sulla qualità dei servizi e sulla soddisfazione nei confronti dell'azione amministrativa. Il ricorso alle IT non implica semplicemente la sostituzione delle operazioni manuali con azioni effettuate da computer, o attribuire un diverso contenuto ai flussi informativi attraverso nuove forme di presentazione delle informazioni, ma di modificare la visione organizzativa delle amministrazioni pubbliche, rivalutando il ruolo che le tecnologie svolgono nell'avvicinare in un unico network le amministrazioni nello svolgimento della loro attività.

In questa ottica l'e-government viene considerato come una risorsa rilevante per il cambiamento diretto a rendere la pubblica amministrazione una "rete"⁷, nella quale amministrazioni centrali, Regioni ed Enti locali si configurano come nodi autonomi, finalizzati ad interagire e cooperare per fornire soddisfacenti risposte alla domanda di servizi che ad essi si rivolge.

Le tecnologie dell'informazione rappresentano, dunque, lo strumento che declinato secondo modalità appropriate agli obiettivi strategici, sostiene l'operatività di tale modello, consentendo la creazione di maggiori interrelazioni e legami e modificando le dimensioni spaziali e temporali all'interno delle quali i singoli attori svolgono la propria attività.

⁶ Agliati M., a cura di, (1996), *Tecnologie dell'informazione e sistema amministrativo. L'evoluzione negli assetti operativi e organizzativi della funzione amministrativa*, Egea

⁷ Tivelli L. – Masini S., (2002), *Un nuovo modo di governare. L'e-government e il cambiamento della Pubblica Amministrazione*, Fazi

6.2 Il sistema informativo integrato

Il termine tecnologie dell'informazione non è associabile a specifici mezzi tecnici o a definite soluzioni tecnologiche, ma denota un sistema in continua espansione, nel quale si ha l'utilizzo simultaneo di più tecnologie informatiche collegate tra loro, inserite in architetture composite nelle quali devono trovare coerente configurazione tutte le componenti del sistema informativo (S.I.).

Il sistema informativo può essere definito come un insieme di procedure, di metodologie, di strumenti elettronici e di persone, tra loro integrati per la generazione e il trattamento di tali dati ed informazioni, secondo modalità e caratteristiche che li rendono utili per un buon funzionamento del sistema operativo⁸.

Le parti che costituiscono un S.I. possono essere così sintetizzate:

un insieme di dati che opportunamente trattati danno origine a informazioni specificamente prodotte per un destinatario e finalizzate a scopi specifici;

un insieme di procedure, ovvero un complesso di regole volte ad ordinare l'acquisizione ed il trattamento dei dati e la successiva produzione di informazioni;

un insieme di individui che sovrintendono al funzionamento delle procedure nelle varie fasi di gestione della catena dati-informazioni;

un complesso di mezzi e strumenti tecnici che intervengono a supporto dei processi di raccolta, memorizzazione, elaborazione e trasferimento di dati ed informazioni.

Qualsiasi funzione i sistemi operativi offrono e sostengono, è chiaro che essi sono essenzialmente implementati per mettere a disposizione di una determinata classe di utenti, una serie di servizi informativi per il soddisfacimento dei loro più svariati bisogni informativi. È dunque possibile sostenere che la principale attività eseguita dagli utenti in interazione con i sistemi informativi è quella di ricercare informazioni per la risoluzione di un problema di natura informativa. Quest'ultimo può essere il monitoraggio di uno stato o di una situazione corrente, la necessità di acquistare informazioni per attività decisionali, di controllo, o per la realizzazione delle attività operative.

⁸ Maggioni V., (1983), *Il sistema informativo aziendale*, Cedam – Marchi L., (2003), *I sistemi informativi aziendali*, Giuffrè

Gli studi sul tema dei sistemi informativi si sono evoluti nel tempo modificando il proprio fulcro di attenzione. L'interesse si è infatti progressivamente spostato dall'insieme di mezzi tecnici che compongono il sistema, verso il patrimonio di dati come fattore di produzione primario sul quale far convergere le scelte relative agli altri elementi del sistema informativo (Agliati, 1996). Tale evoluzione è essenzialmente legata alle evoluzioni avvenute nel campo delle tecnologie dell'informazione che hanno contribuito all'affermazione di una più evoluta generazione di sistemi informativi, quelli di tipo integrato.

Il sistema informativo integrato, sotto l'aspetto informativo, concepisce l'organizzazione come un insieme unitario, la studia nel suo complesso, fondendo in un tutto unico i settori, le funzioni, le attività. Ogni procedura posta in essere ha degli evidenti collegamenti con altre operazioni e procedure, già realizzate o di futuro svolgimento. L'organizzazione del sistema è strutturata in maniera tale da rilevare e memorizzare le informazioni una sola volta nel momento della loro origine, rendendole disponibili per tutte le attività che evidenziano necessità d'impiego. In tal modo, le fasi di raccolta e conservazione dei dati seguono sempre lo stesso principio, quello dell'unicità dell'archiviazione. Il sistema si caratterizza per un orientamento agli archivi (File), piuttosto che alle singole operazioni. Tutte le informazioni omogenee rispetto ad un determinato criterio saranno memorizzate in un unico archivio centralizzato, a disposizione di una molteplicità di utenti. Il sistema è dunque in grado di assistere tutti gli attori nello svolgimento delle proprie funzioni.

È essenziale che i sistemi informativi realizzati o revisionati dalle amministrazioni pubbliche siano integrati (Fugetta, 2002, p.23). L'unicità del processo di raccolta dei dati, la riduzione del numero degli archivi (evitandosi le registrazioni duplicate di informazioni), l'integrazione delle procedure, la rapidità e la semplicità dell'aggiornamento degli archivi, sono le caratteristiche che dovranno contraddistinguere le nuove modalità lavorative delle amministrazioni pubbliche.

6.3 Il protocollo informatico: aspetti generali

La realizzazione del progetto di una Pubblica Amministrazione che funziona come un Network, così da consentire il flusso di informazioni tra

centro e periferia, l'integrazione delle informazioni ai vari livelli istituzionali (centrale, regionale, provinciale e comunale), richiede che ogni singola amministrazione sia in grado di svolgere in via ordinaria la propria attività attraverso una rete. L'interoperabilità amministrativa, principio cardine del processo di e-government, poggia le sue basi nella riorganizzazione del back-office di ogni singola amministrazione.

Con l'affermarsi del piano di e-government, in particolare, la gestione elettronica dei flussi documentali, ovvero dell'insieme di attività finalizzate alla registrazione di protocollo, alla classificazione, organizzazione, assegnazione e reperimento dei documenti amministrativi, ha assunto un chiaro sviluppo quale strumento base per l'amministrazione elettronica.

Il punto di riferimento è rappresentato dal Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (DPR 445/2000), che detta un quadro organico di regole generali, per l'attuazione dei sistemi informativi automatizzati, che devono sostenere le nuove modalità operative della gestione dei flussi documentali. "Le Pubbliche Amministrazioni provvedono a realizzare o revisionare sistemi informativi finalizzati alla totale automazione delle fasi di gestione dei documenti amministrativi" allo scopo di realizzare: efficienza amministrativa, trasparenza e tempestività delle operazioni, semplificazione amministrativa, controllo interno.

In particolare una delle componenti basilari del più ampio e articolato sistema di gestione informatica dei documenti nella Amministrazione Pubblica è il Protocollo Informatico.

Ogni Amministrazione Pubblica, perseguendo gli obiettivi previsti dal proprio mandato istituzionale riceve e produce un enorme volume di documenti. Si ritiene che l'attività della Pubblica Amministrazione si esprime principalmente nella produzione, nella trasformazione e nella consultazione di documenti concernenti le varie funzioni istituzionali. Tale attività si estrinseca in processi governati da procedure e regole variabilmente complesse ed articolate. L'attività di protocollazione è quella fase del processo di gestione che certifica provenienza e data di acquisizione del documento, identificandolo in maniera univoca, nell'ambito di una sequenza numerica collegata con l'indicazione cronologica. Più specificamente la registrazione di protocollo nel caso di documenti ricevuti, certifica il fatto che il documento è entrato nei confini dell'amministrazione; nel caso di documenti inviati all'esterno dell'amministrazione, certifica il fatto che a fronte di un processo di lavoro è stato prodotto un certo

documento, in una certa data ben definita. Costituisce pertanto un punto nevralgico di tutti i flussi di lavoro tra le Amministrazioni e all'interno di esse. Le modalità di gestione adottate in merito assumono, di conseguenza, un'importanza fondamentale nella strategia operativa delle Amministrazioni. Inoltre, la memoria relativa alle attività svolte (necessaria ad es. ai bisogni amministrativi delle strutture, alla programmazione delle attività future), richiede organizzazione e nel caso specifico un inquadramento nel tempo e nello spazio dei documenti prodotti e conservati e il collegamento con le attività connesse. Il protocollo segue lo sviluppo di un procedimento nei suoi diversi passaggi all'interno di un'amministrazione o da un'amministrazione all'altra. Per questa sua caratteristica, il suo ridisegno e la sua automazione aiutano ad impostare razionalmente e quindi ad automatizzare in maniera integrata la sequenza di tutte le attività di un processo di servizio.

Si definisce sistema di protocollo informatico l'insieme di risorse di calcolo, degli apparati, delle reti di comunicazione e delle procedure informatiche utilizzati dalle amministrazioni per la gestione dei documenti (DPR 428/1998), ovvero tutte le risorse tecnologiche necessarie alla realizzazione di un sistema informatico finalizzato alla registrazione, alla classificazione, all'organizzazione, all'assegnazione e al reperimento dei documenti in entrata e in uscita.

Al riguardo è necessario operare una distinzione tra:

- protocollo informatizzato, con il quale al flusso documentale fisico, fa riscontro un flusso logico che riguarda il trattamento delle informazioni contenute nei documenti e la sequenza delle attività che vi sono collegate. Nel sistema informativo esiste unicamente una sintesi del documento (documento informatico) mentre il supporto fisico completo rimane quello cartaceo;
- protocollo informatico in senso stretto: con il quale anche il documento è integralmente impostato sul sistema informativo in formato elettronico (documento elettronico) e trattato con strumenti informatici.

Più in particolare, attraverso il sistema di protocollo, una procedura informatica assegna in maniera automatica e in modo immutabile il numero progressivo di protocollo a ciascun documento in arrivo presso un qualsiasi settore dell'amministrazione. Tutti i documenti registrati nel sistema di protocollo informatico vengono organizzati nel sistema documentale dell'ente, attraverso un processo di classificazione. Tale

processo attribuisce al documento un indice di classificazione che determina una specifica collocazione all'interno degli archivi. Successivamente si provvede tramite il sistema ad assegnare il documento all'ufficio cui compete la trattazione del relativo affare o procedimento amministrativo. Il sistema di protocollo informatico tiene traccia di tutti questi passaggi, memorizzando per ciascuno di essi l'identificativo dell'utente che effettua l'operazione con la data e l'ora dell'esecuzione.

Il quadro normativo che guida il protocollo informatico è definito dal regolamento per la tenuta del protocollo amministrativo con procedura informatica (DPR 428/1998), successivamente confluito nel DPR 445/2000, il quale stabilisce che le amministrazioni entro il 1° Gennaio 2004, devono provvedere a realizzare o revisionare sistemi informativi automatizzati per la gestione del protocollo informatico. L'importanza attribuita a tale strumento, è da ricercare nel ruolo assunto dal protocollo informatico, che non rappresenta un semplice sistema destinato alla pura attività di validazione dei documenti in entrata e in uscita dall'ente (Marasso, 2001, p 154), ma rappresenta uno strumento per il monitoraggio dell'intera attività amministrativa.

Il protocollo va ben oltre la semplice registrazione di riferimenti in entrata e in uscita. Tra le fasi iniziali di ricezione della documentazione e di assegnazione del numero di registro e le fasi finali di comunicazione dell'atto e di archiviazione dei documenti, il protocollo segue e supporta l'intero sviluppo di un procedimento amministrativo⁹. In particolare esso include le attività legate all'assegnazione del procedimento, alla fascicolazione della pratica, alla ricerca dei documenti registrati, alla comunicazione delle fasi procedurali ai soggetti competenti ed interessati, all'attivazione di eventuali collegamenti istituzionali, al monitoraggio dello stato di avanzamento di una pratica.

Grazie a questo suo forte legame con il flusso di lavoro, il protocollo informatico rende possibile la realizzazione effettiva di una gestione completamente automatizzata dei flussi documentali e la conseguente attuazione di profonde innovazioni nelle modalità di lavoro delle amministrazioni e nei rapporti tra esse ed utenti finali dei servizi pubblici assumendo forte valenza in termini di:

- efficienza interna delle amministrazioni, attraverso l'eliminazione dei

⁹ Cafferata R. – Cerreti C. – Frey M., (1999), “Il processo di protocollo e la sua informatizzazione: realtà e modelli a confronto”, in *Suppl. Economia Pubblica*, 3

flussi cartacei, la diminuzione degli uffici di protocollo, la razionalizzazione dei flussi documentali. La riorganizzazione del protocollo può comunque spaziare da una semplice velocizzazione della ricerca della documentazione sino a giungere al ridisegno dell'intero processo di servizio, tutto dipende dall'ampiezza dell'intervento;

- trasparenza dell'azione amministrativa, attraverso strumenti che rendono possibile l'accesso allo stato dei procedimenti e ai relativi documenti, da parte delle persone interessate (cittadini ed imprese).

Il processo di protocollo, a motivo di questa sua forte valenza di leva di cambiamento, è stato identificato dal CNIPA, come un punto cardine di rinnovamento delle amministrazioni. Il protocollo informatico, seguendo gli spostamenti della pratica attraverso i diversi uffici e le diverse amministrazioni, permette di ridisegnare in maniera integrata il flusso di lavoro dei diversi procedimenti amministrativi, in un'ottica di valorizzazione della funzione pubblica. Si afferma, tuttavia, che la valorizzazione del protocollo come significativa spinta al cambiamento può a prima vista sorprendere, dal momento che nella visione consolidata della P.A., le attività ad esso collegate, sebbene rilevanti quanto a volumi di attività richieste, vengono giudicate routinarie e marginali rispetto al funzionamento degli uffici (Cafferata, Cerruti, Frey, 1999, p.122). Le attività di protocollo, nella maggior parte dei casi, non sono considerate come un punto centrale per la gestione delle informazioni e nella configurazione dei servizi, ma come semplici registrazioni "burocratiche" di riferimenti in entrata e in uscita. Difatti, almeno inizialmente, le amministrazioni hanno mostrato un marginale interesse per il protocollo nei loro progetti di informatizzazione. La situazione presenta comunque elevati gradi di variabilità nei vari livelli istituzionali. In una ricerca effettuata dal Formez nel 2001, sul livello di introduzione del protocollo informatico, su un campione di Province e Comuni, è emerso che nell'80,6% delle Province era stato formulato o era in corso di sviluppo un progetto per l'informatizzazione del protocollo, mentre nei Comuni la percentuale era del 46.3%.

Questa situazione si è progressivamente evoluta nel tempo, in quanto le amministrazioni nel complesso hanno mostrato una crescente attenzione per il protocollo nei loro piani di informatizzazione, anche se in alcuni casi è rimasto un obiettivo di massima, senza essere estrinsecato in progetti esecutivi.

6.3.1 L'intervento del CNIPA per l'implementazione del protocollo informatico

La realizzazione dei benefici ricollegabili all'intervento sul protocollo, non può prescindere dall'adozione di indirizzi in materia e di regole tecniche comuni ed aggiornate. La strategia seguita dal CNIPA è stata quella di emanare norme comuni per la salvaguardia della trasparenza amministrativa (per garantire ad esempio la non modificabilità delle registrazioni, la stretta sequenzialità della numerazione dei documenti) lasciando all'autonomia di ciascuna amministrazione, tutti gli aspetti relativi al miglioramento della propria efficienza interna, come la scelta sull'organizzazione del flusso interno di lavorazione dei documenti e sul livello di automazione attuabile.

Per dare impulso alla realizzazione dei sistemi di protocollo informatico e coordinare le attività di implementazione delle varie amministrazioni, è stato istituito, presso il dipartimento dell'Innovazione Tecnologica, un Project office, composto da esperti in materia. Compito del Project office è offrire alle amministrazioni pubbliche una collaborazione di carattere tecnico e acquisire informazioni relative ai modelli architetturali dei vari progetti, al contesto operativo, alle problematiche sorte in fase attuativa, da mettere a disposizione come best practices per le amministrazioni che intendono realizzare progetti analoghi e che si trovano pertanto di fronte a problematiche simili.

Le amministrazioni sono, dunque, chiamate ad elaborare, nell'ambito dei propri progetti di implementazione dell'e-government, un piano per la realizzazione del protocollo informatico. La strategia progettuale di riferimento si basa su tre punti fondamentali: definire poche ma chiare regole; lasciare alle amministrazioni la responsabilità delle scelte sulle questioni di efficienza interna; fornire alle amministrazioni un supporto consulenziale e metodologico per facilitarle nelle scelte delle migliori soluzioni organizzative ed informatiche.

Allo scopo di guidare le Amministrazioni Pubbliche, il CNIPA definisce, inoltre, i vari stadi di evoluzione che dovrebbero caratterizzare la realizzazione del protocollo informatico. Il progetto di ciascuna amministrazione, dunque, acquisisce come punto di riferimento un piano di sviluppo standard, predisposto dal CNIPA, che prevede quattro fasi articolate, di seguito descritte.

Fase 1: Questa fase è definita di preparazione e si articola nei seguenti step:

- Sensibilizzazione. Tale fase prevede le attività di: formazione sul

promotore interno del progetto; individuazione degli utenti "top" da coinvolgere; interventi di acculturamento della struttura; assistenza all'evento di start-up

- Piano Operativo. Tale fase prevede la definizione del responsabile del progetto; posizionamento del progetto al vertice; funzionalità da attuare; valenze da considerare; portata del progetto in termini qualitativi e quantitativi; criteri di scelta per un eventuale unità test;
- Atti Preparatori. In tale fase verranno svolte le attività di: formalizzazione del gruppo di lavoro; individuazione dell'unità test da coinvolgere nel progetto; definizione di ruoli e regole del progetto;
- Programmazione degli obiettivi specifici e misurabili; flussi di entrata ed uscita; strutture organizzative preposte alla protocollazione; eventuale monitoraggio.

Fase 2: Tale fase è definita Riprogettazione del sistema documentale e si articola nei seguenti step:

- Rilevazione dello stato attuale e quindi studio della documentazione; rilevazione della situazione esistente tramite interviste; rilevazione delle tipologie di processi e dei relativi iter; rilevazione della tipologia di documenti; individuazione del parco applicativo e tecnologico.
- Analisi dei processi documentali rilevazione delle criticità e opportunità; studio del supporto informatico;
- Riorganizzazione del processo. Questa fase riguarda l'individuazione delle possibili opzioni organizzative e le conseguenti implicazioni; definizione dei requisiti per il nuovo Sistema Informativo di supporto alle soluzioni organizzative prospettate; definizione delle esigenze di formazione (sulla base del gap rilevato tra competenze attuali e competenze richieste); definizione di un manuale per la gestione elettronica dei documenti.
- Decisioni. Questo passo prevede lo svolgimento di attività di verifica; di definizione delle funzionalità prioritarie da attivare.

Fase 3: Questa fase si avvicina alla effettiva Realizzazione del Progetto Informatico e come tale prevede:

- Studio di fattibilità, che riguarda l'esame delle alternative di supporto; valutazione degli investimenti necessari;
- Capitolato tecnico per l'acquisizione delle offerte; predisposizione del capitolato; predisposizione dello schema del contratto; realizzazione della gara d'appalto; valutazione delle offerte e aggiudicazione.
- Realizzazione, Installazione, collaudo dell'applicazione software;

esecuzione del progetto.

- Diffusione sull'intera unità organizzativa e conseguenti modifiche sulla struttura organizzativa (ruoli, compiti,..); addestramento e formazione.

Fase 4: Test dell'unità pilota, sperimentazione sul campione individuato, monitoraggio dell'andamento; analisi delle criticità (scostamenti, situazioni problematiche.); correzioni e riallineamenti.

L'iter standard, non va letto in chiave assoluta. Ciascuna fase riveste rilevanza e complessità diverse, in termini di costi, tempi, risorse impegnate. Le fasi sono poste in successione temporale, ma possono essere realizzate anche contemporaneamente, qualora il risultato che esse producono non sia propedeutico all'avvio della fase successiva. A seconda delle diverse variabili che caratterizzano ciascuna amministrazione e soprattutto il tipo di funzionalità che si decide di implementare, l'iter del progetto può presentarsi più semplificato, o al contrario più complesso rispetto a quello definito dal CNIPA. La numerosità e la variabilità dei parametri da prendere in considerazione, impedisce di fatto una schematizzazione valida per tutte le amministrazioni. Un iter di programma universale potrà essere realizzato solo sulla base di esperienze realizzate da amministrazioni che in fase avanzata del progetto abbiano raggiunto buoni risultati, in tempi brevi e a costi ridotti, e che rappresentino delle best practices da diffondere come utile riferimento per amministrazioni che decidono di seguire lo stesso percorso di realizzazione.

6.3.2 Le strutture organizzative: le Aree Organizzative Omogenee

Il fenomeno della frammentazione dei registri di protocollo, viene considerata una delle maggiori cause di inefficienza nella gestione dei documenti delle Pubbliche Amministrazioni. Tra le conseguenze negative va citata la ripetuta protocollazione del documento (con annesse le operazioni di registrazione di dati ridondanti) ad ogni passaggio, anche tra strutture interne alla stessa amministrazione; le notevoli difficoltà di reperimento del documento protocollato, tali da rendere l'individuazione della collocazione fisica, un problema secondario rispetto all'individuazione del registro in cui esso è stato registrato.

L'implementazione del protocollo informatico comporta l'adozione di

cambiamenti nella struttura organizzativa delle amministrazioni. Queste devono perseguire, nell'ambito del proprio ordinamento, nel tempo tecnico necessario, obiettivi di adeguamento organizzativo alla gestione elettronica dei flussi documentali. Tali interventi si riferiscono in particolare all'individuazione di strutture cui affidare il coordinamento delle operazioni di protocollazione.

Il DPR 445/2000 stabilisce che "Ciascuna amministrazione individua gli uffici da considerare ai fini della gestione unica e coordinata dei documenti, per grandi aree organizzative omogenee (AOO).

Un AOO può essere definita come un insieme di unità organizzative dell'amministrazione, che usufruiscono in modo omogeneo e coordinato degli stessi servizi per la gestione dei flussi documentali. Un'unità organizzativa associata ad un AOO, è un utente dei servizi messi a disposizione dall'AOO stessa. Quest'ultima offre in particolare, il servizio di protocollo dei documenti in entrata e in uscita, che avviene utilizzando un'unica sequenza numerica. Un'AOO è dunque nel complesso un'unica unità organizzativa che usufruisce di un medesimo sistema di gestione interna dei flussi documentali.

Attraverso l'individuazione e la definizione delle AOO, si determinano gli ambiti dei nuovi sistemi di protocollo. Questa individuazione consente di arrivare ad una diminuzione e ad una semplificazione dell'insieme di protocolli esistenti, in quanto raggruppa le parti della struttura organizzativa che presentano esigenze di gestione della documentazione unitaria. La determinazione delle AOO rappresenta dunque un prerequisito per la realizzazione del sistema di protocollo informatico e deve essere effettuata indipendentemente dal livello di realizzazione prescelto.

Figura 6.1 : Eliminazione della frammentazione dei sistemi di protocollo



Fonte: Massari 2003

Accanto all'individuazione delle AOO, ciascuna amministrazione istituisce un servizio per la tenuta del protocollo informatico, per la gestione dei flussi documentali e degli archivi nell'ambito e alle strette dipendenze di ogni AOO (DPR 445/2000). Particolare attenzione è rivolta alle competenze dei soggetti che dovranno essere gerarchicamente predisposti alla direzione di tali servizi; essi dovranno avere la qualifica di dirigente o funzionario e in ogni caso possedere requisiti professionali ovvero avere acquisito una professionalità specifica, grazie ai processi di formazione. Al servizio è espressamente assegnata un'articolata serie di attribuzioni. Esso dovrà ad esempio: decidere sui livelli di autorizzazione per accedere al sistema, abilitando gli utenti all'inserimento e alla modifica dei dati, oppure alla semplice consultazione; assicurare che le attività di protocollazione informatica siano svolte in conformità alle disposizioni del testo unico; assicurare che sia prodotto e conservato il registro giornaliero di protocollo; ripristinare le funzionalità del sistema, se interrotte a causa di guasti o anomalie; garantire il buon funzionamento delle attività di gestione informatizzata dei documenti; vigilare sull'operato del personale autorizzato.

L'automazione su larga scala del protocollo avrà, dunque, un forte impatto sulla struttura degli uffici, e in particolare sugli attuali assetti centrati su più uffici di protocollo a più livelli, generando anche modifiche di posizionamento e di gerarchia. La creazione delle AOO produrrà un progressivo accorpamento di molti uffici presenti all'interno di una determinata amministrazione in pochi uffici centrali, i cui compiti si specializzeranno sempre più sullo smistamento cartaceo e informatizzato delle pratiche in entrata.

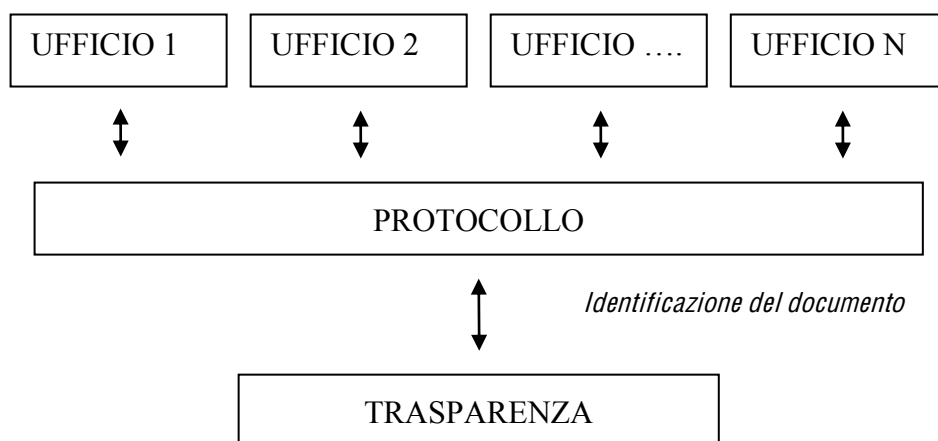
Le logiche che si possono impiegare per innovare il modo di lavorare delle amministrazioni, possono essere in particolare ricondotte a tre categorie¹⁰: affidare le attività di protocollo ad un ufficio specializzato, creando quindi una visione tecnologicamente avanzata degli attuali uffici protocollo; assegnare agli uffici operativi le attività di protocollo come compiti specifici da realizzare all'inizio o alla chiusura del loro ambito di responsabilità; integrare le attività di protocollo nel lavoro degli uffici operativi come esecuzioni ricollegate in automatico allo sviluppo del procedimento e quindi non più come compiti dedicati.

Il protocollo come gestione integrata del procedimento si contrappone all'attuale assetto caratterizzato da un protocollo che registra singole

¹⁰ Cafferata R. – Cerreti C. – Frey M., (1999), Op. Cit.

operazioni in maniera frammentata, senza fornire una guida allo sviluppo complessivo del procedimento.

Figura 6.2 Protocollo informatizzato e macro-processo



Fonte: Cerruti 1999

6.4 Il sistema Informativo Unitario

Il DPR 445/2000 stabilisce che poiché le AOO non dovranno essere considerate come aree chiuse, sarà necessario stabilire possibilità e modalità di accesso ai sistemi da parte di utenti esterni, nonché le possibili interazioni tra i sistemi informatici di protocollo di aree diverse.

I sistemi di gestione informatica dei flussi documentali, orientati alla trasparenza e all'efficienza interna, si collocano, dunque, in una dimensione più ampia, nell'ottica di una logica di realizzazione di flussi informativi, cioè di networking, e di cooperazione da parte di tutte le amministrazioni.

La visione della P.A. come sistema unitario di amministrazioni interagenti, trova il suo fondamento nel piano triennale 1998-2000, per lo sviluppo dei sistemi informativi, definito dal CNIPA. Dentro il sistema le amministrazioni pubbliche, centrali e locali, interagiscono secondo la massima efficienza di servizio per se stesse (Government to Government G2G), per soddisfare le necessità del cliente, sia esso il cittadino

(Government to Citizen G2C), l'impresa (Government to Business G2B), o un Ente in funzione di utilizzatore finale delle informazioni (Government to Consumer G2C).

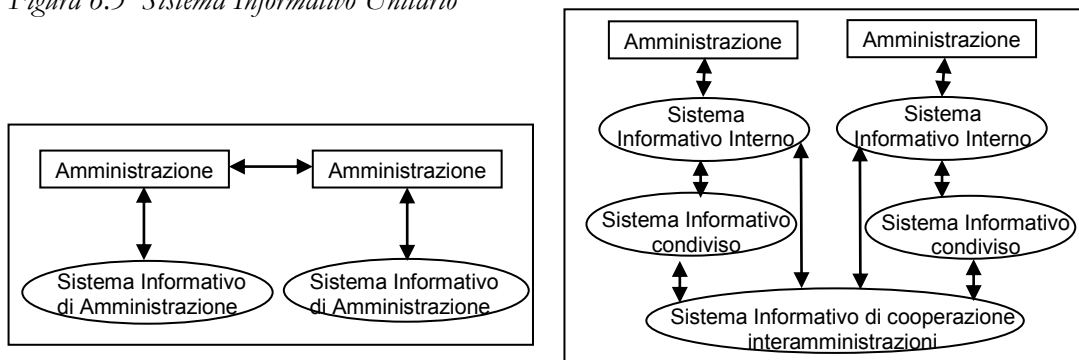
L'obiettivo principale del piano è la realizzazione di un "sistema informativo unitario delle amministrazioni pubbliche", che consenta l'integrazione e la condivisione delle informazioni con modalità innovative, rispettose dell'autonomia di ogni amministrazione e capaci di garantire la flessibilità del processo di condivisione. Perché i sistemi informativi di ciascuna amministrazione siano realmente efficaci devono integrarsi, al fine di fornire un supporto trasversale all'utenza (Fuggetta, 2002, p.22). Il sistema informativo unitario è costituito dall'insieme dei sistemi gestiti in piena autonomia dalle amministrazioni, ma tra loro collegati ed integrati in maniera da offrire all'utenza esterna servizi coerenti e completi.

Una ragionevole organizzazione del sistema informativo unitario, deve tener conto di tre aspetti fondamentali: l'autonomia delle amministrazioni nelle proprie scelte organizzative; l'eterogeneità dei sistemi tecnologici attuali; la distribuzione dei sistemi che operano ai diversi livelli organizzativi, centrali e periferici. In particolare, lo sviluppo disordinato e disomogeneo della informatizzazione della P.A., soprattutto negli anni che hanno preceduto l'istituzione del CNIPA, ha esasperato gli elementi di eterogeneità pregiudicando in molti casi la protezione degli investimenti nel settore. Tale situazione rende più complicata la reale situazione dei sistemi informativi esistenti.

Sulla base di tali considerazioni, il CNIPA definisce l'architettura organizzativa del sistema informativo unitario come un insieme di sistemi informativi tra loro cooperanti, distinguendo (Figura 6.3):

- il Sistema Informativo Condiviso, che corrisponde all'insieme delle informazioni e dei servizi informatici che ciascuna amministrazione accetta di esportare e rendere visibili alle altre amministrazioni;
- il Sistema Informativo di Cooperazione, costituito dall'insieme di agenti software che permettono ai diversi sistemi di accedere ai dati e ai servizi che le amministrazioni accettano di condividere. Permette dunque l'efficace interscambio di dati e servizi senza dover conoscere l'allocazione.

Figura 6.3 Sistema Informativo Unitario



Fonte: AIPA Piano Triennale 1998-2000

La progettazione del sistema informativo unitario tiene, dunque conto della necessità di conservare e valorizzare il patrimonio informativo attualmente presente nei sistemi informativi delle amministrazioni e di assicurare ad ognuna il controllo strategico e gestionale del proprio patrimonio informativo.

Il "sistema informativo globale" può essere considerato come un insieme di domini, dove ogni dominio è il complesso di risorse hardware, di comunicazione, e software (procedure, dati e servizi definiti anche patrimonio applicativo) appartenenti ad ogni organizzazione. A quest'insieme di domini sono associate due qualità fondamentali:

- l'interoperabilità, ovvero la capacità di scambiare informazioni tra due organizzazioni appartenenti allo stesso dominio o a domini differenti;
- la cooperazione, ovvero la capacità di un'applicazione informatica collocata in un certo dominio di far uso dei servizi applicativi resi disponibili nello stesso dominio o in un dominio diverso.

Il concetto di sistema informativo unitario si collega alla logica dell'interoperabilità e della cooperazione tra domini differenti, ponendosi come obiettivo finale di rendere l'intero sistema amministrativo percepibile come un unico soggetto integrato, salvaguardando l'autonomia e gli obiettivi delle singole amministrazioni. La progressiva realizzazione di questo sistema, non rappresenta dunque solo un'innovazione tecnologica, ma rappresenta principalmente un'opportunità per il miglioramento dei processi operativi delle amministrazioni. Il sistema informativo unitario offre la

possibilità di considerare disponibili ad ogni ufficio di ogni amministrazione, l'insieme delle informazioni e del patrimonio applicativo dell'intera P.A., l'opportunità di attivare in ogni momento scambi di informazioni tra amministrazioni diverse e quindi impostare un vero e proprio "lavoro cooperativo" e soprattutto di raggiungere in tempo reale tutti gli operatori esterni alla P.A.

L'implementazione del sistema si articola sulla base di un insieme di iniziative definite "progetti intersettoriali", che attraverso la cooperazione applicativa e la condivisione delle informazioni consentono la realizzazione del sistema.

Il più importante progetto intersettoriale dell'Autorità informatica è la Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione, che si configura anche come il più ampio progetto di informatizzazione.

6.4.1 La RUPA e la cooperazione applicativa

La realizzazione della Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione (RUPA), suggerisce molte chiavi di lettura: un risultato importante del lavoro di analisi e di proposta del CNIPA; l'infrastruttura tecnologica per la comunicazione tra gli enti pubblici; la volontà delle amministrazioni di cooperare allo scopo di fornire servizi di qualità agli utenti finali¹¹. L'obiettivo primario della Rete unitaria, è quello di realizzare un'infrastruttura tecnologica che garantisca a qualunque utente della rete, purché debitamente autorizzato e in condizioni di sicurezza, l'accesso ai dati, alle informazioni e al patrimonio applicativo, residenti nei sistemi informativi della Amministrazioni Pubbliche. La RUPA in altri termini abiliterà l'integrazione di applicazioni di più domini, consentendo agli utenti di un dominio di accedere alle risorse di altri domini, determinando nell'ambito dell'organizzazione di ciascuna amministrazione una serie di conseguenze sulle modalità di operare nello svolgimento delle attività amministrative¹².

La RUPA rappresenta dunque una struttura omogenea, che offre nuove

¹¹ Chiarenti A., (2001), "La federazione dei sistemi informatici nella Pubblica Amministrazione", in *Azienda Pubblica*, 1

¹² Naggari P. – Talamo M., (1999), "La rete unitaria e l'organizzazione delle Pubbliche Amministrazioni", in *Suppl. Economia Pubblica*, 3

capacità di integrazione e cooperazione applicativa fra le amministrazioni, le quali, mantenendo la propria indipendenza, si propongono verso la collettività come un centro unitario erogatore di prestazioni amministrative. In questa prospettiva, essa viene considerata come un tessuto connettivo di soggetti in continua comunicazione, che danno vita ad una realtà interoperante basata su un rapporto di ininterrotta condivisione di informazioni e competenze¹³.

La rete unitaria offre in particolare tre tipi di servizi:

- servizi di trasporto:
- servizi di interoperabilità, che consentono agli individui visti in contrapposizione con le macchine, di scambiare informazione con gli altri individui (posta elettronica, trasferimento file,...) o con sistemi informatici appartenenti ad altre amministrazioni (terminali virtuali);
- servizi per la cooperazione applicativa, che consentono l'accesso ai servizi applicativi di altre amministrazioni.

Relativamente a questi ultimi, i progetti di cooperazione applicativa rappresentano una delle iniziative essenziali per il pieno sviluppo del sistema informativo unitario delle Amministrazioni Pubbliche. Attraverso questi progetti si interviene su alcuni nodi fondamentali del sistema informativo pubblico, realizzando un'informatizzazione unitaria ed integrata di tematiche comuni a tutte le amministrazioni quali: il sistema della anagrafi; il sistema di interscambio Catasto-Comuni; il sistema di gestione dei flussi documentali.

La soluzione è affidata ad iniziative realizzate da gruppi di lavoro in cui sono coinvolti i principali attori e che mirano a costruire un quadro di riferimento per le specifiche realizzazioni di ogni amministrazione.

Ad esempio, "il sistema unitario per la gestione dei flussi documentali", realizza una significativa evoluzione dei sistemi di protocollo esistenti presso ogni amministrazione, creando un sistema informativo capace di gestire i flussi inter-amministrativi, costituito dai sistemi presenti nelle varie amministrazioni e tra loro interconnessi, predisposti per gestire tutte le fasi della trattazione di tutti i documenti (cartacei ed elettronici) utilizzabili per la gestione dei flussi.

L'implementazione dei progetti per la cooperazione applicativa, consentono di realizzare miglioramenti in termini di: efficienza, intesa come la possibilità di rendere più rapide le attività e di diminuire la quantità di

¹³ Marasso G., (2001), *Innovazione degli enti locali, metodi e strumenti di e-government*, Maggioli

risorse coinvolte nell'esecuzione; trasparenza, cioè la possibilità di un soggetto di conoscere informazioni inerenti al flusso documentale da esso attivato; conoscenza sulla struttura dei flussi di lavoro attivati tra le amministrazioni; diminuzione dei costi di gestione.

Quali condizioni organizzative generali devono essere soddisfatte affinché i benefici derivanti dall'utilizzo della RUPA possano effettivamente concretizzarsi, in un sistema nel quale le amministrazioni presentano differenti esigenze e dimensioni?

Gli studi di prefattibilità del progetto individuano in particolare la necessità di acquisire presso ogni amministrazione stazioni di lavoro idonee alla connessione tra sistemi. Ogni amministrazione è chiamata ad un'attenta revisione dei propri programmi, definendo gli obiettivi di informatizzazione del proprio specifico contesto riallocando funzioni e personale nella prospettiva della cooperazione.

Capitolo Settimo

L'implementazione dell'e-government nell'Ente Regione Campania

7.1 Il ruolo delle Regioni nella sfera dell'e-government - 7.2 Il Piano strategico dell'Ente Regione Campania per l'e-government - 7.3 L'infrastruttura di rete - 7.4 Il portale e la rete intranet - 7.5 Il protocollo informatico e l'adeguamento della struttura organizzativa - 7.6 Il Sistema d'informatizzazione per la gestione ed amministrazione delle risorse umane - 7.7 Lo sviluppo del sistema dei controlli interni

7.1 Il ruolo delle Regioni nella sfera dell'e-government In Italia

L'Italia, come gli altri Paesi industrializzati è attraversata dalle grandi trasformazioni che il modello di e-government può offrire e che rappresentano una grande occasione da cogliere per assicurare a cittadini e imprese i vantaggi di una Pubblica Amministrazione efficiente e trasparente.

L'iniziativa dell' e-government, trova fondamento nel Piano di Azione presentato dal Ministro della Funzione Pubblica al comitato dei ministri per la Società dell'informazione nel giugno 2000. Il Piano di Azione si propone di superare la situazione attuale in cui le amministrazioni sia centrali che locali procedono alla propria informatizzazione, perseguendo ciascuna i propri fini e priorità settoriali senza alcun coordinamento, ma spesso sovrapponendosi tra loro. Il Piano, in quanto meccanismo di regolazione collettiva, si pone come strumento atto ad indirizzare i piani delle varie amministrazioni verso obiettivi comuni. Nell'ambito del Piano, le amministrazioni regionali

rientrano in maniera peculiare rispetto alle altre amministrazioni.

Dalla fine degli anni '90, le Regioni hanno acquisito una centralità sostanziale come livello di governo rilevante di programmazione dello sviluppo per il proprio territorio. E', dunque, importante che siano proprio gli Enti regionali a pianificare i processi di e-government relativamente al territorio di propria competenza, per un' attuazione potenzialmente più consapevole e adeguata alle reali esigenze dei contesti geografici di applicazione. Infatti, a questi livelli di governo, il Piano attribuisce un ruolo fondamentale di coordinamento nei confronti degli Enti locali situati nell'area di competenza. Senza porre alcun vincolo di risultato, *si legittimano gli interventi a sostegno della cooperazione interistituzionale, demandando alla prassi dei rapporti con Province e Comuni e alle risorse attivabili o già attivate ai diversi livelli, la definizione concreta dei ruoli necessari al successo degli interventi, per lo sviluppo dell'e-government.*¹ Le Regioni rappresentano dunque un centro di coordinamento, le cui competenze reali si concretizzano in maniera differente da caso a caso.

Come evidenzia un rapporto di ricerca Formez (2001), l'obiettivo comunemente perseguito nelle Regioni, è quello della piena assunzione di un ruolo di ente programmatore, snello, ma dotato di forti competenze interne, *in grado di cooperare con gli altri livelli di governo e coordinare le azioni dei soggetti pubblici per lo sviluppo del territorio, contribuendo a costruire Community Network regionali trasparenti e logiche virtuose di sistema.*

Il ruolo di Ente di programmazione e coordinamento per molte politiche territoriali di ampia portata, ha condotto gli Enti Regione a sviluppare un interesse diretto per la diffusione dell' informatizzazione, attraverso la formulazione di "Piani Territoriali" volti a tradurre

concretamente nello specifico contesto gli obiettivi dell' e-government, individuati nel Piano nazionale. Un Piano territoriale, infatti, *definisce l'intervento complessivo che gli Enti di fin territorio, coordinati dall'ente capofila (Regione) intendono realizzare per lo sviluppo dell'e-government.* Un piano territoriale, individua, dunque, gli obiettivi degli interventi, i soggetti coinvolti e il modello di cooperazione fra essi, il contesto di riferimento, l'insieme dei singoli progetti che compongono l'intervento, le relative fasi, i prodotti e i risultati attesi, configurandosi come uno strumento

¹ Formez ii, (2001), "Il governo elettronico. Rassegna Nazionale e Internazionale", in *Ricerche Formez*

fondamentale di rilevanza strategica.

Si evidenzia, tuttavia, che diversi sono i percorsi formulati e gli esiti finora raggiunti nella prospettiva dell' e-government, all' interno delle varie realtà regionali. Anche considerando l'esistenza di un comune quadro di riferimento, come risorsa a supporto dell' innovazione, offerto dal livello nazionale, e disponibile per tutti i livelli di governo regionale, l'interesse per la realizzazione dell' e-government, si è manifestato in contesti con culture e risorse territoriali eterogenee. Ciò ha indotto ciascun Ente regionale ad elaborare una strategia individuale che legittimasse il proprio ruolo in questa sfera di *policy*.

All' interno delle diverse realtà regionali si evidenzia, dunque, una forte varianza riconducibile sia alle modalità, sia alla cronologia con cui sono stati formulati e realizzati i progetti per l'e-government. *L'analisi delle strategie d'insieme rivela l'esistenza di percorsi diversificati di risposta a problematiche comuni e un quadro complessivo della P. A. regionale che si muove a differenti velocità* lungo le diverse dimensioni che caratterizzano lo sviluppo dell'e-government². Partendo da questo quadro, si è scelto il caso empirico dell'Ente Regionale della Campania, al fine di comprendere il percorso di sviluppo dell' e-government e rilevare i risultati che ha raggiunto fino ad oggi in questo campo. L'obiettivo è perseguito attraverso un'attenta analisi delle informazioni fornite dai responsabili del settore Ricerca Scientifica e Sistemi Informativi intervistati e mediante dati raccolti da fonti secondarie quali il sito dell'Ente e documenti forniti dagli intervistati.

7.2 Il Piano strategico dell'Ente Regione Campania per l'e-government

La rilevanza degli investimenti generalmente richiesti dalla P.A. e la numerosità delle implicazioni che essi hanno sugli assetti strutturali, devono consigliare il decisore pubblico a determinare le proprie scelte di automazione all'interno di un più vasto quadro di riferimento.³ I progetti di automazione si sviluppano all'interno di una politica

² Fornez ii, (2001), Op. Cit.

³ Cafferata R., (1990), *L'automazione nella Pubblica Amministrazione. Lo Stato tra organizzazione e mercato*, Franco Angeli

generale dell'organizzazione che li concepisce e li utilizza.

Alla fine del 2001 la Giunta della Regione Campania, ha approvato il *Piano strategico sulla Società dell'Informazione* a sostegno dello sviluppo dell'informatizzazione dell'Ente, diretto a costruire un sistema di e-government regionale, che attraverso il pieno sfruttamento delle potenzialità coordinatrici delle tecnologie dell'informazione, consenta la flessibilizzazione dei rapporti interni all'amministrazione, delle relazioni interistituzionali e la fruizione dei servizi pubblici nel modo più diffuso ed economico.

Le innovazioni informatiche e telematiche che si propongono nel Piano strategico, sono destinate a migliorare in modo radicale le modalità di lavoro del personale e di conseguenza anche il rapporto tra cittadini ed Istituzioni. Tali innovazioni sono guidate da una metodologia che privilegia la soddisfazione di tutti gli utenti, interni ed esterni.

Il punto chiave del Piano è la "rete", che si intende utilizzare sia come strumento operativo, sia come strategia organizzativa.

La rapida evoluzione tecnologica delle infrastrutture di rete all'interno dell'ente, renderà, la risorsa informazione, disponibile ed effettivamente fruibile dove e quando richiesta, consentendo la cooperazione tra le aree dell'amministrazione e abbattendo le barriere informative, oltre che le distanze fisiche. A tal fine, l'estensione della rete deve essere accompagnata da processi di standardizzazione dei sistemi informativi, in un'ottica di cooperazione, volta a superare la situazione di autonomia delle aree dell'amministrazione regionale, nelle scelte di informatizzazione.

La rete come strumento organizzativo, rappresenta il presupposto che consente di accelerare le modifiche della struttura organizzativa alla luce della centralità degli utenti e del servizio; di attuare maggiori forme di decentramento e quindi maggiore autonomia operativa degli uffici; di orientare il modello organizzativo gerarchico - burocratico, verso un modello cooperativo, centrato sui risultati e non sull'osservanza della norma.

In questo quadro il tema della formazione si impone come uno strumento essenziale. L'aspetto rilevante è quello di spostare progressivamente l'attenzione degli operatori dal rispetto esclusivo del dettato normativo, al rispetto dei risultati, della qualità delle prestazioni e della soddisfazione del cliente. Non si tratta di

cambiamenti solo tecnici ed organizzativi, ma soprattutto nella rivalutazione delle risorse umane, al cui centro porre le politiche formative. In tale ottica si delinea, da un lato, un impegno per la formazione al ruolo della componente dirigenziale, come presupposto indispensabile per creare un ambiente culturalmente favorevole al cambiamento. Dall'altro lato si riconosce l'importanza assunta dal ruolo delle attività formative, attraverso corsi di alfabetizzazione, per la diffusione delle capabilities necessarie a sostenere l'utilizzo quotidiano delle nuove tecnologie, nelle diverse articolazioni dell'ente. Ancora di più la formazione assolve a compiti strategici di sviluppo di profili professionali altamente qualificati, destinati a presidiare settori di attività inediti per l'ente. La formazione rimanda, quindi, allo sviluppo e alla diffusione di nuove culture professionali, di competenza e di logiche di lavoro senza le quali sarebbe difficile consolidare con successo il cambiamento verso l'e-government.

Come afferma Tamassia (2003, p.283)⁴, la formazione è uno strumento indispensabile per il miglioramento organizzativo, per lo sviluppo professionale dei dipendenti e per il miglioramento della qualità dei servizi erogati; ed è anche una risposta alla richiesta sempre più impellente da parte dei cittadini di ottenere servizi efficienti che diano risposte rapide e non condizionate da un percorso troppo legato alle vecchie procedure burocratiche.

Nel Piano strategico si riconosce l'importanza del ruolo assunto dalle attività formative per sviluppare nell'organizzazione quei valori, orientamenti e comportamenti che consolidano il processo di innovazione verso l'e-government. E' evidente che gli sforzi fatti per realizzare infrastrutture, hardware e software applicativo, verrebbero vanificate da un mancato supporto alla formazione del potenziale umano. Se da un lato sono, dunque, delineati, in via generale, gli obiettivi strategici dell'iniziativa formativa, dall'altro non sono indicati gli strumenti, le metodologie che si intendono utilizzare per realizzare il percorso.

Diversamente si evidenzia per l'implementazione del percorso tecnologico.

Al fine di attivare rapidamente i processi di informatizzazione, nel Piano strategico si definiscono gli obiettivi prioritari, da attuare in

⁴ Tamassia L., (2003), *Il manager dell'ente locale*, Maggioli

maniera sequenziale, e la cui realizzazione contribuirà al pieno sviluppo delle nuove tecnologie:

- l'intera cablatura della Regione Campania, per la costruzione di un network dei flussi di informazione;
- la realizzazione di un sito Web ufficiale, rispondente oltre che ai bisogni di conoscenza e di informazione, a una politica di valorizzazione e promozione delle risorse del territorio regionale (portale);
- l'implementazione di nuovi servizi informativi afferenti ai diversi settori (turismo, sanità, ecc.);
- l'attivazione di servizi di base, necessari per lo sviluppo delle nuove applicazioni;
- l'implementazione del protocollo informatico, della firma digitale e della gestione elettronica dei flussi documentali.

7.3 L'infrastruttura di rete

L'iniziativa dell'Ente ha dovuto affrontare, in primo luogo le carenze esistenti nelle varie aree dell' amministrazione, in termini di insufficiente dotazione di strumenti informatici (hardware). Solo due anni fa esistevano circa 400 macchine dislocate fra tutti gli edifici dell' ente. Accanto alla carenza quantitativa, emerge un uso ancora inadeguato delle capacità insite nelle ICT di elaborare e gestire in maniera integrata e coordinata le informazioni. I pochi sistemi sono, infatti, installati in maniera frammentata per razionalizzare il lavoro di singoli servizi amministrativi, essenzialmente riconducibili alla contabilità e al personale, senza riuscire a costruire un supporto integrato. Per superare questo approccio frammentato e in attuazione a quanto stabilito dal Piano strategico, l'Ente Regione Campania ha attualmente realizzato i risultati programmati e primo fra tutti, secondo quanto previsto dal primo obiettivo, l'implementazione di un'infrastruttura telematica per il cablaggio degli edifici della Giunta regionale. Dotarsi di un'infrastruttura necessaria per lo sviluppo delle nuove tecnologie, è stato uno dei compiti primari, diretto a soddisfare l'esigenza di creare servizi di trasporto dati, per lo scambio di informazioni tra le varie aree organizzative della Regione e sviluppare le relazioni Government to

Government.

Nella prima fase del processo di implementazione dell'e-government, dunque, si sono realizzati gli investimenti necessari a supportare le condizioni per l'attivazione dei servizi di interoperabilità all'interno dell'amministrazione. Tale area di intervento si concretizza nella creazione di una rete fisica (infrastruttura telematica), che consentendo le connessioni di un computer ad un altro e con altri computer lontani, definiti remoti, collega tutti gli uffici interni agli edifici nonché i vari edifici della Regione dislocati in diverse aree del territorio campano.

L'organizzazione topologica della rete di ogni edificio è di tipo stellare gerarchico. La rete è realizzata a partire da un nodo principale, denominato Centro Stella (AOO), che rappresenta il nodo in cui si concentrano i nodi di accesso (AO; BO; CO ...). Il centro stella di ciascun edificio, costituito da una parte passiva (cavi per la distribuzione orizzontale) e da apparati aventi elevate prestazioni, si configura come il punto da cui parte la distribuzione verso i nodi di accesso. Questi ultimi sono connessi al Centro stella mediante un tipo di collegamento, definito Backbone. I nodi di accesso rappresentano i poli in cui si concentrano tutti i punti di accesso, ovvero le Terminazioni Utente (costituiti da apparati e dispositivi necessari per supportare le connessioni) relative al piano o alle zone che essi dovranno servire (nel caso di più piani).

L'organizzazione logica della rete, non è vincolata dall'organizzazione fisica descritta e quindi è possibile costituire reti locali virtuali tra nodi della rete connessi a terminazioni utente appartenenti a differenti settori.

Gli edifici delle sedi periferiche dell'Ente, sono a loro volta connessi attraverso una rete geografica che collega i Centri stella di ciascun edificio, verso un unico punto di concentrazione dove è situato un dispositivo di raccolta dati (Router), che smista il traffico dei dati, convogliando le informazioni verso i correnti destinatari.

Attraverso le connessioni così attivate tra tutti gli edifici dell'Ente Regione Campania, si configura una rete di tipo stellare.

Anche in questo caso è possibile realizzare uno schema logico di rete, che consenta le connessioni dirette tra i vari centri stella degli edifici.

Il Network è stato realizzato mediante la costituzione

dell'infrastruttura telematica LAN (Local Area Network o Rete Locale), che connettendo tutti gli uffici e tutti gli edifici, rappresenta non solo un' opportunità di razionalizzazione delle attività lavorative, ma anche il presupposto per poter migliorare i servizi di supporto alle stesse attività.

Attualmente sono stati cablati 17 edifici (tabella 7.1), per un totale di oltre 6300 postazioni di lavoro (PDL). Ogni PDL è dotato di due canali, uno per la trasmissione dei segnali telefonici (IP-Voice) e uno per la trasmissione dati (PC), così da rendere attivi circa 12600 potenziali collegamenti.

Tabella 7.1: dettaglio delle sedi regionali connesse

Sede Area Metropolitana di Napoli	Totale PDL realizzati
Via Don Bosco	299
Via s. Lucia	954
Via De Gasperi	458
Via Metastasio	235
Torre A6 CDN	1339
Torre C5 CDN	448
Torre C3 CDN	748
Totale Generale Area Metropolitana	4480

Area geografica sedi regionali	Totale PDL realizzati
Salerno	240
CE via Battisti	132
CE Centro Direzionale	24
CE Via Arena	327
AV Collina Liquorini	525
Avellino Via Roma	129
Ariano Irpino	91
S. Angelo dei Lombardi	109
BN Arco di Traiano	131
BN Via Trento e Trieste	180
Totale Generale sedi extra Area Metropolitana di Napoli	1888
Totale Generale	6368

Fonte: Regione Campania

7.4 Il portale e la rete intranet

Nella seconda fase di attuazione del Piano strategico, dopo aver realizzato l'intera cablatura dell'Ente in rete, per far fronte alla necessità di garantire la qualità delle informazioni e di consentirne la piena fruibilità, come previsto dal secondo obiettivo, si realizza un sito Web complesso (portale) atto a creare sulla rete le condizioni per lo sviluppo delle relazioni verso tre grandi direzioni:

- verso cittadini ed imprese per un'informazione rapida ed esaustiva e una comunicazione semplice (Government to Citizen e Government to Business).
- verso i dipendenti, per offrire servizi innovativi a livello amministrativo (Government to Employees);
- verso gli altri enti, per realizzare una completa integrazione dei servizi amministrativi in ambito regionale e a livello nazionale (Government to Government).

Il portale rappresenta un'interfaccia multicanale, che fa fronte da un lato alla necessità di risolvere le interconnessioni tra gli enti e dall'altro contribuisce lo sviluppo delle relazioni con gli utenti finali.

Il portale presenta dunque due distinti aspetti. Uno pubblico, che gestisce il dialogo con l'esterno dell'amministrazione, consentendo via Internet, l'accesso alle basi di dati di rilevanza per le imprese e i cittadini e altre amministrazioni, ma anche la formulazione interattiva di richieste di servizio, mentre l'esecuzione di transazioni non è stata ancora attivata. Il portale nella sua parte pubblica è accessibile a tutti attraverso l'indirizzo www.regione.campania.it.

L'aspetto interno gestisce il coordinamento delle attività poste in essere nell'amministrazione, attraverso la rete Intranet, la quale fornisce servizi di connessione a supporto di nuove modalità operative, semplificate e ottimizzate secondo criteri di efficienza e di efficacia.

L'attivazione di un servizio di collegamenti logici tra tutti gli uffici dell'ente, costituisce il presupposto per l'utilizzo dei servizi di base che supportano lo sviluppo di nuove procedure di lavoro amministrativo.

Per riuscire ad integrare le attività amministrative è necessario prima ancora che la disponibilità di applicazioni informatiche compatibili, la presenza di una rete di comunicazione che consenta il collegamento fisico, e un sistema di interconnessione capace di attivare tali collegamenti.⁵

La costituzione di una rete Intranet, offre dunque la possibilità di attivare le connessioni tra le varie aree dell'amministrazione per risolvere il problema dell'integrazione dei sistemi informativi.

I servizi di base necessari per lo sviluppo di nuove applicazioni, sono principalmente indirizzati a porre in essere l'infrastruttura e il sistema organizzativo in modo da consentire l'attivazione delle procedure su: firma digitale; protocollo informatico; gestione del flusso documentale.

Attualmente, tra queste, la risorsa messa in campo dalla Regione Campania, è il sistema di gestione del protocollo informatico. La notevole frizione che si sarebbe generata sulla tradizionale struttura organizzativa, ha reso difficile pensare alla possibilità innovare in breve tempo, un elevato numero di macro processi in maniera integrata. Fondamentalmente è apparso realizzare un'innovazione limitata alle attività di protocollo. La firma digitale e l'automazione dell'intera gestione del flusso documentale sono, infatti, ancora in fase di sperimentazione.

7.5 Il protocollo Informatico e l'adeguamento della struttura organizzativa

Dopo aver attivato la rete Intranet, la Campania, in attuazione a quanto stabilito dal DPR 445/2000, provvede ad implementare il protocollo informatico. L'Ente Regione Campania è stato uno dei primi a livello nazionale a dare effettiva esecuzione al sistema di protocollo informatico, per superare i condizionamenti rappresentati dalle necessità burocratiche interne all'amministrazione.

Nel percorso di realizzazione si identificano le quattro fasi del piano

⁵ Cafferata R., Cerruti C., Frey M., (1999), "Il processo di protocollo e la sua informatizzazione: realtà e modelli a confronto", in Suppl. *Economia Pubblica*, 3

di sviluppo standard definito dal CNIPA. Dopo una prima fase di preparazione finalizzata alla predisposizione dell'infrastruttura necessaria, alla definizione degli obiettivi e all'individuazione delle strutture organizzative preposte all'attività di protocollo, dei ruoli e delle responsabilità, si è passati alla fase di riprogettazione del sistema documentale volta a definire le funzionalità prioritarie da sottoporre alla procedura di protocollo informatico e ad elaborare un manuale di gestione atto ad informare gli utenti interni degli aspetti tecnici relativi alla nuova metodologia. La terza fase riguarda la realizzazione, l'installazione e il collaudo dell'applicazione software e quindi l'esecuzione del progetto e le conseguenti modifiche delle strutture organizzative. La quarta fase coincide con la sperimentazione del progetto di protocollo, la rilevazione di eventuali problematiche e correzioni.

Al di là degli aspetti tecnici, gli interventi di automazione del protocollo sono stati progettati e valorizzati per la loro potenzialità in termini di trasformazioni organizzative. Rispetto a questa particolarità, lo strumento del protocollo rappresenta, dunque, una chiave di lettura in grado di sviluppare il necessario legame tra informatizzazione e cambiamento organizzativo, consentendo di revisionare in maniera integrata il flusso di lavoro interno.

Le componenti del sistema di protocollo implementato dalla Regione Campania, attualmente si attengono solo alle "funzionalità minime" definite dal DPR 428/1998: operazioni di registrazione e segnatura di protocollo (protocollo in senso stretto). Il sistema opera ancora in concomitanza alla produzione cartacea dei documenti.

La Regione Campania si avvale di un protocollo informatico unico per tutte le Aree Generali di Coordinamento. Tale sistema, che utilizza l'infrastruttura di rete interna (Intranet) dell'Amministrazione, precedentemente costituita, è utilizzato per tutti i documenti in entrata e in uscita e trasmessi tra uffici e su di esso intervengono, secondo le abilitazioni ricevute tutti gli uffici regionali.

Tutta la documentazione prodotta e/o ricevuta dalla Regione è, dunque, protocollata da un unico sistema di protocollazione. Il protocollo fa fede, anche con effetto giuridico, dell'effettivo ricevimento e spedizione di un documento. La procedura informatica assegna, in maniera automatica e in modo immutabile, il numero progressivo di protocollo al momento della registrazione del

documento.

Presso l'Area Generale di Coordinamento "Gabinetto Presidente della Giunta Regionale", è istituito, l'Ufficio di Protocollo Generale, per la gestione unica e coordinata dei documenti. A Tale ufficio, direttamente dipendente dall'Area in cui è incardinato, è preposto un dirigente, ovvero un funzionario, responsabile della tenuta del protocollo con sistemi informatici regionali. Tale dirigente provvede a garantire: il coordinamento e l'omogeneità delle operazioni di protocollo all'interno delle Aree Generali di Coordinamento; la funzionalità del sistema informatico; il buon funzionamento degli strumenti e dell'organizzazione delle attività di protocollazione; la preparazione e l'aggiornamento degli operatori; le verifiche sui documenti protocollati.

Il coordinatore di ogni Area generale, provvede a nominare un referente per la gestione documentale. Presso ogni Area Generale di coordinamento ed ogni settore, è istituito uno o più uffici di protocollazione responsabili dell'esatta corrispondenza dei dati desunti dal documento protocollato con quelli immessi nel programma di gestione.

Ai fini della gestione dei documenti l'Ente individua una sola Area Organizzativa Omogenea, denominata "Amministrazione Regionale Campania", composta dall'insieme di tutte le sue strutture organizzative. Nell'ambito di tale area, la numerazione delle registrazioni di protocollo è unica e rigidamente progressiva.

Per la protocollazione dei documenti viene, dunque adottato, un modello organizzativo distinto in tre profili di utenza che prevede la partecipazione attiva di più strutture. Tale modello si configura come un network caratterizzato da elevati livelli di connettività, nel quale le relazioni tra gli attori che operano nell'amministrazione (Government to Government) possono essere diffuse senza alcuna esclusione.

L'automazione del protocollo ha consentito l'eliminazione dei vari protocolli di settore e lo sviluppo di un'unica banca dati della gestione documentale di base, esercitando un forte impatto sulla struttura degli uffici, portando rilevanti cambiamenti nel precedente assetto centrato su più uffici a più livelli e generando anche modifiche di posizionamento e di gerarchia.

La logica di base di tale modello è quella dell'efficienza. Il fatto di progettare un unico sistema ha permesso, almeno in un primo

momento, di minimizzare i costi di sviluppo e di implementazione del software. In maniera analoga l'accentramento dei compiti di protocollazione presso un unico ufficio ha consentito di raggiungere elevate economie di scala nel trattamento delle informazioni.

Peraltro, tale modello ha, inizialmente, presentato rischi soprattutto in termini di accettabilità, da parte di quelle aree dell'amministrazione che vedevano intaccata la propria sfera di autonomia. Il processo di standardizzazione della procedura burocratica di protocollo, indispensabile per ottenere un unico sistema centralizzato che gestisse in maniera integrata l'attività posta in essere da ogni struttura dell'ente, ha dovuto far fronte all'elevata disomogeneità dei sistemi informativi tra le varie aree dell'amministrazione, che hanno seguito un'evoluzione del tutto separata.

7.6 Il Sistema d'informatizzazione per la gestione ed amministrazione delle risorse umane

Il Piano Strategico della società dell'informazione, così come definito dal POR 2000-2006, sviluppa un e-government che definisce applicativi di tipo verticale per fornire, alle diverse aree di attività, supporti per lo sviluppo di funzioni istituzionali. Un aspetto di particolare complessità è l'aggiornamento delle procedure necessarie per utilizzare in modo informatizzato data-base unificati.

In particolare si è ritenuto di affidare in outsourcing la realizzazione di un sistema informativo per la gestione delle risorse umane.

Le caratteristiche funzionali del sistema informativo, che intendono coprire tutte le competenze istituzionali relative alla gestione delle risorse umane, riguardano prevalentemente la modularità e l'integrazione dei dati attraverso una graduale attivazione di funzioni e di aree, per consentire di ricostruire le informazioni per singolo dipendente o per gruppi omogenei di dipendenti.

Naturalmente gli elementi collegati alla sicurezza esigono che il sistema resti in possesso dei dati relativi a tutte le operazioni effettuate (operatore, data ed ora di accesso, tipo di operazione). Inoltre, considerata la complessa articolazione del sistema stesso, è prevista la distribuzione dei vari servizi su macchine "server" diverse, accessibili da parte di singoli

soggetti, previa autenticazione in base ai differenti livelli di utenza e alle responsabilità dei singoli utenti.

Gli aspetti problematici sono da un lato il recupero e la trasformazione degli archivi esistenti, dall'altro l'allineamento di tali archivi alla Intranet dell'Ente ed in particolare ai vari strumenti di comunicazione e gestione documentale previsti.

La progettualità del sistema ha individuato alcuni aspetti rilevanti, finalizzati ad avvicinare i processi operativi all'informazione, lasciando alla Direzione del Personale il compito di fornire le regole e le modalità d'uso del sistema informativo. Il risultato è quello di un'organizzazione meno rigida con un ruolo centrale del sistema informativo, che rappresenta il riferimento necessario per condividere, da parte di tutti, dati, indicazioni e scelte.

Una specifica applicazione è l'Osservatorio delle competenze. Scopo dell'Osservatorio è monitorare in modo continuativo la relazione tra competenze possedute dalle persone/dipendenti e competenze richieste dalle funzioni e dai processi di cambiamento dell'Ente. L'Osservatorio svolge alcune principali attività che si basano su dati ed informazioni relative al sistema professionale. Può, infatti, realizzare analisi e valutazioni di competenze specifiche, individuando gap esistenti rispetto alle attuali risorse umane presenti ed i relativi programmi e piani per il loro sviluppo.

Le informazioni fornite dall'Osservatorio sono di notevole utilità per realizzare azioni di miglioramento e sviluppo nell'ottica di coprire con nuove risorse l'esigenze professionali rilevate e di realizzare interventi formativi per adeguare le professionalità esistenti alle competenze richieste.

La costruzione dell'Osservatorio ha alla base una chiara classificazione delle componenti professionali, in base alla categoria d'inquadramento e alle tecnologie presenti nell'organizzazione. Naturalmente va sempre considerato che la realtà operativa presenta situazioni estremamente variegata e frammentata che non possono sempre consentire di fare riferimento a specifici e definiti ruoli. Nel caso della Regione Campania si è ritenuto di puntare sul concetto di profilo professionale, intendendo per tale l'insieme dei ruoli operanti sugli stessi processi lavorativi e connotati da competenze professionali omogenee.

Per ciascun profilo professionale si possono identificare le competenze professionali caratterizzanti e distintive che si articolano in conoscenze teoriche (saperi) e tecniche (metodologie).

I profili individuati sono considerati quelli di riferimento e assumono il carattere di "standard" successivamente da confrontare, in fase di applicazione, con le diverse realtà operative che si presentano estremamente articolate nella Regione Campania.

L'Osservatorio svolge il suo ruolo, basando la sua azione su diversi strumenti: la Banca dati dei profili professionali; la Banca dati delle competenze; il Sistema informativo che mette a confronto i profili e le competenze dei singoli individui; la procedura di monitoraggio continuo sulle competenze esistenti e da sviluppare. La forte interattività e semplicità del sistema consentono interrogazioni da parte degli utenti sulla singola competenza o sul singolo dipendente, ma anche su famiglie professionali esistenti nelle diverse aree o settori di attività. Con l'istituzione dell'Osservatorio è possibile avere sotto controllo le azioni necessarie per un continuo sviluppo delle competenze, evitando processi di obsolescenza professionale e mancanza d'allineamento tra profili richiesti e profili esistenti.

7.7 Lo sviluppo del sistema dei controlli interni

Negli ultimi anni l'innovazione della Pubblica Amministrazione, particolarmente per gli Enti Regionali, ha spesso avuto tra i suoi obiettivi principali l'introduzione di un ampio ventaglio di sistemi di controllo, con particolare attenzione ed enfasi a quelli del controllo di gestione. Nella Regione Campania questo aspetto innovativo è stato avviato, partendo da azioni di modificazioni ed adattamento della struttura organizzativa finalizzate allo sviluppo più coerente di processi e procedure operative. Il sistema dei controlli interni ha infatti, in base alle stesse dichiarazioni del management regionale, lo scopo di dominare le dinamiche gestionali e governare razionalmente il cambiamento.

Sotto questo aspetto si è ritenuto, quindi, cruciale il modello organizzativo che la Regione intendeva darsi e il posizionamento dell'unità operativa Controllo di Gestione nella stessa struttura.

La scelta effettuata appare, in questa fase, in linea con le scelte strategiche imposte dalla normativa e dai processi di decentramento in atto, anche se non va sottovalutata la forte rigidità e vischiosità dei processi di cambiamento nel sistema pubblico. La preferenza manifestata per un modello decentrato, che prevede un servizio centrale di coordinamento e

una tecnostruttura/controller per ogni centro di responsabilità organizzativa apicale, è infatti condizionata dall'attuale struttura. Essa, infatti, si presenta fortemente piramidale e squilibrata sia per la diversa composizione quantitativa e qualitativa delle Aree di attività, sia per la presenza d'interdipendenze di tipo trasversale non ancora risolte.

Anche dal punto degli strumenti tecnico-contabili la Regione è in fase di integrazione ed adattamento, anche se va rilevata l'esigenza di una graduale maturazione delle risorse umane per consentire lo sviluppo delle competenze e professionalità necessarie. La necessità di disporre in tempi brevi della configurazione migliore degli strumenti tecnico-contabili ha spinto a verificare sul mercato le proposte più significative e maggiormente collaudate, avendo come bussola della costruzione del sistema un preciso piano di sviluppo con diverse fasi di sviluppo.

Progettazione del sistema di Controlli interni. In questa fase sono stati definiti tutti i modelli relativi alla programmazione e al controllo, individuando il sistema di controllo di gestione ritenuto migliore, il sistema di contabilità analitica più coerente alle esigenze del sistema pubblico, le linee guida per la definizione della strategia e degli indicatori strategici di controllo.

Mappatura delle attività. La mappatura di tutte le principali attività e dei processi regionali rappresenta un'ulteriore fase, richiesta per la costruzione di strumenti necessari ai sistemi di reporting e budgeting. Attraverso questa analisi è, inoltre, possibile definire un'indispensabile base di riferimento per la contabilità analitica direzionale, articolata per specifici centri di costo.

Cruscotti direzionali. Si è ritenuto di sviluppare un sistema d'indicatori per ciascun dirigente. Tali indicatori si basano su specifiche unità di misura coerenti alle diverse fonti informative presenti nella Regione.

Tecnostruttura per il controllo di gestione. Nelle singole Aree di coordinamento regionale è stata inserita la figura del controller che non solo rappresenta il principale referente del servizio centrale di Controllo di Gestione, ma ha anche la funzione di sviluppare, come unità di staff, azioni di supporto alle scelte e alle azioni svolte dalla dirigenza apicale.

Sistemi informatici. I servizi centrali hanno definito, dopo numerose verifiche con le Aree di coordinamento, le specifiche tecniche per la fornitura di un software finalizzato allo sviluppo dei diversi sistemi di contabilità economico – patrimoniale, di contabilità analitica e di programmazione. L'aspetto più critico ed ambizioso del progetto è

L'integrazione tra contabilità economica analitica e quella finanziaria, anche attraverso l'utilizzazione di sistemi informativi già esistenti nella Regione. Si avvia una difficile attività di adattamento delle basi dati che richiede non solo coerenza di linguaggi e modalità tecniche non contraddittorie, ma anche introduzione di modifiche sui metodi di rilevazione dei dati e sulle procedure amministrative ed organizzative esistenti. La crescita di questi sistemi consentirà di realizzare un ampio insieme di programmazione e controllo con l'elaborazione dei budget, un' articolata contabilità analitica su numerosi processi gestionali e la redazione di report.

Bibliografia

- Adinolfi P., (2005), *Il mito dell'azienda*, McGraw-Hill
- Agliati M., a cura di, (1996), *Tecnologie dell'informazione e sistema amministrativo. L'evoluzione negli assetti operativi e organizzativi della funzione amministrativa*, EGEA, Milano
- Airoldi G., (1979), Un'analisi comparata delle teorie organizzative: variabili e loro relazioni, in Airoldi G., Nacamulli R. C. D., a cura di, *Materiali per una teoria organizzativa d'impresa*, Etas Libri, Milano
- Airoldi G., (1980), *I sistemi operativi*, Giuffrè, Milano
- Airoldi G., Brunetti G., Coda V. (1994), *Economia Aziendale*, Il Mulino, Bologna
- Alberini S., Pilotti L., (1996), *Reti di reti*, Cedam, Padova
- Aldrich H. - Dubini P., (1989), Le reti e i processi di sviluppo delle imprese, in *Economia e Politica industriale*, n. 64
- Alfieri V., (1924), L'organizzazione aziendale nei riguardi delle rilevazioni amministrative, in *Rivista italiana di ragioneria*, dicembre
- Alvino F., (2000), *Le competenze e la valutazione del capitale umano in economia aziendale*, Giappichelli, Torino
- Amaduzzi A., (1972), Il sistema aziendale ed i suoi sottosistemi, in *Rivista Italiana di Ragioneria ed Economia Aziendale*, n.1
- Amaduzzi A., (1992), *L'azienda nel suo sistema e nei suoi principi*, Utet, Torino
- Amigoni F. (a cura di), (1995), *Misurazioni d'azienda. Programmazione e controllo*, Giuffrè, Milano

- Amigoni F. (1999) (a cura di), *Il benchmarking dei processi amministrativi*, Egea, Milano
- Amodeo D. (1964), *Ragioneria generale delle imprese*, Giannini Editore, Napoli
- Anelli C., Izzi F., Talice C. (1989), *Contabilità pubblica*, Giuffrè, Milano
- Anthony R., Young D. (2002), *Controllo di gestione per il settore non profit*, McGraw – Hill
- Anselmi L. (1997), “Il controllo di gestione nelle AA.PP.: un approccio aziendale” in *Rivista Italiana di Ragioneria ed Economia Aziendale*, n. 7/8
- Anselmi L. a cura di, (1997), *Il controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche*, Maggioli
- AA. VV. (1994), *Nuovo sistema di controllo sulla spesa pubblica*, Banca d'Italia
- AA. VV. (1997), *Un nuovo modello contabile: ipotesi ed esperienze nella Pubblica Amministrazione centrale*, CNEL
- AA. VV. (1999), “Il controllo interno nella pubblica amministrazione: esperienze e prospettive”, *Atti del convegno del 21 ottobre 1999*, Dipartimento di Economia, Università Roma tre
- AA. VV. (2002), *Elementi di economia aziendale*, Giappichelli, Torino
- AA. VV. (2008), *E-government e organizzazione nelle amministrazioni pubbliche*, Rubbettino
- Azzone G., (2008), *Controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche. Decisioni e accountability per ministeri, enti locali e università*, Etas Libri, Milano
- Baccarani C., (1988), *Mutamenti ambientali e condotta strategica delle imprese municipalizzate*, Cedam, Padova
- Bakke E. W., Argyris C. (1954), *Organization, structure and dynamics*, Yale University Press

- Barettoni Arleri A. (1988), “La metamorfosi della legge finanziaria nel processo di revisione delle decisioni di bilancio”, in *Nomos*
- Barettoni Arleri A. (1984), *Lezioni di contabilità di Stato*, Kappa
- Barilatti G. (1989), *Contabilità e controllo di gestione della spesa pubblica*, Etas Libri, Milano
- Barzelay M., (1999), *The New Public Management. Improving Research and Policy*, Dialogue
- Bassanini F. (1998), Relazione al Consiglio dei Ministri sulla attuazione della Legge n. 59 del 1997, Roma
- Bassi M. L. (a cura di), (2001), *Le nuove regole del bilancio statale*, Franco Angeli,
- Batty J. (1991), *Manuale di contabilità direzionale*, Franco Angeli
- Bastia P. (2001), *Sistemi di pianificazione e controllo*, Il Mulino, Bologna
- Benassi M., (1989), Per una variante organizzativa alla teoria del network, in *Economia e Politica industriale*, n. 64
- Bennati A. (1990), *Manuale di contabilità di Stato*, Novene
- Benson J.K., (1988), Il reticolo interorganizzativo, in Zan S. *Logiche di azione organizzativa*, il Mulino, Bologna
- Bergamin Barbato M. (1983), *Il controllo di gestione nelle imprese italiane*, Etas Libri, Milano
- Bergamin Barbato M. (1991), *Programmazione e controllo in un'ottica strategica*, Utet, Torino
- Bertini U., (1990), *Il sistema d'azienda. Schema di analisi*, Giappichelli, Torino
- Bertini U., (1991), Le aziende degli enti locali verso la forma privatistica, in *Azienda Pubblica*, n.2
- Bertini U., (1995), *Scritti di politica aziendale*, Giappichelli, Torino

- Besta F. (1913), *Lezioni di contabilità di Stato*, La linotipo
- Bianchi M., (2007), *Il controllo manageriale degli enti locali*, Franco Angeli, Milano
- Bobbio L., (2003), I processi decisionali politico amministrativi e le immagini del policy making, in *Amministrare*
- Bocchino U. (1994), *Il controllo di gestione e budget*, Giuffrè, Milano
- Bonti M., (2000), *Dal sistema burocratico alla cultura della qualità nelle amministrazioni pubbliche. Modelli di analisi e strumenti operativi*, Giuffrè, Milano
- Borgonovi E. (1973), *L'economia aziendale negli istituti pubblici territoriali*, Giuffrè, Milano
- Borgonovi E. (1984), *La pubblica amministrazione come sistema di aziende composte*, Giuffrè, Milano
- Borgonovi E. (1988), *Il controllo di gestione nella pubblica amministrazione*, Maggioli Editore
- Borgonovi E. (1995), *Il controllo della spesa pubblica: aspetti istituzionali di politica economica e di sistemi contabili*, Egea, Milano
- Borgonovi E. (1999), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano
- Borgonovi E., (2000), Le tecnologie dell'informazione e il cambiamento dell'amministrazione pubblica, in *Azienda Pubblica*, n.1
- Borgonovi E., (2000), Decentramento: un termine diversi contenuti, in *Azienda Pubblica*, n.2
- Borgonovi E., (2000), L'organizzazione a rete nelle amministrazioni pubbliche, in *Azienda Pubblica*, n.4
- Borgonovi E., (2000), Governare l'amministrazione pubblica con il sistema a rete, in *Azienda Pubblica*, n.5

- Borgonovi E., (2001), Globalizzazione e ruolo delle amministrazioni pubbliche, in *Azienda Pubblica*, n.1
- Borgonovi E. (2001), “Il rapporto tra controllo di gestione e funzione dirigenziale in un contesto di mistione dei poteri amministrativi”, in Lombrano A. (a cura di), *Il controllo di gestione negli enti locali*, Maggioli Editore
- Borrello I., Salvemini G. (1999), “Il ruolo della valutazione delle politiche pubbliche nella riforma amministrativa”, Seminario su Misurazione e valutazione dei risultati delle politiche pubbliche, Roma, CNEL
- Bove A. (1997), *I servizi di tesoreria e cassa degli enti pubblici*, Nocchioli Editore
- Brasca A., Morisi M., (2003), *Democrazia e governo locale*, Il Mulino, Bologna
- Brunetti G. (1979), *Il controllo di gestione in condizioni ambientali perturbate*, Franco Angeli, Milano
- Brusa L. (1995), *Contabilità dei costi. Contabilità per centri di costo e activity based costing*, Giuffrè, milano
- Brusa L. (1995), *Sistemi manageriali di programmazione e controllo*, Giuffrè, Milano
- Brusa L., Dezzani F. (1983), *Budget e controllo di gestione*, Giuffrè, Milano
- Bubbio A. (2000), *Il Budget - Principi e soluzioni tecnico - strutturali per tipi d'impresa. Modelli e casi per affrontare la complessità gestionale*, Il Sole 24 Ore
- Buccellato A. (1992), *Il sistema informativo delle aziende pubbliche*, Cedam, Padova
- Buscema S., Buscema A. (1998), *Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, Giuffrè, Milano
- Cafferata R., (1990), *L'automazione nella Pubblica Amministrazione. Lo Stato tra organizzazione e mercato*, FrancoAngeli, Milano
- Cafferata R., (1999), Cambiamento tecnologico e riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, in Suppl. *Economia Pubblica*, n.3

- Cafferata R. - Cerniti C. - Frey M., (1999), Il processo di protocollo e la sua informatizzazione: realtà e modelli a confronto, in *Suppl. Economia Pubblica*, n.3
- Canziani A., (1987), Sulle premesse metodologiche della rivoluzione appiana, in *AAVV Saggi di economia aziendale per Lino Azzimi*, Giuffrè, Milano
- Capaldo P. (1973), *Il bilancio dello Stato nel sistema della programmazione economica*, Giuffrè, Milano
- Capocchi A., (2002), Il processo di e-government: le esperienze in corso in Italia e in Gran Bretagna, in *Azienda Pubblica*, n.4
- Carabba M. (1998), “La nuova disciplina delle procedure e della struttura del bilancio dello Stato”, in *Azienda Pubblica*, n.3
- Carlesi G., (1999), Lo scenario tecnologico della crescita dell'informatizzazione delle amministrazioni pubbliche, in *Suppl. Economia Pubblica*, n.3
- Caldow C. - Prister G., (2001), E-govemment: leadership e best practice, in *Azienda Pubblica*, n4
- Cassese S. (1993), “Dal controllo sul processo al controllo sul prodotto”, in *Rivista I.N.P.D.A.P.*, n. 3
- Cavalieri E., (2000), *Economia Aziendale*, vol I e II, Giappichelli, Torino
- Cavallini Cadeddu L. (2000), La riforma del bilancio: una nuova contabilità pubblica per un'amministrazione rinnovata, Università degli studi di Teramo, XVIII convegno di contabilità pubblica, 12 – 13 Maggio 2000
- Cecora G. (1996), “L'azione di riforma della pubblica amministrazione: realizzazione e problemi aperti”, in *Rivista I.N.P.D.A.P.*, n. 6
- Cerese A. C., (2002), *L'analisi delle competenze nel lavoro amministrativo*, Franco Angeli, Milano

- Cercola R., (1995), Ricognizione delle principali tappe dell'evoluzione della pianificazione strategica ed individuazione delle possibili linee di sviluppo, in Mele R., Sicca L. (a cura di), *Gli studi di economia d'impresa in Italia*, Cedam, Padova
- Cerniti C., (1999), Proposte di un modello per la reingegnerizzazione del processo di protocollo nella pubblica amministrazione italiana, in Suppl. *Economia Pubblica*, n.3
- Cerniti C. - Frey M. (1999), L'informatizzazione nelle amministrazioni centrali, in Suppl. *Economia Pubblica*, n.3
- Chiarenti A., (2001), La federazione dei sistemi informatici nella pubblica amministrazione, in *Azienda Pubblica*, n.1
- Child J., (1972), "Organization structure and strategies of control: a replication of the Aston Study, *Administrative Science Quarterly*, n.2
- Child J., (1987), "Information technology, organization and the response to strategic challenges", *California Management Review*, Fall
- Child J., (1988), Tecnologia dell'informazione e reti organizzative, in *Sviluppo e Organizzazione*, n.107, Maggio/Giugno
- Ciborra C., a cura di, (1998), *Infraglobe. Infrastrutture e gestione della conoscenza nelle imprese globali*, Etas Libri, Milano
- Coda V. (1968), *I costi di produzione*, Giuffr , Milano
- Colangelo R. - Meneguzzo M. (2001), Dal Piano Basitel a Basilicanet: e-government regionale e nuovo federalismo, in *Azienda Pubblica*, n.6
- Collecchio M. (2002), *Commento al T.U. sull'ordinamento delle autonomie locali*, Maggioli Editore
- Conte C. (1997), "La riforma del bilancio per la Pubblica Amministrazione", in Seguiti M. L. (a cura di), *La riforma del bilancio – Situazioni e prospettive*, Euros Edizioni

- Conte C. (1998), “L’analisi dei costi e dei rendimenti: un supporto decisionale al servizio della programmazione economico-finanziaria e del controllo di gestione”, Relazione tenuta al convegno Bilancio dello Stato e nuova contabilità, Roma, 6 maggio 1998
- Conte C. (1999), Sistema unico di contabilità analitica delle AA.PP.: definizione della metodologia ed attivazione dall’anno 2000 per le amministrazioni centrali dello Stato, Roma
- Conte C. (1999), La contabilità per centri di costo nell’Amministrazione Centrale e Periferica dello Stato, Bergamo
- Conte C. (1999), “La contabilità analitica per centri di costo nelle amministrazioni dello Stato”, Convegno della Banca d’Italia su I controlli delle gestioni pubbliche, Perugia, 2-3 Dicembre 1999
- Conte C. (1999), Riforma degli ordinamenti contabili del settore pubblico, Convegno di contabilità pubblica, Provincia Autonoma di Bolzano, 7 – 8 ottobre 1999
- Conte C. (2000), La riforma del bilancio: stato di attuazione e responsabilità ai vari livelli di governo, Teramo, XVIII convegno di contabilità pubblica, Università degli Studi di Teramo, 12 – 13 maggio 2000
- Conversano N. (1990), *Economia delle aziende di erogazione*, Tramontana
- Cosciali C. (1991), *Scienza delle finanze*, Utet, Torino
- Casentino, G., Bruschi M. (2007), *1977-2007 trent'anni di domanda e offerta ICT nella pubblica amministrazione italiana*, Giuffrè, Milano
- Cristofoli D. - Zerbini F., (2002), Network e Governance. Un’analisi del nuovo testo di legge sui servizi pubblici locali, in *Azienda Pubblica*, n.2
- Crozier M. (1969) *Le Phénomène Bureaucratique*, trad. It. Il fenomeno burocratico, Etas Libri, Milano
- Crozier M. - Thoening J.C. (1988), Le strutture di implementazione: una nuova unità di analisi amministrativa, in Zan S. *Logiche di azione organizzativa*, il Mulino, Bologna

- Crucianelli F. (2000), “Indicatori di efficienza e di efficacia nella P.A.”, in *Informazioni dell’Autorità per l’informatica*, n. 2
- Cucciniello M., Nasi G. (2008), *L’attuazione dell’e-government in Italia: retorica o realtà?*, Egea, Milano
- Daft R., Lengle R. H., (1986), “Organizational information requirements media richness and structural design”, *Management Science*, vol. 32, n.5, may
- D’Alessio L. (1992), *La gestione delle aziende pubbliche. Problemi di programmazione, controllo e coordinamento*, Giappichelli, Torino
- D’Alessio L. (1997), *La funzione del controllo interno negli Enti locali. Riflessioni per un cambiamento direzionale*, Giappichelli, Torino
- D’Alessio L. (1997), “La funzione di programmazione nello Stato e la funzione di controllo nella gestione delle aziende pubbliche”, in *Rivista I.N.P.D.A.P.*, n. 4
- D’Alessio L. (1998), “La funzione di programmazione nel contesto normativo del bilancio dello Stato: la fase del cambiamento”, in *Azienda Pubblica*, n. 3
- D’Alessio L. (2000), “Il budget dello Stato” in *Funzione di programmazione nelle amministrazioni centrali*, Contabilità, Finanza e Controllo, Milano, Il sole 24ore, n. 8/9
- D’Alessio L. (2002), *Il budget nel sistema di bilancio dello Stato*, Giappichelli, Torino
- D’Anna R., (1990), *I problemi della direzione strategica delle imprese di pubblici servizi*, Giappichelli, Torino
- D’Orta C., Meoli C. (1994), *La riforma della dirigenza pubblica*, CEDAM, Padova
- Da Empoli D., De Ioanna P., Vegas G. (2000), *Il Bilancio dello Stato*, Le guide del Sole 24 Ore

- De Flora F. (1979), “La legge 5 agosto 1978, n. 468 «riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio»”, in *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, n. 9
- De Ioanna P. (2000), “Riforma del bilancio e riforma della Pubblica Amministrazione”, *Contabilità Pubblica*
- Dente B., (1990), *La politiche pubbliche in Italia*, Il Mulino, Bologna
- Dente B., (1997), *Governare con il federalismo*, Fondazione Agnelli
- Del Vecchio M. (2001), *Dirigere e governare le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano
- Di Bernardo B., (1998), La rete del capitalismo flessibile: oltre la dicotomia gerarchia – mercato, in *Economia e Politica Industriale*, n.64
- Di Stefano G., Inghirami I., Marchi L., Tarini F., (1998), *Conoscenze informatiche di base per l'economia*, Franco Angeli, Milano
- Di Renzo L. (1979), *Il bilancio dello Stato*, Milano, Giuffrè, Milano
- Fanelli A., (1997), “Il triangolo della flessibilità: un modello di analisi della flessibilità in Italia e all'estero”, in *Sviluppo & Organizzazione*, n. 162, luglio/agosto
- Farneti G., Marchi L., Maticena A. (1988), *Nuove prospettive per le aziende municipalizzate: revisione contabile e gestionale*, Maggioli Editore
- Farneti G., (1995), *Introduzione all'economia pubblica*, Giappichelli, Torino
- Farneti G., Vagnoni E. (1997), *I controlli nelle Pubbliche Amministrazioni*, Maggioli Editore
- Farneti G., (2004), *Ragioneria Pubblica. Il “nuovo” sistema informativo delle aziende pubbliche*, Franco Angeli, Milano
- Fausto D., Pica F. a cura di, (2000), *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Svimez, Il Mulino, Bologna
- Favotto F., a cura di, (2002), *Economia Aziendale*, McGraw Hill

- Fazio G., (1975), *Il bilancio dello Stato*, Giuffrè, Milano
- Fedele M., (2002), *Il Management delle politiche pubbliche*, Laterza, Bari
- Ferrara G., (1979), *Analisi degli investimenti marittimi – Il processo decisionale*, Cedam, Padova
- Ferrara M., (1996), *Qualità e organizzazione. Movimento della qualità e modelli di coordinamento*, Giappichelli, Torino
- Ferraris Franceschi R., (2000), *Processi di terziarizzazione e nuovi problemi di governo delle aziende: funzioni e ruolo del soggetto economico*, AIDEA
- Ferraro G., (2003), *Sviluppo e occupazione nell'Europa Federale*, Giuffrè, Milano
- Ferrero G., (1980), *Impresa e management*, Giuffrè, Milano
- Fountain J.E., (2001), *Building the Virtual State*, The Brookings Institution
- Formez i, (2001), *E-government nuovi paradigmi organizzativi e formativi nelle regioni e negli enti locali*, in *Ricerche Formez*
- Formez ii, (2001), *Il governo elettronico. Rassegna Nazionale e Internazionale*, in *Ricerche Formez*
- Frey M., (1987), *I processi di informatizzazione della pubblica amministrazione*, in *Azienda Pubblica*
- Friedman L., (2002), *La società orizzontale*, Il Mulino, Bologna
- Fugetta A., (2002), *E-government*, in *Sviluppo & Organizzazione*, n.194, Novembre/Dicembre;
- Galiani A. (2000), *Aspetti dell'ultima riforma del bilancio dello Stato*, XVIII convegno di contabilità pubblica, Università degli Studi di Teramo, 12 – 13 maggio 2000
- Garlatti A., (1996), *Bilancio e controllo economico nelle Università degli studi*, EGEA, Milano

- GASB – Governmental Accounting Standard Board (1997), Basic financial statements – and management’s discussion and analysis – for state and local governments – exposure draft
- Giovanelli L. (2000), *Modelli contabili e di bilancio in uno Stato che cambia*, Giuffrè, Milano
- Giovanelli L. (2002), *La riforma del bilancio dello Stato*, Giuffrè, Milano
- Gouldner A. (1970), *Patterns of industrial bureaucracy, trad. It. Modelli di burocrazia aziendale*, Franco Angeli, Milano
- Gorz A., (2003), *L’immatériel, Connaissance, valeur et capital*, Galilée
- Grandi A., Marzocchi G., Zanoni A. (1994), Verso l’organizzazione a rete: il ruolo dell’Information Technology, in *Economia & Management*, n. 4
- Grandis F., Jannelli R., Ricci P. (1992), *I documenti contabili degli enti pubblici*, Giappichelli, Torino
- Grandori A., (1995), *L’organizzazione delle attività economiche*, Il Mulino, Bologna
- Grandori A. - Soda G., (1995), Inter-firm Network: Antecedents, Mechanisms and form, in *Organization Studies*, 16/2;
- Groppi T., (2004), *Il federalismo*, Laterza, Bari
- Guarini M. (1999), *L’avvio della metodica di Budget nelle Regioni*, Franco Angeli, Milano
- Hammer M., *Beyond Reengineering: How the Process – Centered Organization Is Changing Our Work and Our Lives*
- Hinna L., (1999), Verso una ridefinizione dei processi di programmazione e controllo dell’informatizzazione pubblica, in *Suppl. Economia Pubblica*, n.3

- Hjem B., Porter D. O., (1988), "Le strutture di implementazione : una nuova unità di analisi amministrativa", in Zan S., *Logiche di azione organizzativa*, Il Mulino, Bologna
- Hofer W., Schendel D. (1978), *La formulazione della strategia aziendale*, Franco Angeli, Milano
- Joyce P., (2000), *Strategy in Public Sector. A Guide to Effective Change Management*, Chichester
- Invernizzi E., (1990), "Tecnologie informatiche e management negli anni novanta", in *Sviluppo & Organizzazione*, maggio/giugno
- Kickert W. J. M., Klijn E. H., Koppenjan J. F. M., (1997), *Managing Complex Networks*, Sage Publication
- Ladu G., (1997), *Gli indicatori di efficienza*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 4
- Ladu G., Lupò Avagliano M. V., Sepe O., Zaccaria F., (1999), *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Giappichelli, Torino
- Longo F. (2001), *Federalismo e decentramento*, Egea, Milano
- Lorenzoni G. - Boari C. - Grandi A., (1989), Le organizzazioni a rete: tre concetti di base, in *Economia e Politica Industriale*, n. 64
- Lorenzoni G., (1991), Le reti interimpresa come forma organizzativa distinta, in Lomi A., *Reti organizzative. Teoria, tecniche e applicazioni*, Il Mulino, Bologna
- Lorenzoni G., (1992), *Accordi, reti e vantaggio competitivo*, Etas, Milano
- Lucchetti P. A. (1996), Servizi di controllo interno e nuclei di valutazione nelle AA. PP., in *Azienda pubblica*, n. 3
- Lucianelli G., Danese A., a cura di, (2002), *Il benchmarking nelle aziende e nelle amministrazioni pubbliche*, Giappichelli, Torino
- Lupò Avagliano M. V., (1998), *La riforma del bilancio dello Stato*, Cedam, Padova

- Lupò Avagliano M. V., (2001), *L'efficienza della pubblica amministrazione. Misure e parametri*, Franco Angeli, Milano
- Macchiarelli R. (1995), *Ragioneria pubblica applicata alle aziende di erogazione*, Nocchioli editore
- Maggioli V., *Il sistema informativo aziendale*, Cedam, Padova
- Manacorda C. (2001), *Contabilità pubblica*, Giappichelli, Torino
- Marasca S. (2001), *La valutazione delle prestazioni nelle amministrazioni pubbliche locali*, Giappichelli, Torino
- Marasso G., (2001), *Innovazione degli enti locali, metodi e strumenti di e-government*, Maggioli Editore
- Marchi L., Paoloni L. (1998), *Il processo di trasformazione contabile e finanziaria dei comuni e delle province*, Maggioli Editore
- Marchi ., (2003), *I sistemi informativi aziendali*, Giuffrè, Milano
- Marchi L., Mancini D., a cura di, (2003), *Gestione informatica dei dati aziendali*, Franco Angeli, Milano
- Marchi L., a cura di, (2004), *Contabilità d'impresa e valori di bilancio*, Giappichelli, Torino
- Marcom G., (1990), *Il sistema contabile delle Regioni a statuto ordinario*, Giappichelli, Torino
- Marrelli M., (2003), *Efficienza e managerialità nella Pubblica Amministrazione*, Giuffrè, Milano
- Martinez M., i, (1997), *Teorie e modelli di Network per l'analisi organizzativa delle relazioni fra aziende*, Seges
- Martinez M. ii, (1997), *Teorie di organizzazione in Economia Aziendale. Dall'organismo al Network*, Franco Angeli, Milano

- Martinez M., (2000), L'analisi organizzativa: il Network, in Mercurio R. - Testa F., *Organizzazione assetto e relazioni nel sistema di business*, Giappichelli, Torino
- Marzocchi G.L. (1991), *Strategie d'impresa e tecnologie dell'informazione*, Clueb, Bologna
- Masini C., (1960), *L'organizzazione del lavoro nell'impresa*, Giuffrè, Milano
- Mayntz R., (1978), *Sociologia dell'amministrazione pubblica*, Il Mulino, Bologna
- Mele R., (1995), L'evoluzione degli studi economico aziendali sull'impresa pubblica, in Mele R., Sicca L. (a cura di), *Gli studi di economia d'impresa in Italia*, Cedam, Padova
- Mele V., (2001), L'ambito di intervento della pubblica amministrazione nell'era digitale alcune teorie e primi spunti di analisi, in *Azienda Pubblica*, n.4
- Meneguzzo L., (1995), "Dal new public management alla public governance: il pendolo della ricerca sulla amministrazione", in *Azienda pubblica*, n. 3
- Meneguzzo M., (2001), *Managerialità, innovazione e governance. La Pubblica Amministrazione verso il 2000*, Aracne editrice
- Merloni F.; Pioggia A.; Segatori R. (a cura di) (2007), *L' amministrazione sta cambiando? Una verifica dell'effettività dell'innovazione nella pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano
- Merton R., (1983), *Social Theory and Social Structure*, trad. It. Teoria e struttura sociale, il Mulino, Bologna
- Metcalfe J. L., (1976), "Organizational strategies and interorganizational networks", *Human Relation*, vol. 39, n. 4
- Mette Kjaer A., (2004), *Governance*, Polity press – key concepts
- Miolo Vitali P., (1997), *Strumenti per l'analisi dei costi*, Giappichelli, Torino
- Miolo Vitali P., Anselmi L., (1989), *La programmazione nelle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano

Monorchio A., Spaziantè V., (1989), "Fondi speciali negativi", Dizionario di contabilità pubblica, Roma

Mulazzani M., (1978), *Ragioneria pubblica*, Cedam, Padova

Mulazzani M., (1996), *Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, Cedam, Padova

Mussari R., (1999), *La valutazione dei programmi nelle aziende pubbliche*, Giappichelli, Torino

Mussari R., a cura di, (2001), *Manuale Operativo per il controllo di gestione*, Rubbettino Editore

Mussari R., (2001), La valutazione dell'efficacia globale dei programmi pubblici: prime considerazioni, in *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, Settembre/Ottobre;

Naggar P., Talamo M., (1999), La rete unitaria e l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, in *Suppl. Economia Pubblica*, n.3

Ocse, (2005), Rapporto annuale sull'Italia

Onagro E., (2000), "Reengineering dei processi, strumento per l'innovazione della Pubblica Amministrazione", in *Economia & Management*, n.4

Onida P. (1989), *Economia aziendale*, Utet, Torino

Oricchio M., (1998), *La giustizia contabile*, Edizione Simone

Pacifico L., Conte C., (1992), "La riforma della struttura di bilancio dello Stato: il bilancio amministrativo", in *Politica e Mezzogiorno*, n. 4

Pacifico L., (1998), "La riforma del bilancio", in *Azienda pubblica*, n. 3

Parmentola N., (1977), *Origine e crisi della programmazione di bilancio*, Franco Angeli, Milano

- Pavan A., (1996), “Pianificazione e controllo di gestione nelle aziende pubbliche”, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell’Amministrazione*, n. 2
- Pica F., (1990), *Manuale di finanza locale*, Maggioli Editore
- Pica F., (2002), “Il principio della specificazione nei bilanci delle Regioni e negli enti locali”, in *Rivista dei Tributi locali*, n.1
- Pierantozzi D., (2000), *La gestione dei processi nell’ottica del valore*, Egea, Milano
- Pietricone F., (2000), *La riforma del bilancio dello Stato tra modifiche recenti e nuove applicazioni*, Edizioni Giuridiche Simone
- Pisauro G., (1998), “La riforma del bilancio dello Stato tra politica e amministrazione”, *Economia Pubblica*, n. 6
- Pollari N., (1996), *Elementi di contabilità pubblica*, Edizioni Laurus Robuffo
- Pollitt C., Bouckaert G., (2002), *La riforma del management pubblico*, EGEA, Milano
- Preite D., (2002), *Il sistema contabile per la dirigenza pubblica*, EGEA, Milano
- Propersi A., (2006), *Contabilità e bilanci negli enti locali. Contabilità finanziaria, bilanci, programmazione e controllo di gestione, revisione, bilancio sociale*, Franco Angeli, Milano
- Puddu L., (1998), *Il bilancio degli enti locali*, Giuffré, Milano
- Rebora G., (1988), Il cambiamento organizzativo della pubblica amministrazione, in *Azienda Pubblica*
- Rebora G., (1999), *La valutazione dei risultati nelle amministrazioni pubbliche*, Guerini e Associati
- Rebora G., (2001), Un modello di lettura del cambiamento organizzativo, in *Organizzazione Aziendale*, Carocci
- Ricci M., (1999), Il regolamento per la gestione del protocollo informatico da parte delle amministrazioni

- Ricci P., De Luca A., (2003), *La contabilità analitica per centri di costo nel sistema di bilancio dello Stato*, Franco Angeli, Milano
- Ricci P., (2002), “Principi contabili per il bilancio di previsione ed il rendiconto generale degli enti pubblici istituzionali”, in *La Finanza Locale*, n. 3
- Ricci P., (2002), “La direttiva generale dei ministri sull’attività amministrativa e sulla gestione per l’anno 2002: gli indirizzi di programmazione e controllo dell’attuale Governo di centrodestra”, in *La Finanza locale*, n. 9
- Ruggeri G., Finocchiaro B., Conte C., (1992), “La riforma della struttura di bilancio dello Stato: il bilancio politico”, in *Politica e Mezzogiorno*, n.3
- Rugiadini A. (1970), *I sistemi informativi d’impresa*, Giuffrè, Milano
- Sangiorgi G. (a cura di) (2008), *Management e governance nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli, Milano
- Salotti G., (2000), *La riforma delle autonomie locali: dal sistema all’azienda*, EGEA, Milano
- Santoni S., (1998), *Manuale di contabilità di Stato*, edizione C. X T.
- Sanchez R., (1995), “Strategic flexibility in product competition”, in *Strategic Management Journal*, n. 16
- Sarzana F., (2003), *E-government. Profili teorici ed applicazioni pratiche del governo digitale*. La tribuna
- Scalia R., (1994), *Contabilità di stato e degli enti pubblici*, Edizioni CieRre
- Sciarelli S., (1991), *Il sistema di impresa*, Cedam, Padova
- Scotto di Carlo G., (2002), *Le nuove regole per la finanza pubblica*, Luiss edizioni, Roma
- Selleri L., (1990), *Contabilità dei costi e contabilità analitica. Determinazioni quantitative e controllo di gestione*, Etas Libri, Milano

- Shapiro C., Varian H.R. (1999), *Information Rules: A Strategic Guide to the Network Economy*, Harvard Business School Press, Boston, MA
- Simeon P., (1995), “La responsabilità dirigenziale e controllo di gestione”, Atti del Convegno di Studi del 27 maggio 1995 La privatizzazione del pubblico impiego, Cividale del Friuli
- Simon H. A., (1973), The organization of complex systems, in Patee H. H., *Hierarchy theory: the challenge complex system*, Braziller
- Simon H. A., (1979), *Informatica, direzione aziendale, organizzazione del lavoro*, Franco Angeli, Milano
- Soda G., (1998), *Reti tra imprese*, Carocci, Roma
- Tamassia L., (2003), *Il manager dell'ente locale*, Maggioli Editore
- Thompson J. D., (1988), *L'azione organizzativa*, ISEDI, Torino
- Tivelli L. - Masini S., (2002), *Un nuovo modo di governare. L'e-government e il cambiamento della pubblica amministrazione*, Fazi, Roma
- Vacca, (1986), L'economia delle relazioni tra imprese, in *Economia e Politica industriale*, n. 51
- Vaccà S. (1986), L'economia delle relazioni tra imprese: dall'espansione dimensionale allo sviluppo per reti esterne, in *Economia e Politica Industriale*, n.51
- Valente G., (1996), I controlli interni e le ragionerie centrali e territoriali, in *Politica e Mezzogiorno*, n. 2
- Vegas G., (2000), *I documenti di bilancio*, Le guide del Sole 24 Ore
- Vegas G., (2000), *Il bilancio dello Stato*, Le guide del Sole 24 Ore
- Vicari S. (2001) (a cura di), *Il management nell'era della connessione*, Egea, Milano
- Viganò E., (1967), *La natura del valore economico del capitale d'impresa e le sue applicazioni*, Giannini, Napoli

- Viganò E., (1996), *L'economia aziendale e la ragioneria. Evoluzione, prospettive internazionali*, Cedam, Padova
- Viganò E., a cura di, (2000), *Azienda. Contributi per un rinnovato concetto generale*, Cedam, Padova
- Villa A., (2000), "L'attività di valutazione e controllo nella Pubblica Amministrazione", in *La Finanza Locale*, n. 9
- Vittadini G., (2002), *Liberi di scegliere: dal Welfare State alla Welfare Society*, Etas Libri, Milano
- Weick K. E., (1993), *Organizzare*, ISEDI, Torino
- Weber M., (1969), *Economia e Società*, il Mulino, Bologna
- Williamson O., (1986), *Economic Organization*, Wheatsheaf Books
- Zaccaria F., (1974), Corso di contabilità dello Stato e degli enti pubblici. Teoria giuridica e sistema positivo della gestione pubblica, Stamperia Nazionale
- Zaccaria F., (1980), *Il bilancio e la sua gestione dopo la riforma del 1978*, Stamperia Nazionale
- Zaccaria F., (1997), "La recente riforma del bilancio dello Stato: prime notazioni e prospettive", in *Azienda Pubblica*, n. 5
- Zan S., (1988a) (a cura di), *Logiche di azione organizzativa*, Il Mulino, Bologna
- Zan S., (1988b), Teoria dell'organizzazione e amministrazione pubblica, in Freddi G. (a cura di), *La scienza dell'amministrazione*, NIS
- Zangrandi A., (1994), *Autonomia ed economicità delle aziende pubbliche*, Giuffrè, Milano
- Zappa G., (1927), *Tendenze nuove negli studi di ragioneria*, S.A Istituto editoriale scientifico
- Zappa G., (1950), *Il reddito d'impresa*, Giuffrè, Milano

Zappa G., (1954), “La nozione di azienda nell’economia moderna”, *Il Risparmio*

Zappa G., (1957), *La produzione nell’economia delle imprese*, vol. I e II, Giuffrè, Milano

Zucchetti R., Ravasio M. (2001) (a cura di), *Trasporti e concorrenza*, EGEA, Milano