

Gli Enti Territoriali per la Società dell'Informazione

Introduzione

L'importanza del tema Società dell'Informazione non deriva dalla componente tecnologica, pur presente e innovativa, ma dal fatto che, su questo terreno, il processo di internazionalizzazione cioè, in un certo senso, della fine di una autarchia che si estendeva dallo Stato all'economia, è particolarmente rilevante.

Ciò costituisce pertanto un'occasione unica e forse non ripetibile per riuscire ad operare un creativo ripensamento dei valori e degli orizzonti culturali, una reinterpretazione della complessità sociale ed economica e, quindi, della riforma dello Stato e della PA.

Su questo terreno (delle infrastrutture, dei modelli organizzativi e della cultura che la Società dell'Informazione porta con sé) si può in modo più agile affrontare temi e misurare il risultato delle politiche adattate di quanto non sia possibile sui tradizionali terreni strutturali.

Ciò perché da un lato si utilizza il potenziale di innovazione delle nuove generazioni, con costi per addetto non comparabili a quelli necessari per dare occupazione nell'industria consolidata, ma soprattutto perché si può utilizzare come risorsa la complessa articolazione territoriale, istituzionale, che costituisce la storia del nostro paese.

La dirompente scoperta di questi anni è che le reti telematiche e i paradigmi organizzativi ad esse sottesi di governo della complessità sono una grande occasione di business e che la stessa frammentazione del nostro paese – le centinaia di tavoli di negoziazione da sempre presenti a livello locale – può costituire un ammortizzatore dei rischi, sociali ed economici, sempre presenti nelle fasi più veloci della transizione.

La dimensione locale, il radicamento territoriale e le interazioni tra Stato, economia e società che avvengono in questo ambito costituiscono lo snodo principale per lo sviluppo della Società dell'Informazione.

Da documenti recenti dell'Unione Europea si possono estrarre alcune osservazioni generali che servono per inquadrare l'approccio europeo alla Società dell'Informazione. Qui di seguito sono riportate (in corsivo) e commentate alcune linee di principio.

... l'impatto delle nuove tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni è altrettanto, se non più, incisivo dell'era del vapore o dell'avvento dell'elettrificazione. [Infatti] se fino a qualche tempo fa si parlava delle "autostrade dell'informazione", oggi si preferisce il concetto di "società dell'informazione", che

rispecchia con maggior precisione la consapevolezza che, a seguito della rivoluzione dell'informazione e delle comunicazioni, vi sono mutamenti sociali ed organizzativi di vastissima portata con cui ci si deve confrontare. ...

Almeno otto importanti principi ispirano la politica dell'Unione Europea:

- 1. Le forze di mercato devono spingere il progresso verso la società dell'informazione. Ciò significa l'apertura alla concorrenza dell'infrastruttura e dei servizi dell'informazione. In Italia questa forma di apertura è ai livelli più alti, poiché la privatizzazione e l'internazionalizzazione del controllo delle Telecomunicazioni e della produzione di strumenti hardware e software sono avvenuti con straordinaria rapidità ed incisività rispetto agli altri Paesi d'Europa.*
- 2. Occorre garantire un servizio universale unitamente all'interconnessione di rete e all'interoperabilità dei servizi e delle applicazioni nell'intera Unione. Il servizio universale implica la necessità di una connettività di buon livello anche nelle aree territoriali geograficamente marginali e un ruolo degli Enti Locali quali stimolatori e regolatori del rapporto con gli utenti e tra pubblico e privato.*
- 3. Il compito di finanziare la società dell'informazione spetta soprattutto al settore privato ma, soprattutto in Italia, al settore pubblico spetta uno sforzo notevole verso una seria riforma delle proprie strutture e della propria cultura.*
- 4. La diversità culturale e linguistica deve essere tutelata ed incentivata pur garantendo con opportune iniziative la possibilità di accesso anche a fonti culturali e linguistiche diverse dalla propria ed uno sforzo particolare per rendere accessibili i nostri contenuti alle altre comunità linguistiche.*
- 5. La privacy personale deve essere protetta e l'informazione comunicata e trattata con adeguate misure di sicurezza e riservatezza, cum grano salis cioè salvaguardandosi dalla possibilità che con la riservatezza non si finiscano col coprire usi illeciti di dati individuali o che, viceversa, in nome della riservatezza, non si finiscano col favorire meccanismi di reazione all'interscambio "aperto"*
- 6. E' necessario sviluppare la cooperazione con i paesi economicamente meno avanzati, in particolare con i paesi limitrofi dell'Europa centrale ed orientale*
- 7. Occorre sensibilizzare gli operatori economici alle nuove opportunità che la società dell'informazione offre loro. In questo senso va definita la giusta dimensione territoriale atta ad iniziative incisive, che sembra essere quella regionale (vedi oltre per un approfondimento).*
- 8. Il grande pubblico ha bisogno di una analoga sensibilizzazione. La gente ha bisogno di un accesso ad una formazione idonea a tutti i livelli di istruzione.*

Da ciò si desume che per garantire i principi suddetti sono indispensabili opportune politiche verso gli Enti Territoriali e proprie degli stessi, in Italia ma anche altrove.

«Nel riconoscere che le politiche nazionali devono essere formulate nell'ottica di una visione comune, l'Unione è diventata legislatore, catalizzatore, coordinatore, consulente tecnico, promotore di una sensibilità pubblica e negoziatore internazionale in materia di problematiche inerenti alla società dell'informazione, sostenendo la ricerca e lo sviluppo delle nuove tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni con il programma Esprit nei primi anni '80. ...

Nel luglio 1994 la Commissione europea ha adottato un piano d'azione che concentrava l'attività dell'Unione Europea su quattro aree:

- 1. Sviluppo di un contesto normativo e giuridico: ... la strategia dell'Unione Europea apre i tradizionali monopoli nazionali delle telecomunicazioni alla concorrenza sia nella fornitura dell'infrastruttura che in quella dei servizi. ... [garantendo] che tutte le reti nazionali siano in grado di operare come una singola rete di reti. ...*
- 2. Stimolazione delle applicazioni delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione: l'Unione sta prendendo iniziative in un vasto scenario che comprende lo sviluppo delle reti dell'informazione (telefono, satelliti e cavo), servizi di base (per es. posta elettronica, video interattivo) che consentono al pubblico di utilizzare la rete e le applicazioni (per es. apprendimento a distanza, telelavoro) che offrono soluzioni specifiche a fasce di utenza. ...*
- 3. Monitoraggio ed analisi degli impatti societari, sociali e culturali della società dell'informazione: desiderosa di sfruttare appieno e in modo equilibrato tutte le possibilità offerte dalle nuove tecnologie, la Commissione sta prendendo iniziative per valutare l'emergere della società dell'informazione nell'intento di assicurare che tutti i cittadini possano godere dei vantaggi attesi. ...*
- 4. Promozione della società dell'informazione: la Commissione sta facendo molto per sensibilizzare la pubblica opinione e stimolare il dibattito sulle problematiche della società dell'informazione. Ha creato l'Information Society Project Office (ISPO: Ufficio progetto società dell'informazione) quale "one-stop shop" per l'informazione sulle attività dell'Unione Europea in questo settore.*

L'Unione Europea ha inoltre perseguito con decisione una strategia internazionale volta a sfociare in una società dell'informazione globale. La conferenza dei ministri del gruppo G7 ... patrocinata dalla Commissione nel febbraio 1995 ha convenuto sulla necessità di creare la base delle reti globali e di aiutare i paesi meno sviluppati a partecipare alla rivoluzione dell'informazione. I paesi del G7 si sono dichiarati d'accordo per avviare la propria cooperazione tramite una serie di progetti pilota

atti ad incentivare lo scambio di informazioni e a contribuire a creare nuovi mercati per i servizi e i prodotti. ...»

Il progetto Government On Line, nato dalla suddetta cooperazione dei paesi G7 e poi confermato dal G8, è arrivato ad un primo report conclusivo della fase di impostazione (reperibile presso <http://www.gip.int/GOL.htm>) determinando i suoi nuovi e più avanzati obiettivi riassumibili in questa forma:

5. *estendere e consolidare la capacità di interscambio elettronico di documenti amministrativi;*
6. *sviluppare il progetto verso un'iniziativa di collaborazione dei settori pubblici per spingere specifici sottoprogetti di governo elettronico, a supporto dello sviluppo di reali capacità di governo basate sui principi della società dell'informazione*
7. *...*
8. *Costruire il piano di lavoro in modo commisurato a quanto sia effettivamente raggiungibile in termini di risorse e di priorità dei singoli paesi partecipanti.*
9. *Aiutare il posizionamento del settore pubblico come elemento chiave della società dell'informazione*
10. *Collaborare con altri organismi internazionali (es. OCSE, COMNET-IT, ...) per dare valore aggiunto ai servizi e promuovere la diffusione dei risultati;*
11. *Spingere il trasferimento di tecnologie fra paesi membri a verso i paesi in via di sviluppo.*

Tutti i Paesi dell'UE, sia pure con velocità diverse, si stanno attrezzando anche autonomamente per la Società dell'Informazione, sia con iniziative governative che con proposte ed iniziative di associazioni e gruppi privati¹.

In special modo, per quanto riguarda la Pubblica Amministrazione, la Commissione europea ha pubblicato nella primavera del 1999 un Libro Verde dal titolo "L'informazione del settore pubblico: una risorsa fondamentale per l'Europa", reperibile presso <http://www.echo.lu/info2000/it/publicsector/gp-index.html>. Tale documento sottolinea (e contemporaneamente chiede contributi e commenti sui) principali fattori critici che caratterizzano il ruolo del settore pubblico europeo nella Società dell'Informazione, tra cui: carenza di regole uniformi, vaghezza nei rapporti con il settore privato, problemi legati all'accesso e alla frammentarietà dell'informazione pubblica, ecc.

Il ruolo delle Pubbliche Amministrazioni, in questa situazione, è almeno triplice:

- come **motore** del cambiamento di contesto sopra definito in termini di attore di *governo* con:
 - interventi legislativi e normativi nazionali
 - spinta ad iniziative di marketing territoriale, aggregando interessi e specializzazioni e favorendo specifiche iniziative degli Enti Locali, **compresi Forum o tavoli di concertazione territoriali, presumibilmente di dimensione regionale, attraverso i quali consolidare il rapporto pubblico/privato²**
- come **agente** in prima persona del cambiamento di sé stessa³ per avviare opportune forme organizzative dei servizi pubblici basate sulle ICT, con:
 - interventi di armonizzazione e modifica delle strutture di Stato nazionali (dai Ministeri agli Istituti controllati direttamente e indirettamente, pur nel rispetto delle autonomie);
 - ricomposizione di funzioni e procedure, rianalizzando e ridefinendo obiettivi e modalità organizzative, con accordi con le forze sociali localmente e nazionalmente (associazioni culturali, professionali o di categoria, ...)
 - suggerimenti sul piano organizzativo alle strutture autonome, per facilitarne i meccanismi interni e di interscambio fra di loro e con gli altri attori pubblici
 - **costruzione di strumenti (enti) organizzativi all'altezza del problema**
- come **propositore** di strumenti propri (di concertazione e di azione diretta) effettivamente capaci di stimolare gli attori economici e sociali

In questo quadro è di notevole interesse una delle iniziative dell'AIPA, che ha prodotto uno studio organico sul problema della riorganizzazione (reperibile in formato Acrobat Reader presso: <http://www.aipa.it/servizi/pubblicazioni/monografie/bpr/>) suggerendo un approccio all'analisi organizzativa basato sulla ridefinizione degli iter dei procedimenti amministrativi, i cui principi generali erano già indicati nella L. 241/90. Dall'introduzione ricaviamo le seguenti indicazioni:

L'interesse dell'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione per le problematiche di reingegnerizzazione dei processi [ndr: equivalente in questo contesto a ridefinizione degli iter] nasce principalmente dalla constatazione della diffusa difficoltà nelle amministrazioni nel definire, avviare e portare a realizzazione progetti di informatizzazione capaci di ottenere risultati evidenti e tangibili ... in termini di miglioramento dei servizi forniti ai cittadini e al paese e di economicità nelle operazioni. ...

L'ipotesi di fondo è che la "reingegnerizzazione dei processi" rappresenti una delle possibili risposte all' esigenza [di migliorare la propria operatività], anche sulla base delle esperienze in larga misura positive presenti sia nel mondo delle aziende private che nel settore pubblico di altri paesi (prima di tutto Stati Uniti e Gran Bretagna).

La reingegnerizzazione dei processi infatti si propone di ridisegnarli complessivamente, partendo dalla missione e dalle strategie ed agendo contestualmente su tutte le componenti dei processi stessi (flusso, organizzazione, personale, logistica, informazioni trattate...). In questo modo si tende a garantire la congruenza tra i vari tipi di intervento, eliminando la possibilità di automatizzare processi lavorativi male organizzati e superando la vecchia impostazione di guardare a queste problematiche solo come valutazione dell' "impatto organizzativo" di soluzioni informatiche nate principalmente da opzioni tecnologiche. ...

La reingegnerizzazione dei processi è una specifica modalità di cambiamento organizzativo caratterizzata schematicamente dai seguenti elementi:

- *interviene su uno o più processi di servizio tra loro correlati;*
- *è guidata dagli obiettivi strategici dell'organizzazione;*
- *non è vincolata, nell'individuazione delle nuove soluzioni, dalla situazione esistente ma mira ad un cambiamento radicale che assicuri un "salto" nei risultati;*
- *opera in maniera integrata su tutte le componenti del processo;*
- *vede le tecnologie come "fattore abilitante" di un cambiamento complessivo;*
- *è verificato attraverso un sistema di metriche.*

...

La reingegnerizzazione si caratterizza pertanto come una specifica modalità di cambiamento di una organizzazione. ... Nell'attuale situazione della P.A. italiana l'adozione dell'approccio per processi e della reingegnerizzazione appare particolarmente importante.

La reingegnerizzazione ha costituito per molte aziende la risposta ad un cambiamento radicale nel contesto esterno. Oggi la pubblica amministrazione è attraversata da un cambiamento (riforma) di uguale portata, e la risposta deve essere altrettanto radicale. ...

Rispetto all'esperienza aziendale emergono nell'esame della P.A. alcune specificità

che debbono essere attentamente valutate.

Una prima questione deriva dal fatto che nel settore pubblico non è possibile accettare integralmente l'approccio di "completa reinvenzione" dei prodotti/servizi, delle attività e delle strutture, cioè la totale assenza di vincoli che è possibile (e 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 più puntuale e sono sottoposte alla gestione e alla supervisione della direzione politica e degli organi di controllo⁴.

La domanda iniziale per chi si accinge ad un cambiamento del proprio modo di operare non è, come nel settore privato, "come posso reinventare il mio ruolo, i miei servizi, i miei processi per poter ottenere migliori risultati sul mercato ?" bensì diventa "qual è il mio mandato, la mia missione, la direzione strategica che devo seguire e come posso ridisegnare e migliorare i miei processi per rispondere a queste aspettative ?".

Nel settore pubblico esiste una obiettiva centralità della "normativa". La regolazione normativa dei processi (i procedimenti amministrativi), rappresenta nel nostro contesto un aspetto decisivo per il miglioramento. Questo significa che ogni ipotesi di reingegnerizzazione deve assumere la normativa vigente come vincolo ma anche come campo di intervento, ossia che le ipotesi di reingegnerizzazione (come del resto anche le iniziative di automazione) possono individuare necessità di modifica normativa necessarie al pieno raggiungimento dei risultati. In questo caso le proposte di modifica normativa debbono essere oggetto di specifica attenzione e di specifica attività e possono trovare nelle iniziative di semplificazione un naturale canale di attivazione.

Viceversa la modifica normativa può costituire in molti casi l'occasione per un intervento complessivo di reingegnerizzazione. ... Nella direzione di una situazione ottimale che veda le nuove normative nascere contestualmente ad ipotesi organizzative e informatiche, l'importante è quindi l'armonizzazione dei vari piani di intervento. ...

*Si intende pertanto offrire principalmente un punto di riferimento e la metodologia è pensata come un possibile percorso da seguire e adattare flessibilmente in funzione della varietà dei contesti. **Qualunque impostazione di tipo prescrittivo e con finalità normative, infatti, rende poco efficace l'analisi e la riprogettazione organizzativa⁵**, come ha dimostrato ampiamente la stessa applicazione della reingegnerizzazione nei contesti industriali e di servizio. **In campo organizzativo**, dove i sistemi tecnici interagiscono con il sistema sociale, **è in primo luogo indispensabile un contributo originale di intelligenza** degli analisti nell'utilizzo di strumenti diagnostici e **grande capacità di interazione con gli attori coinvolti ai diversi livelli**. La comprensione del fenomeno organizzativo e l'ideazione di adeguate soluzioni progettuali non è infatti la risultante dell'applicazione meccanica di sequenze di azioni ma, come in tutte le*

attività professionali, richiede contemporaneamente conoscenza e disponibilità di tecniche e capacità di selezione e adattamento delle stesse in funzione del problema da risolvere. ...

Quindi impostare un progetto⁶ e poi gli strumenti di attuazione che coprano il vuoto tra finalità (poco osservate) delle Leggi e aspirazioni (poco soddisfatte) dei cittadini.

Peraltro alcune iniziative in questa direzione, cioè che tendono a privilegiare il risultato rispetto al dare priorità alla pura procedura, pur con dei limiti non del tutto banali, sono già state avviate con lo Sportello unico per le Imprese⁷ e con l'avvio delle attività delle varie Authority.

¹ Per esempio l'Associazione PUNTO.IT in Italia o la banca ParisBas con Atelier, entrambe con iniziative di un certo interesse in termini di diffusione delle tecniche informatiche legate alla diffusione delle informazioni.

² Analogamente a quanto avviato qualche anno fa dall'Unione Europea con il Progetto IRISI (Inter Regional Information Society Initiative), che individuava, sulla base del rapporto Bangemann, la dimensione regionale come quella più adatta allo sviluppo di iniziative di coordinamento finalizzate alla diffusione della Società dell'Informazione.

³ Essendo uno dei maggiori attori della spesa (la PA muove direttamente l'equivalente del 50% del PIL) e quindi motore diretto per investimenti propri e indiretto come facilitatore di investimenti altrui.

⁴ Qui andrebbe notato che la normativa e la direzione politica e di controllo si sono quasi sempre occupate dei principi generali (quale debba essere cioè il risultato) ma non hanno quasi mai affrontato il problema del come vada raggiunto. Il che ha portato ad un ventaglio di modalità organizzative (e di preferenze informatiche) assai vasto, anzi talmente vasto da generare di per sé problemi assai critici di interconnessione e interscambio di informazioni in modo automatico. Basti pensare a quante forme possibili prendano i sistemi d'automazione delle Anagrafi dei Cittadini e le difficoltà incontrate nell'interscambio del modulo APR4 (che è pure un modulo!).

⁵ NdR: il grassetto di alcuni termini di questa frase e del paragrafo seguente è dell'estensore di questa nota e non è presente sull'originale.

⁶ Cioè con obiettivi, modi, tempi, risorse, risultati attesi, pianificazione temporale e milestones di controllo ben definiti.

⁷ A tal proposito è illuminante la sintesi proposta da Nicola Melideo in *Bassanini in comune Decentramento amministrativo e fabbisogni di formazione nei Comuni*, D'Anselmi Editore 1999, che, a pagg. 51-52 sottolinea: «Molti provvedimenti ... cominciano con l'annunciare rivolgimenti epocali e finiscono con l'affidarsi solo alla buona volontà degli eventuali attuatori. Tale esito si ha quando essi sono fumosi, imprecisi, approssimativi per quanto riguarda l'indicazione del come, del quando e del con quali mezzi o, al contrario, perché impongono termini, scadenze, sanzioni chiaramente irrispettabili e inapplicabili, e finiscono, quindi, con il conseguire risultati opposti a quelli che si prefiggono. Esempi sono sotto gli sguardi di tutti: vogliamo citarne uno solo, à la page, ed è il

provvedimento relativo allo sportello unico. Da attuare, indefferibilmente, entro maggio '99 ... Ma come si fa ... a ridefinire nel giro di tre mesi tutte le procedure autorizzatorie all'interno del Comune e all'esterno di esso, giacché, come è noto, con lo sportello unico il Comune agisce per sé e per conto di altre Pubbliche Amministrazioni. Che poteri, che saperi, che interessi avranno mai i Comuni per riuscire a fare in tre mesi, per sé e, si aggiunge, per altri (ASL, VVFF, Province, Regioni) quello che in decenni non si è potuto/voluto fare?»