

Learning Tour in Svezia
17-20 September 2006

**DIGITAL GOVERNMENT: bilanciare
investimenti in tecnologia, cambiamento
organizzativo e stabilità delle istituzioni
pubbliche**

Gianfranco Rebora



Riforme e innovazione nella PA

• ANNI '90

- Focus sul contesto di ente
- Riorganizzazione uffici
- Sviluppo managerialità
- Enfasi su direzione per obiettivi
- Misurazione risultati in termini di prodotti/servizi
- Innovazione nelle modalità operative e nella relazione con gli utenti



**Esiti parziali
ma significativi**

• ANNI 2000

- Rilievo delle politiche, di sistema, di territorio...
- Apertura confini verso reti stabili di relazioni
- Enfasi su governance, sussidiarietà, integrazione...
- Misurazione risultati in termini di outcome, valore pubblico e sociale...
- Innovazione nelle pratiche progettuali, sociali, di negoziazione



**Approccio
confuso,
esiti incerti**

L'amministrazione tradizionale: il sistema informativo registra gli eventi

Ruolo dei sistemi informativi

- **condizione di erogazione del servizio**
- **informazione e comunicazione come sottoprodotto dell'attività oppure come adempimento formale, sanzione**
- **comunicazione forma di tutela/difesa nei rapporti interni ed esterni**

Strumenti tipici

- **archivi, elenchi, albi, inventari, protocolli**
- **contabilità e registrazioni connesse**
- **circolari applicative di norme**
- **corrispondenza formale**
- **Procedure automatizzate**

Organizzazione e personale

**predominio ruoli di alta direzione
accentramento dell'accesso alle informazioni
ruoli operativi segmentati**

L'amministrazione orientata agli obiettivi: il sistema informativo presidia il funzionamento

Ruolo dei sistemi informativi

- parte dei meccanismi di funzionamento
- base di un linguaggio comune della gestione
- elemento di integrazione, unificante
- informazione che orienta le decisioni

Strumenti tipici

- programmi e obiettivi
- budget, contabilità dei costi
- analisi ambientali, dati sull'utenza, rilevazioni di bisogni

Organizzazione e personale

ruoli di direzione come utilizzatori di informazioni
strutture specialistiche come produttori di informazioni
accesso selettivo alle informazioni

DIGITAL GOVERNMENT: l'informazione genera il valore pubblico e sociale

Ruolo dei sistemi informativi

- elemento costitutivo del servizio offerto: si elaborano informazioni
- risorsa e materiale di lavoro
- forza di integrazione incentrata sul cittadino/utente (contesto multi canali)
- fonte di identità individuale e organizzativa

Strumenti tipici

- banche dati e knowledge management
- e-services
- CRM - call e contact center evoluti
- formazione e ricerca diffuse
- comunicazione come "fluido che collega e orienta tutto il sistema"
- flussi e scambi comunicativi diffusi (ricerche, gestione criticità e urgenze..)

Organizzazione e personale

enfasi sui ruoli di professionisti aziendali e knowledge workers
bilanciamento tra specializzazione tecnica e responsabilizzazione sui soggetti esterni
alternanza ruoli produttori e utilizzatori di informazioni
circolarità e accesso ampio alle informazioni
tendenziale assimilazione dell'utente/cittadino all'operatore nell'accesso e nella gestione delle informazioni

Definizione UE di e-government

PA are facing the challenge of improving the efficiency, productivity and quality of their services. All these challenges, however, have to be made with unchanged or even reduced budgets... however the focus should not be on the ICTs itself. Instead it should be on the use of ITC combined with organisational change and new skills in order to improve public services, democratic processes and public policies. This is what e-government is about

Nel caso del digital government è attiva l'intera gamma dei possibili fattori di spinta al cambiamento

•Sviluppo tecnologie
(Internet e ICT)

•Concorrenza

•Demografia

•Cultura e valori
sociali

•Cultura e valori
professionali



Decisioni
politiche e norme
(UE, Governi...)

Crisi/ emergenze
(Terrorismo...)

Risparmio di
Risorse

Gruppi di
pressione/
Protesta

DIGITAL SOCIETY

**DIGITAL
GOVERNMENT
DIGITAL
GOVERNANCE**

DIGITAL SOCIETY

**Individuo
Spinta dal basso
Network
Consenso**

**Relazioni di affinità
Valore di gruppo
Reputazione
Auto-organizzazione**

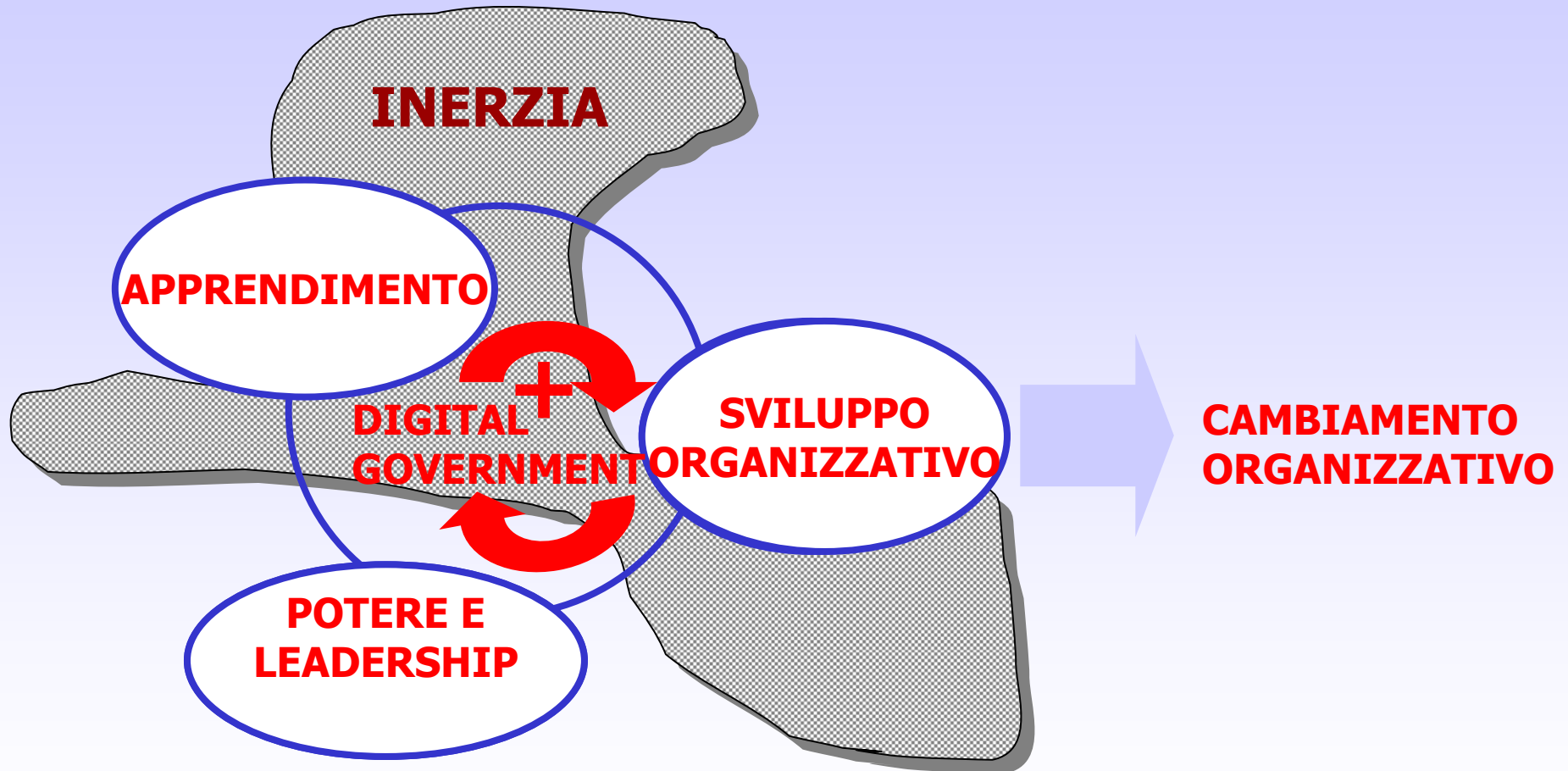
ITC come risorsa strategica del cambiamento

- **sono prodotto di progettazione, negoziazione, comprensione, costruzione sociale, iniziativa e leadership**
- **sono da integrare con processi di lavoro, modi e canali di comunicazione, mezzi di coordinamento, cultura, strutture di autorità**
- **servono non solo come facilitatore di cambiamento ma come catalizzatore: anche retorica e mito di internet contribuiscono al cambiamento**

Il circuito critico

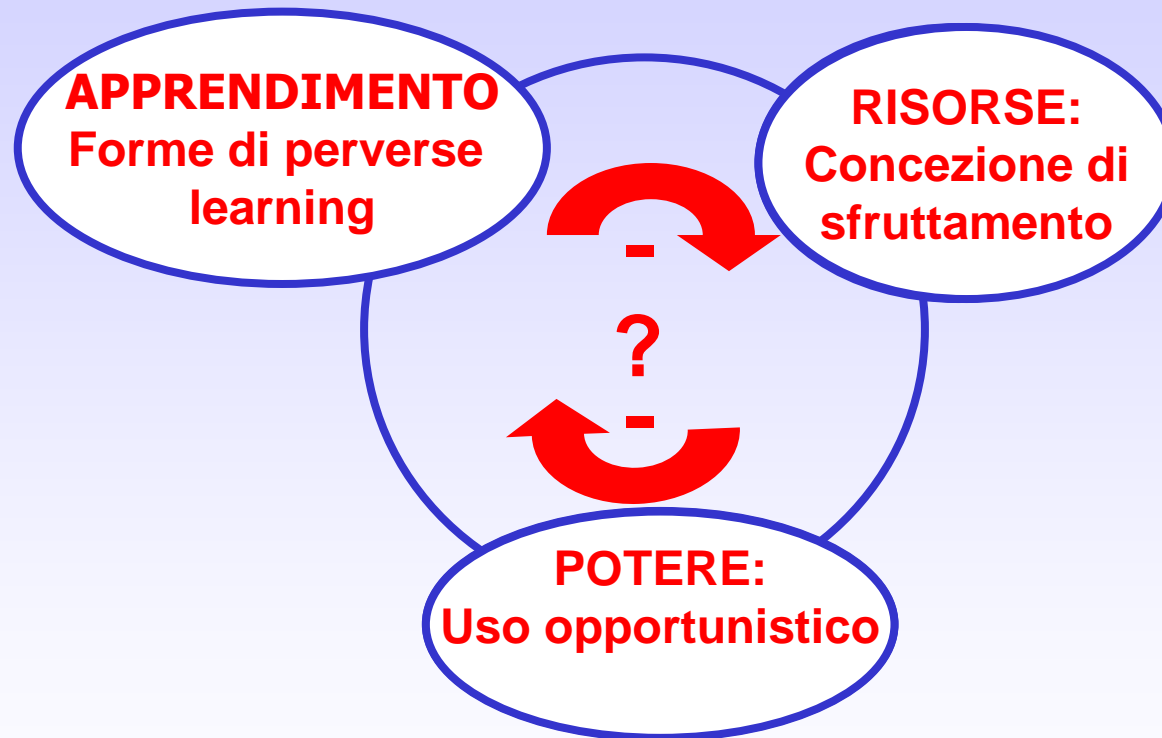


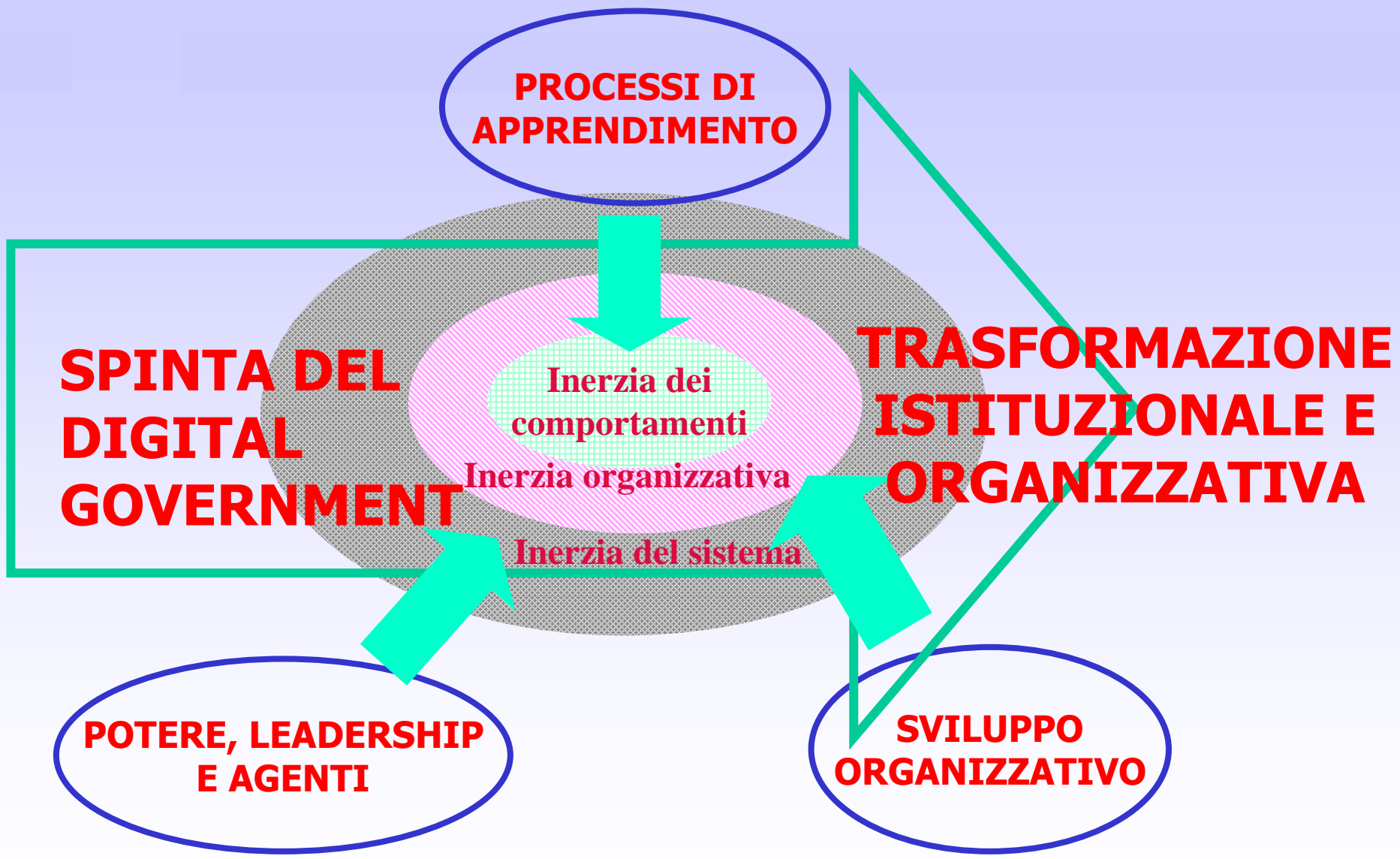
Fattori di tensione strategica



Pressione sulle risorse

Il risvolto negativo





Ruolo dell'inerzia organizzativa

- Le IT sono progettate, rappresentate nel loro significato e usate, attraverso la mediazione degli assetti esistenti, istituzionali e organizzativi, delle routine operative, delle, politiche burocratiche, norme, convinzioni culturali, e reti di relazioni sociali
- Le strutture sono in flusso, la tensione tra logiche di burocrazia, reti e internet deve essere gestita
- Internet può essere usato per creare cambiamento, per velocizzare solo i processi e controllare meglio il personale, o per rafforzare lo status quo
- Gli effetti sono giocati in modi inaspettati, influenzati dalle logiche organizzative, politiche e istituzionali: organizzazioni simili usano sistemi simili in differenti modi

Inerzia: fattori comportamentali

I comportamenti personali e di gruppo producono inerzia attraverso:

- **Schemi cognitivi**
- **Stili di lavoro**
- **Valori e cultura individuali e sociali**
- **Difesa di interessi e posizioni costituite**

Inerzia: Fattori organizzativi

Alcuni esempi:

- **I problemi di IT sono trattati a un livello organizzativo troppo basso**
- **Sono trattati separatamente in ambito tecnologico, non integrato nell'organizzazione**
- **I sistemi di controllo esistenti non sono adatti all'amministrazione digitale**
- **Mancanza di coordinamento centrale e di sforzi congiunti**

Inerzia: Fattori sistemici

- **Esistono barriere legislative e di regolazione**
- **Incoerenze tra politiche**
- **Contraddizione tra investimenti da fare ora e benefici futuri: esigenza di una spinta di management esterna ai normali calcoli di convenienza di ente**
- **Le risorse necessarie sono sottoposte al controllo di centri di responsabilità diversi e frammentati**

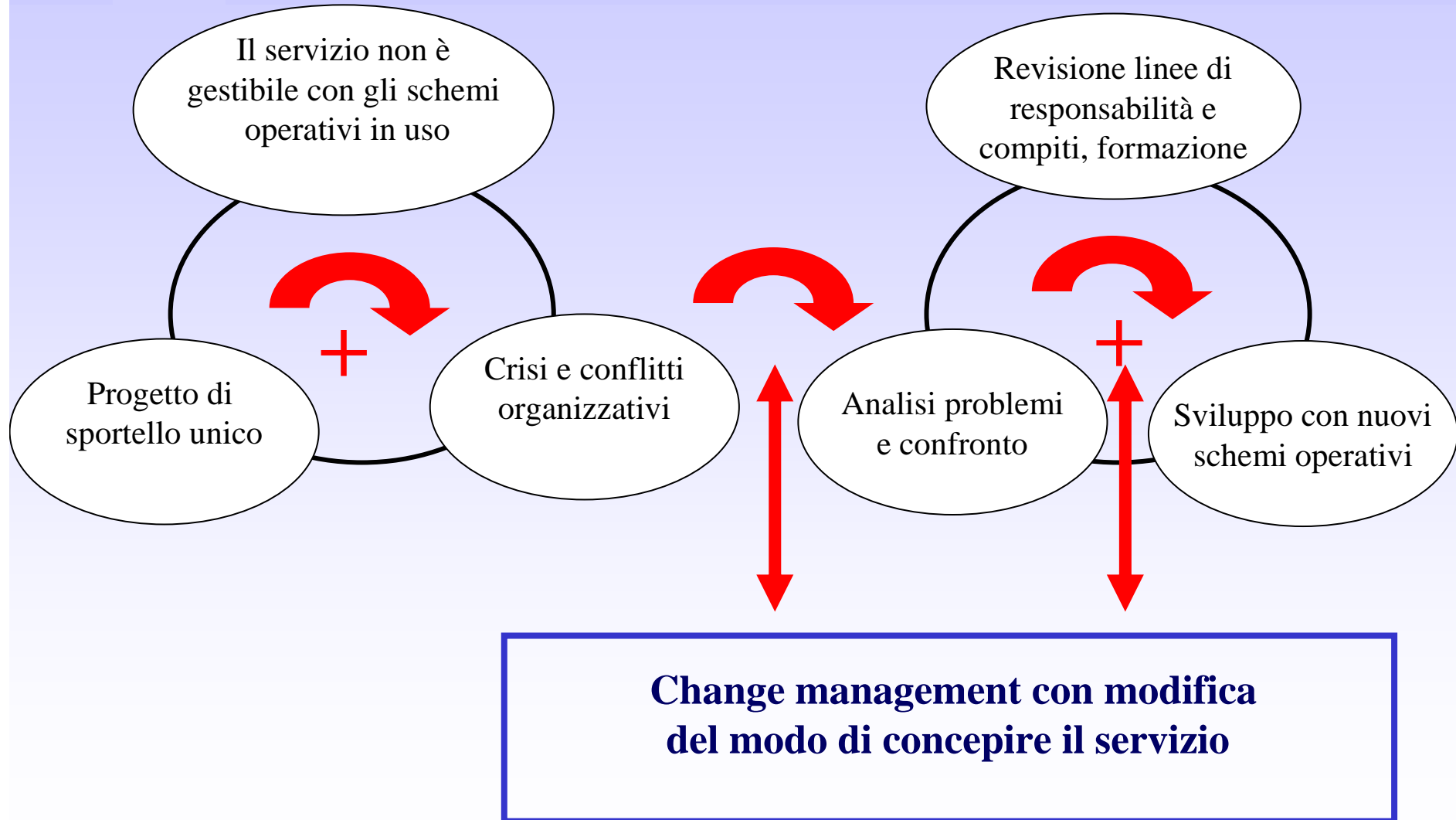
APPRENDIMENTO : Anello semplice



Sportello unico

Descrizione dell'innovazione	Oggetto dell'innovazione			
	Servizio/ prodotto	Processo	Struttura	Comportamenti
Comune medie dimensioni - Attivazione sportello unico	Arricchimento pacchetto di servizi per le nuove imprese	Revisione e semplificazione di una serie di procedure interconnesse, anche interorganizzative Applicazione nuove soluzioni tecnologiche	Nuovo centro di responsabilità Attivazione gruppi di progetto	Azioni formative mirate a: - Sensibilizzazione responsabili attività/servizi connessi - Orientamento al servizio degli addetti
Risultati				
<i>Efficienza</i>	Incremento costi/risorse, giustificabile in relazione a livelli di servizio molto superiori al passato			
<i>Qualità</i>	Abbreviazione significativa tempi per concessioni e autorizzazioni Maggiore informazione e servizio agli utenti Effetto positivo sull'economia locale: da verificare nel medio periodo			
<i>Equità</i>	Sistematicità di trattamento delle domande – maggiore trasparenza e verifica rispetto tempi e precedenza – minore spazio per comportamenti opportunistici			
<i>Sviluppo</i>	Formazione e riqualificazione addetti di base Inserimento nuova figura con alta specializzazione Nuovo sistema informativo sull'economia locale			
Complessivi	L'innovazione si sta sviluppando su molte linee sinergiche; forte investimento in persone e tecnologie; miglioramenti visibili di qualità ed equità; la rispondenza complessiva risorse/risultati è da verificare sugli impatti esterni di medio-lungo periodo			

Apprendimento a doppio anello



SVILUPPO ORGANIZZATIVO

Criteria di riferimento

- **Stile di management: il management esistente è pensato per l'attuale modo di lavorare**
- **Orientamento ai benefici per i cittadini, all'efficienza di ampie filiere di servizi, all'efficienza dell'intero settore**
- **Valorizzare chi opera ai confini e costruire contesti di conoscenza condivisi con i soggetti esterni**
- **Equilibrare e rinnovare il rapporto tra strutture di progetto e strutture permanenti**
- **Leadership diffusa**
- **Gestire il mix professionale: di ruoli, di età, di culture**
- **Politiche del personale e sistema di incentivi**
- **Cura degli spazi fisici di lavoro**

POTERE E LEADERSHIP

- **LEADERSHIP di sistema**
- **Ruoli politici di vertice**
- **Dirigenti**
- **Altri utilizzatori dei sistemi**
- **Responsabili e tecnici di area ICT**
- **Addetti di base**
- **Cittadini/utenti (individui, imprese, famiglie...)**
- **....**

Distinzione tra ambito istituzionale e ambito organizzativo:

- **Leadership politica**
- **Leadership professionale**

- **Ruoli critici**
- **Reti emergenti**
- **Costellazioni di ruoli**

Spunti problematici e di riflessione

- **Decisioni sotto incertezza**
- **Relazioni interorganizzative**
- **Approccio emergente alla progettazione dei sistemi**
- **Ruolo attivo degli utenti fin dalle fasi progettuali**
- **Rapporti fra infrastruttura e utilizzo dei sistemi**
- **Costruzione di fiducia e di capitale sociale**
- **Come scoraggiare il pensare ristretto**
- **Processi di acquisto di tecnologie e collaborazione con i fornitori**

Come affrontare le decisioni sotto incertezza ?

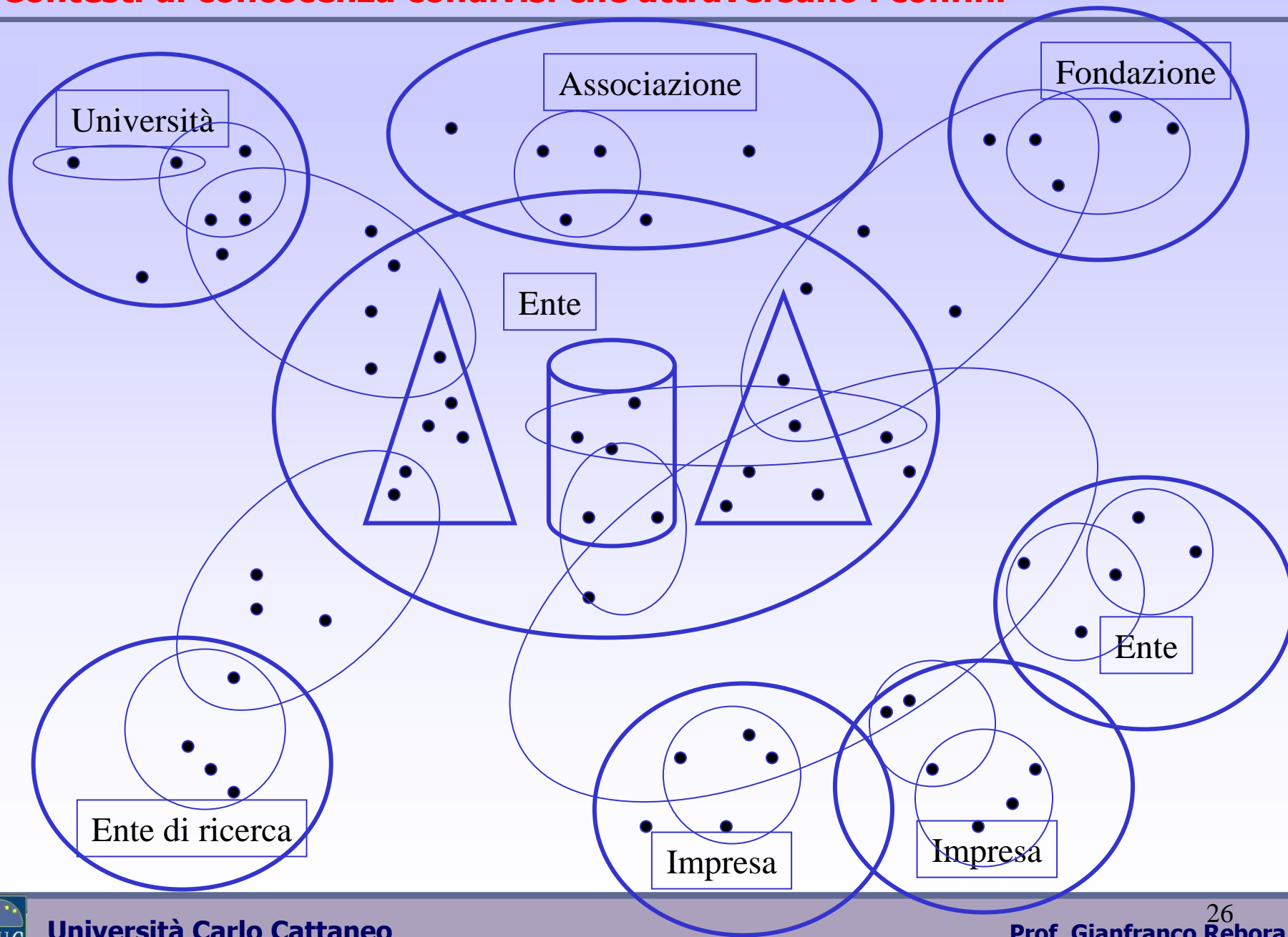
Internet , e le decisioni sul suo uso prese in organizzazioni e istituzioni da non tecnici, è un esempio della quintessenza di processo decisionale sotto incertezza. L'incertezza riguarda la tecnologia stessa come gli effetti futuri del suo uso sugli individui, organizzazioni e istituzioni.

Relazioni interorganizzative (e condivisione informazioni)

- **Agiscono in diverse direzioni:**
- **In linea verticale**
 - Tra diversi livelli di governo
 - In una catena di servizi
- **In linea orizzontale**
 - Per enti omogenei (es. camere di commercio)
 - Per contiguità territoriale
 - Per comunità di interesse
 - Per partecipazione a un sistema di servizi

Quali sono le relazioni critiche per i progetti di digital government e quali le modalità di coordinamento e condivisione preferibili?

Contesti di conoscenza condivisi che attraversano i confini



E' praticabile un "approccio emergente" allo sviluppo di sistemi?

- **Gli approcci tradizionali (selettivo, comprensivo, incrementale) hanno in comune 2 principi:**
 - **Un estensivo e dettagliato piano con specifiche tecniche, disegno organizzativo e procedure e politiche di condivisione delle informazioni**
 - **Un forte supporto di governo e leadership**
- **Vi è chi propone in alternativa un approccio "emergente", o "organico" che è insieme top down e bottom up:**
 - **Non guidato da un'autorità centrale e da uno strutturato master plan aziendale o di ente**
 - **riflette una base più adattiva, realistica e praticabile per progettare, sviluppare e consegnare i sistemi informativi**

Caratteristiche di un approccio emergente

- l'analisi segue continuamente i cambiamenti di sistemi considerati sempre in evoluzione, mai completi e cui utilizzi sono sempre in cambiamento
- Le specifiche non possono mai essere complete ma servono come principi guida e per stabilire parametri e mantengono una utile dose di ambiguità
- Vi è revisione continua dello sviluppo e orientamento all'adattabilità: gli sviluppatori, la leadership e gli utenti attivano i cambiamenti come cose normali, non come eccezioni o risposta a problemi
- Comunicazioni di ritorno: le interazioni tra gli stakeholders includono molti meccanismi formali e informali, considerati come un discorso aperto, non una sequenza di contratti chiusi
- la simbiosi tra il sistema informativo e il sistema di sviluppo organizzativo suggerisce che entrambi devono essere flessibili, cambiare rapidamente e spesso l'uno in relazione all'altro
- utilizzatori, sviluppatori e leadership sono incentivati a impegnarsi in questo approccio dinamico con specifiche misure

Benefici di un ruolo attivo degli utenti (o comunque dei soggetti locali)

- **Combinare gli andamenti top down e bottom up si rivela utile**
 - **Un organo centrale di management dovrebbe prendere decisioni e allocare risorse**
 - **Gli staff di base richiedono le componenti di proprio interesse da includere e in questo modo contribuiscono a rendere più rispondente il sistema generale**
 - **L'impegno degli stakeholder a livello del contesto lavorativo crea un circuito virtuoso di feedback rispetto ai leader che influenzano la governance. Si impegnano di più nel pensare a lungo termine e nel dare sostegno su scala più ampia perché vedono effetti combinati tattici e strategici**
- **Visione dall'alto e pressioni dal basso che si integrano in un percorso evolutivo. Si tratta di un modello realmente praticabile, nonostante alcune oggettive contraddizioni?**

Infrastruttura e stile di utilizzo IT

- **QUALE RUOLO PER UNA CABINA DI REGIA DI INIZIATIVE COMPLESSE DI DIGITAL GOVERNMENT?**
 - **superamento dell'assetto di burocrazia centralizzante, volta a imbrigliare le ITC per standardizzare i comportamenti locali**
 - **organo di regia che accompagna, nutre e coltiva l'emergere del sistema**
 - **Nessun piano imponente ma processo di scoperta**
 - **Infrastruttura che si espande per mezzo dei collegamenti fra iniziative locali nate come spin offs delle proposte della cabina di regia**

Problemi di costruzione delle Reti

- Ci sono influenze in concorrenza sulla formazione di network, spinte orizzontali alla costruzione di capitale sociale, risorse condivise, ecc., ma la spinta manageriale è contrastata dal calcolo di convenienza a breve e dalla massimizzazione del valore, interpretazioni difformi, incertezza
- Internet è un catalizzatore per la formazione di reti interorganizzative dato che provvede una poco costosa potente infrastruttura di comunicazione e informazione condivisa – preme sulle organizzazioni per formare reti - ma non provvede nessuna delle abilità sociali che il networking richiede. Così le reti variano grandemente in struttura e in come il potere e le altre risorse sono distribuite.

Quali iniziative per

- **Costruire fiducia e capitale sociale intorno a sistemi di DG**
- **Scoraggiare il pensare ristretto, troppo utilitaristico, opportunistico e orientato a calcoli di breve termine**



Evitando d'altra parte progetti troppo avventurosi e non verificabili nei risultati anche intermedi

Rapporti pubblico privato

- I modelli di procurement anche di paesi avanzati come la Svezia non sono ritenuti idonei per una società dell'informazione, perché mantengono l'idea di un acquirente che individua le specifiche dei servizi richiesti e di fornitori che si conformano ad esse
- Si richiede una molto maggiore comunicazione tra utilizzatore e offerente, in una logica più ampia di quella della soluzione tecnica legata invece a un sistema di servizio centrato sui bisogni dei cittadini; anche l'enfasi sul criterio del prezzo più basso è criticata
- La mancanza di cooperazione agisce come blocco dell'innovazione
- Sono scartate le soluzioni più convenienti nel lungo termine in ottica allargata

Come promuovere la cooperazione in un contesto di relazioni di mercato ?