

***LUCI ED OMBRE DELL'E-GOVERNMENT:
DALLA PARTE DEL CITTADINO***

Giuseppe MOTTA

* Il testo è utilizzabile liberamente in ogni sua parte previa citazione.
la citazione corretta è: Motta G., "luci ed ombre dell'Egovernment: dalla parte del cittadino"
inedito

INDICE

PROLOGO	3
INTRODUZIONE	6
Parte I	
Capitolo I	
<i>I. 1.1 E-Government: la sociogenesi del concetto</i>	9
<i>I. 1.2 La “memoria” delle Organizzazioni formali</i>	14
<i>I. 1.3 Coordinamento e controllo delle azioni collettive</i>	16
<i>I. 1.4 Nascita e sviluppo della burocrazia</i>	19
<i>I. 1.5 La Pubblica Amministrazione ed il “knowledge management”</i>	26
Capitolo 2	
<i>I. 2.1. L'E-Government: una definizione normativa</i>	30
<i>I. 2.2 L'E-Government nel contesto delle politiche europee ed Internazionali</i>	33
<i>I. 2.3 L'E-Government: evoluzione normativa in Italia</i>	37
Capitolo 3	
<i>I. 3.1. L'E-Government: il punto di arrivo</i>	42
<i>I. 3.2. E-Government e multicanalità</i>	43
PARTE II	
Capitolo 1	
<i>II. 1.1 Note metodologiche</i>	46
<i>II. 1.2 Il paradigma positivista e la ricerca quantitativa</i>	50
<i>II. 1.3 Il paradigma interpretazioni sta</i>	53
Capitolo 2	
<i>II. 2.1. Le tecniche utilizzate</i>	60
Capitolo 3	
<i>II. 3.1. I “dati ufficiali”: un approccio “qualitativo” su alcuni progetti di E-Government</i>	63
<i>II. 3.2 Un approccio misto sulla “qualità nei servizi pubblici”</i>	68
<i>II. 3.3 Quanto costa l'ignoranza informatica alla Pubblica Amministrazione?</i> <i>Un approccio quantitativo</i>	71
<i>II. 3.4 Alcune riflessioni sulle indagini secondarie</i>	78

PARTE III**Capitolo 1**

<i>III. 1.1 L'indagine sul campo</i>	81
--	----

Capitolo 2

<i>III. 2.1 pubbliche amministrazioni e rapporti con il cittadino</i>	86
---	----

<i>III. 2.2 L'esperienza del Centro Documentale dell'Esercito di Catania</i>	96
--	----

<i>III. 2.2 L'esperienza dello "sportello informatico" del Centro Documentale dell'Esercito di Catania</i>	102
--	-----

Capitolo 3

<i>III. 3.1. E il cittadino cosa ne pensa?</i>	108
--	-----

<i>Caso n. 1: l'ICI sui terreni nell'Oasi del Simeto</i>	108
--	-----

<i>Caso 2: dove sono finiti i contributi versati all'INPS?</i>	110
--	-----

<i>Caso 3: l'incubo della TIA</i>	110
---	-----

<i>Caso 4: ancora l'INPS</i>	112
------------------------------------	-----

Conclusione	113
--------------------------	-----

Appendice 1	117
--------------------------	-----

Appendice 2	118
--------------------------	-----

Appendice 3	121
--------------------------	-----

Bibliografia	123
---------------------------	-----

PROLOGO

Vivo in un comune del profondo sud dell'Italia, piuttosto noto per essere un polo commerciale di grande rilievo e con un livello di offerta di servizi pubblici in linea con gli standard del meridione.

Un giorno di dicembre del 2008 mi viene notificato un avviso di accertamento per l'evasione dell'ICI per il 2003 relativo alla casa in cui risiedo. Grazie all'interoperabilità da poco attiva tra gli uffici comunali e quelli del catasto urbano, l'ufficio tributi aveva "scoperto" l'evasione per la mia quota di proprietà dell'immobile pari ad un sedicesimo dell'intero. Tra mora ed ammende la cifra era superiore all'importo totale dell'ICI.

Essendo impegnato da anni, per la professione che svolgo, nell'attività di modernizzazione della Pubblica Amministrazione in qualità di esperto di comunicazione pubblica e di informatica giuridica, in un primo momento mi ha fatto molto piacere rilevare che finalmente, grazie alla tecnologia ed all'applicazione della disciplina sull'interoperabilità delle amministrazioni pubbliche, con il semplice controllo incrociato dei dati comunali e di quelli catastali il comune avesse con tanta facilità cominciato a colpire l'evasione fiscale. Poi ho realizzato che "l'evasore" ero io, che già da dieci anni non ero più il proprietario pro quota dell'appartamento in cui vivo e che per il 2003 l'ICI era stata integralmente pagata da chi allora era l'usufruttuario dell'immobile (a cui per legge spetta il pagamento del tributo).

Poco male, si sarà trattato di un equivoco o di un errore nella lettura dei dati catastali! Con questa convinzione programmo un giorno di ferie (fortuna che sono un impiegato pubblico e non un lavoratore autonomo) e mi reco all'ufficio tributi per chiarire la mia posizione fiscale. Dopo qualche ora di attesa una gentile impiegata ascolta con "molta attenzione" il mio problema e, dopo avermi fatto compilare un modulo di richiesta per l'intervento in autotutela

dell'amministrazione, si collega con il pc in dotazione al catasto per verificare le mie affermazioni. "Un'attenta consultazione" le illumina il volto e con aria beata si rivolge alla collega seduta nella vicina scrivania dicendo "ecco un altro che non vuole pagare!" Poi con aria di sufficienza mi spiega che "il computer le dice" (parole sue) che io sono proprietario di un sedicesimo quindi devo pagare. Sebbene mi affanni a mostrarle l'atto notarile datato 1998, da cui si evince che non sono più proprietario della quota, la nota di trascrizione alla conservatoria dell'atto con l'espressa dicitura del nuovo assetto proprietario e un certificato della conservatoria che conferma tutto, la solerte impiegata scuote la testa con aria di superiorità e mi ripete che il computer non sbaglia e che l'unico modo per tentare di risolvere il problema è quello di fare un ricorso alla Commissione tributaria, pagando un avvocato e... perderlo sicuramente.

Suppongo che debba esserci qualche errore al catasto per cui programmo un altro giorno di ferie e mi reco alle cinque del mattino presso gli uffici del catasto per prenotare un colloquio con il responsabile del settore. Sono anche fortunato perché riesco ad essere solo il tredicesimo della lista delle prenotazioni, per cui alle dieci spiego il mio problema all'impiegato. Questi, dopo aver verificato la correttezza delle mie affermazioni, mi dice che, a causa di un errore di chi si occupa dell'aggiornamento informatico, la mia posizione non è stata correttamente inserita e che, per aggiornarla, devo rivolgermi ad un tecnico specializzato (geometra o ingegnere) che faccia "on line" (potenza dell'informatica) un'istanza per la correzione. Tutto molto semplice grazie all'informatica, mi dice, se non fosse che questa semplicità mi è costata, oltre al giorno di ferie, anche 200 euro per il professionista che mi ha risolto il problema.

Con la mia nuova visura catastale (che naturalmente ho pagato a parte) mi reco di nuovo presso l'ufficio tributi (terzo giorno di ferie) e chiedo di parlare con il dirigente, stavolta presentandomi come collega del Ministero della Difesa (ahimè! avevo fatto di tutto per evitarlo). Fieramente gli esibisco la visura, dopo avergli raccontato l'antefatto, ma, contrariamente a quanto pensavo, lo vedo accigliarsi e

collegarsi via web al catasto dove visiona alcune pagine web. Con aria complice mi sorride e mi dice che il problema non era mai esistito perché bastava collegarsi al sito della Conservatoria per verificare che già dal 1999 la voltura era stata fatta e che l'impiegata a cui mi ero rivolto il primo giorno (che aveva con tanta attenzione esaminato il mio problema) era stata probabilmente un po' distratta. Detto ciò prontamente mi redige il provvedimento di ritiro della contestazione.

Kafka probabilmente avrebbe completato a questo punto il racconto, per una volta, con un lieto fine. Purtroppo la realtà spesso è più capricciosa della fantasia ed infatti l'anno successivo mi vedo recapitare la medesima contestazione riferita però al 2004. Questa volta fortunatamente il tutto si è risolto con un solo giorno di ferie e con la spiegazione alla solita impiegata che il computer in genere non è né più intelligente né più stupido di chi lo utilizza e, ovviamente, l'ho salutata con un arrivederci all'anno prossimo.

In definitiva gli errori dell'amministrazione mi sono costati, grazie all'informatizzazione, solo quattro giorni di ferie e 216 euro, mentre agli impiegati che li hanno fatti sono costati solo il fastidio di perdere qualche minuto con un altro "seccatore" che "non vuole pagare".

INTRODUZIONE

Quello raccontato nel prologo è un fatto realmente successo, ma la cosa non dovrebbe stupire più di tanto perché tutti prima o poi dobbiamo fare i conti con la burocrazia.

L'informatizzazione della Pubblica Amministrazione, tanto sbandierata da politici ed amministratori, sembrava dovesse essere una panacea per tutti i problemi burocratici perché avrebbe "avvicinato l'amministrazione al cittadino", avrebbe fatto sparire il "pellegrinaggio burocratico" di cittadini ed imprese, sollevati dal dover acquisire ed esibire certificati, grazie all'interconnessione di tutti gli uffici pubblici, centrali e locali. Inoltre avrebbe fatto cessare quel rapporto oggi segnato dalla subordinazione del cittadino allo Stato, facilitando una migliore armonizzazione con la normativa in materia di protezione dei dati personali. Ai cittadini ed alle imprese verrebbe concesso il diritto a richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni e i gestori di pubblici servizi; infine, con il nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale, il Ministro Brunetta ha annunciato che *"sarà possibile una riduzione dei tempi per le pratiche dell'80% e una riduzione di un milione di pagine l'anno per ora con l'obiettivo di arrivare all'eliminazione di 3 milioni di pezzi di carta entro il 2012"*, a vantaggio del cittadino oltre che delle casse dello Stato. Tutto ciò si deve all'uso di una parola magica che ha cambiato il mondo degli apparati burocratici e che, ad avviso dei suoi sostenitori, contribuirà alla soluzione di tutti i problemi dei cittadini in maniera semplice ed efficace.

E-Government, un termine che rappresenta il presente ed il futuro telematico della pubblica amministrazione e che, come si vedrà, ha dato luogo ad un proliferare enorme di leggi e regolamenti che sono molto più evoluti di quanto la tecnologia informatica delle Pubbliche Amministrazioni e la mentalità dei burocrati siano in grado di recepire ed applicare.

Questo lavoro ha lo scopo di evidenziare gli squilibri ed i problemi che “un’informatizzazione selvaggia” e mal gestita può portare al cittadino comune, a fronte di proclami roboanti e miracolosi. Tutto ciò non in un’ottica di rifiuto della modernità o di chiusura ai benefici del corretto uso della tecnologia, bensì per mettere in guardia il lettore dalla sconsiderata convinzione che la tecnologia sia fine a se stessa e possa, senza una svolta culturale da parte di tutta la società, risolvere da sola tutti i problemi nei rapporti sociali e politici.

Per comprendere come la svolta informatica possa essere realmente utile al cittadino e non sia semplicemente un modo per investire enormi somme di denaro in progetti socialmente irrealizzabili e senza alcuna ambizione di completezza metodologica né di approfondimento scientifico, ho strutturato il presente lavoro in più parti con lo scopo di procedere per successivi approfondimenti logicamente e metodologicamente collegati.

Nella prima parte introduco il concetto di E-Government, la sua genesi, i tentativi di strutturare una disciplina normativa coerente, i piani pluriennali di attuazione e i tentativi, più o meno riusciti, di applicazione pratica. Tutto ciò alla luce del contesto storico e sociale di riferimento e ponendo particolare attenzione alla figura del burocrate (rectius: funzionario pubblico) nella fase di transizione “dall’amministrazione della carta all’amministrazione digitale” ed a quella del cittadino (rectius: cliente), destinatario di diritti soggettivi e di interessi legittimi nei confronti del nuovo modello di “amministrazione”.

Nella seconda parte invece ho tentato di analizzare le disfunzioni che il sistema dell'E-Government sta producendo nell'amministrazione italiana e le ripercussioni sociali che le stesse provocano nel cittadino/cliente, attraverso quelli che ho definito “dati ufficiali”. Nel fare ciò trarrò spunto da una serie di ricerche empiriche quantitative e qualitative, prodotte o finanziate dal settore pubblico e da grandi aziende private, analizzando i dati statistici raccolti ed evidenziando come tali lavori

si preoccupino principalmente di questi problemi solo dalla parte dei costi amministrativi, trascurandone in massima parte i costi sociali e psicologici.

La terza parte riguarda più specificamente le ricerche empiriche effettuate direttamente da me. Ho cercato di verificare con interviste e questionari on line, fatti direttamente ai responsabili informatici di amministrazioni tecnologicamente molto avanzate, come vengono gestite tali disfunzioni sul piano normativo interno e di intervento pratico a tutela del singolo utente. Inoltre ho tentato di fare una “ricerca sul campo” in parallelo, analizzando la “mia” Amministrazione attraverso le sue caratteristiche quale organizzazione formale e osservando la vita quotidiana di tutti i giorni dalla parte del cittadino. Nel fare ciò ho identificato due uffici, assimilabili ai fini delle peculiarità delle rispettive competenze, ma con un livello di utilizzo dell’informatica completamente diverso.

I risultati dell’indagine mi sono sembrati molto interessanti in quanto, in parte, confermano i dati rilevati da una delle ricerche ufficiali analizzate in precedenza.

Infine concludo con una breve rassegna di esempi che tenta di dimostrare come spesso le amministrazioni più “progredite tecnologicamente” e che hanno fatto grandissimi investimenti economici nell’E-Gov siano spesso solo delle vetrine ben illuminate ma assolutamente prive di contenuto perché inutili o sovradimensionate rispetto ai fini, mentre, viceversa, amministrazioni con minori risorse economiche con strutture informatiche non all’avanguardia ma con risorse umane ben formate ed altamente motivate siano riuscite ad ottenere risultati veramente strabilianti.

Con ciò ho inteso dimostrare che il fattore umano, spesso non considerato o dato per scontato nella legislazione, rimane ancora il perno su cui ruota l’evoluzione sociale e tecnologica.

PARTE I

Capitolo 1

I. 1.1 E-Government: la sociogenesi del concetto

L'Electronic Government (E-Government) è la tecnologia al servizio dei processi di regolazione sociale.

Perché possa parlarsi di E-Government - e non semplicemente di “informatizzazione della Pubblica Amministrazione” con cui spesso viene confuso pur essendone un presupposto necessario - è indispensabile l'esistenza di una rete Internet largamente utilizzata da cittadini, imprese e organizzazioni non governative di vario tipo.

L'esistenza e lo sviluppo di un sistema efficiente di E-Government prevedono anche che tutta la PA (Pubblica Amministrazione) sia sostenuta da sistemi informativi consolidati ed efficienti¹ e da un back office che consenta di interagire elettronicamente in maniera efficace con i “clienti”; poiché si fondano su norme giuridiche è evidente, inoltre, che tali procedure informatiche siano soggette a insiemi di regole espresse, basate su disposizioni normative che siano sistematicamente applicate senza spazio per arbitrarietà o discrezionalità².

L'E-Government rappresenta, quindi, dal punto di vista sociologico, uno di quegli elementi della società dell'informazione che si inseriscono nell'ambito delle teorie riguardanti la struttura e i cambiamenti sociali.

Per comprendere meglio l'importanza che il grado di sviluppo del governo elettronico ha avuto nell'ambito delle teorie della struttura sociale, ritengo però indispensabile qualche riflessione preventiva sui processi sociogenetici delle

¹ Frutto di una corretta e pianificata “informatizzazione della pubblica amministrazione”.

² In altri termini solo per attività amministrative vincolate.

organizzazioni sociali formali come risposta ai problemi di coordinamento di determinate azioni collettive; perché, in fin dei conti, è a ciò che va ricondotta l'azione politica volta all'attuazione di un serio programma di E-Gov.

Le “organizzazioni formali” infatti sono nate in seguito a lunghi processi storici che hanno modellato le strutture sociali nella società contemporanea. Tali organizzazioni si distinguono da quelle strutture sociali dove le relazioni di base non trovano fondamento in un processo di regolazione bensì in un “meccanismo di controllo sociale³”. Quest'ultima distinzione mi sembra di importanza fondamentale per la comprensione delle modalità socio politiche di sviluppo dell'E-Gov, in considerazione della differenza tra l'auto-regolazione, tipica dei processi di puro controllo sociale, versus il processo di etero-regolazione che caratterizza il sistema della regolazione sociale delle organizzazioni formali. Distinzione che assume rilievo in un contesto dove controllo e regolazione sono le forme procedurali principali attraverso cui l'azione collettiva viene coordinata e, per certi versi, controllata.

Riprendendo quanto evidenziato in precedenza, quindi, l'esistenza di un governo elettronico è fondata sulle necessarie procedure automatiche “vincolate” che vanno sistematicamente applicate, con esclusione di ogni intervento discrezionale ai fini della loro applicazione ad esigenze non codificate⁴. Max Weber in periodo “non sospetto” parlò di “forma del dominio burocratico”⁵.

Da ciò l'emersione delle organizzazioni formali come modo per regolare l'azione collettiva.

Per azione collettiva, nell'ottica della società dell'informazione o, come è stata recentemente definita, della “network society”⁶, si intendono *un insieme di*

³ Cfr. Cesareo, V., *Socializzazione e controllo sociale*, F. Angeli, 1979.

⁴ Questo concetto è fondamentale perché ci consentirà successivamente di comprendere molte delle “disfunzioni” burocratiche causate dall'informatizzazione della PA

⁵ Weber M., *Economia e società*, Donzelli ed.2003 pagg. 217 e segg.

⁶ Cfr. Van Dijk J., *The network society*, 2^a ed. SAGE Ltd. 2006

*comportamenti individuali che perseguono, in coordinamento, uno scopo comune*⁷.

Non è solo questione della somma del comportamento di ognuno, ma delle attività che sono portate avanti dal gruppo ed in gruppo, da individui che comunicando tra loro si coordinano reciprocamente; si pone quindi l'accento sull'interazione tra i soggetti coinvolti e sulla "processualità e/o mutabilità di ogni azione collettiva".

Il comportamento individuale dei singoli membri è quindi modificato dal comportamento del resto del gruppo ed il risultato del comportamento individuale può essere spiegato solo integrandolo nel gruppo: azione collettiva e divisione del lavoro sono pertanto due facce della stessa medaglia.

Mutuando la definizione weberiana di azione sociale si può parlare di una relazione tra due o più soggetti (individuali o collettivi) nella quale ogni soggetto modifica il suo comportamento in relazione a quello dell'altro, immaginando o anticipando la sua reazione. Tale relazione costituisce la base per l'azione collettiva⁸.

Le organizzazioni formali, in quest'ottica, hanno la funzione di regolare questo processo relazionale indirizzando il comportamento individuale in funzione dello scopo collettivo.

Le organizzazioni formali, nascono con l'uomo ed acquisiscono caratteri sempre più complessi in funzione dell'evoluzione della struttura sociale ed a seguito della divisione del lavoro. Esse sopravvivono all'individuo e di norma, nonostante possano essere modificate, mantengono una certa stabilità.

Le prime società umane erano costituite da piccoli gruppi nomadi che vivevano di caccia e raccolta. L'ambiente fisico in cui questi gruppi vivevano le loro vite era uno dei principali fattori che ne determinava la dimensione. L'altro fattore era la tecnologia. Infatti una volta che l'agricoltura e l'allevamento si svilupparono, i gruppi aumentarono i propri componenti, così come aumentò la dimensione dei

⁷ Il corsivo è mio l'autore più specificamente la definisce: "... as a social formation with an infrastructure of social and media networks enabling its prime mode of organization at all levels ...these networks link all units or part of this formation (individuals, groups and organizations)." Van Dijk, op. cit. pag. 20

⁸ Daher L. M., *Azione collettiva – teorie e problemi*, Franco Angeli 2002.

gruppi impegnati nello svolgimento di compiti collettivi. La guerra ad esempio è una delle prime attività collettive svolte da grandi gruppi ed è anche uno dei compiti che richiede maggior coordinamento delle attività da parte dei membri.

Inoltre poiché la dimensione delle società crebbe in modo direttamente proporzionale ai mezzi di sussistenza disponibili nell'ambiente ed allo sviluppo delle tecniche produttive, occorre porre l'attenzione anche sulla conseguente crescita della dimensione dei territori occupati da questi gruppi. Orbene se appare ovvio che una popolazione maggiore richiede un territorio più ampio in cui vivere, non altrettanto ovvia, anche se essenziale, è la considerazione che, quando la dimensione del territorio occupato e quella della popolazione che vi risiede stabilmente crescono, il modo in cui le attività collettive svolte dalla popolazione vengono coordinate necessariamente muta in modo radicale. La progettazione di una struttura formale è volta ad assicurare che i partecipanti alle attività del gruppo sociale si comportino nella maniera prevista per realizzare gli scopi programmati. Mediante la struttura dell'organizzazione formale si trasforma in routine il processo di successione e cioè l'insediarsi nel tempo di attori differenti nelle medesime cariche, cosicché una persona appositamente formata e con determinate caratteristiche può tranquillamente sostituirla un'altra all'interno della struttura senza che questa ne abbia a soffrire.

La struttura organizzativa formale, che ho anche chiamato "organizzazione formale", costituisce un modello ufficiale che stabilisce attraverso quali compiti e procedure si deve svolgere l'attività organizzativa in modo da conseguire il fine prefissato⁹.

Tale organizzazione nell'ambito dell'apparato amministrativo può essere definita "burocrazia" nell'accezione che al termine ha dato Weber e che rappresenta una forma di organizzazione che, pur presente in maniera imperfetta nelle società

⁹ Cesareo V., a cura di, *Sociologia: concetti e tematiche*, ed. Vita e pensiero, 1998

tradizionali, viene pienamente sviluppata nelle società moderne e negli apparati degli Stati nazionali.

A rendere così efficiente nel raggiungimento dei fini prestabiliti la burocrazia è la presenza di alcuni aspetti che, combinati tra di loro generano un sistema impersonale e stabile di norme di condotta che “vincolano” l’operato dei “burocrati”. Gli elementi maggiormente rappresentativi che la caratterizzano sono:

1. un sistema di norme e regolamenti espliciti che ne governano e disciplinano l’attività;
2. la rigida separazione dei poteri e delle funzioni di comando al suo interno;
3. la netta separazione gerarchica tra i poteri e tra le funzioni;
4. la scelta dei “burocrati” in funzione delle competenze tecniche accertate in modo estremamente formale.

Pertanto in una burocrazia intesa in senso classico le interazioni ed i rapporti di autorità interni sono chiaramente stabiliti e regolamentati.

L’organizzazione formale è quindi caratterizzata dalla suddivisione dei compiti e del potere tra i vari ruoli dell’organizzazione e dalle norme che dovrebbero regolare il comportamento dei membri dell’organizzazione, secondo quanto stabilito dalla leadership della stessa.

Quando l’azione collettiva, riguardante un’organizzazione formale, riguarda un alto numero di individui spazialmente non contigui, essa è coordinata tramite regole scritte.

Nelle Organizzazioni, la scrittura è stata usata come procedura per memorizzare informazioni raccolte mentre erano impegnate nelle loro attività, come miglior supporto di memoria rispetto a quella dei singoli individui.

Per questa esigenza sono, infatti, stati creati gli archivi ecclesiastici, amministrativi e commerciali che producono e conservano documenti che non solo forniscono agli storici utile materia di studio, ma formano parte degli strumenti di lavoro giornalieri delle stesse Organizzazioni.

I supporti fisici della scrittura ed il linguaggio utilizzato sono cambiati nei secoli: dalle tavolette di argilla sulle quali i segni venivano incisi con delle punte, alla carta, passando per la pergamena e le pelli, e infine i supporti magnetici ed ottici dei giorni nostri. La quantità di informazioni che può gestire una piccola Organizzazione moderna sarebbe impensabile solo pochi anni fa.

I. 1.2 la “memoria” delle Organizzazioni formali

E' per merito della scrittura che abbiamo saputo che prima ancora della civiltà Assira si era sviluppata la potentissima civiltà degli Ittiti con la scoperta dei frammenti di una tavoletta di creta, rinvenuta trentacinque secoli dopo la sua redazione fra le rovine della biblioteca di Sardanapalo a Ninive ed è grazie alla lettura di quei caratteri cuneiformi, che nel loro linguaggio ci svelano l'esistenza nell'Asia minore del regno degli Ittiti, fino a quel momento ignoto, anche se potentissimo.

Ma questo è solo uno tra gli innumerevoli esempi possibili.

Le procedure per memorizzare informazioni si sono evolute in parallelo con le procedure di gestione delle informazioni: la scrittura con penna e inchiostro su carta o pergamena poteva essere riprodotta solo dagli scriba, un processo lento e costoso. La stampa permise di fare migliaia di copie di documenti, ma la preparazione dell'originale, era molto costosa.

Con la macchina da scrivere, brevettata nel 1855 e costruita in serie un decennio dopo, si potevano fare più copie contemporaneamente, usando la carta carbone tra ciascun foglio. La fotocopiatrice, successivamente, permise di fare volumi di copie maggiori.

Tutte queste tecnologie hanno reso più semplice riprodurre e – conseguentemente – distribuire documenti. Ma il loro sistema di conservazione, l'archivio, si è evoluto molto poco nei secoli, infatti i documenti sono sempre stati raggruppati o per argomento o cronologicamente in faldoni e archivi. I miglioramenti hanno sempre

riguardato i mezzi di produzione dei documenti e quelli di classificazione; questi ultimi infine hanno sicuramente contribuito a razionalizzare le ricerche ma sono sempre stati legati al supporto fisico cartaceo.

Tutti sappiamo che la ricerca di informazioni contenute in un documento custodito in un archivio tradizionale è un processo lento, laborioso e mai del tutto certo, può sempre capitare che per un errore di catalogazione un documento venga inserito al posto sbagliato con la conseguenza che in un grosso archivio diventerà quasi impossibile rintracciarlo. Anche oggi capita di trovare documenti in archivi storici di cui non si conosceva l'esistenza; ciò malgrado i miglioramenti nelle tecniche di classificazione.

L'amministrazione pubblica, che rappresenta il maggior produttore e custode di documenti, ha necessità di un controllo documentale sia contabile che dell'attività provvedimentale, ed invero, anche molto tempo prima che si stabilissero le moderne normative sull'archivistica, già nel XV secolo, gli archivi dei monasteri, ad esempio, contenevano dettagliate liste delle quantità annuali di vari prodotti venduti o comprati in città e/o nei villaggi vicini, fornendo informazioni essenziali per stabilire e raccogliere dazi e tasse.

Per secoli, nonostante il lento progresso tecnico nelle tecniche di memorizzazione e riproduzione delle informazioni, la loro elaborazione è sempre stata un compito particolarmente laborioso.

Solo negli anni Cinquanta del secolo scorso i primi calcolatori meccanici e successivamente i computer elettronici cominciarono ad essere utilizzati nell'archivistica ma non giunsero nelle grandi organizzazioni amministrative prima degli anni Sessanta. Il word processor, che oggi è di così enorme aiuto per la produzione e la modifica dei documenti, divenne popolare un ventennio dopo ed il PC, introdotto nei primi anni Ottanta, stravolse letteralmente il mondo della produzione e, in particolare, della conservazione dei documenti.

La memorizzazione ed archiviazione delle informazioni su supporti magnetici e ottici ha reso più dinamico il processo tradizionalmente molto lento di modernizzazione dei sistemi archivistici ed ha portato un considerevole incremento della capacità delle organizzazioni di utilizzare ed elaborare le loro informazioni. La vera rivoluzione è però arrivata con le reti telematiche; mediante intranet o internet infatti si sono enormemente facilitate le trasmissioni di informazioni su lunghe distanze e dopo il telegrafo, il telex ed il fax, ora, grazie al web, abbiamo e-mail, commercio elettronico, video conferenza, blog, forum, ecc. Queste tecnologie hanno ridotto la necessità di manodopera nelle grandi organizzazioni pubbliche e private.

Lo stesso compito può essere eseguito da meno lavoratori e molto più velocemente.

Le conseguenze di queste trasformazioni hanno indotto gli economisti ed i sociologi a rivedere le teorie sulla divisione del lavoro¹⁰ rendendo superflue alcune professionalità in precedenza molto ricercate, con riflessi psicologici sugli apparati burocratici, che infatti sono quelli che hanno opposto maggiore resistenza all'informatizzazione dell'amministrazione.

I. 1.3 coordinamento e controllo delle azioni collettive

La memoria dell'umanità è passata dalla tradizione orale a quella amanuense e, transitando per quella scritta in forma meccanica, è diventata digitale. Quest'ultimo cambiamento, allo stesso modo dell'invenzione dei caratteri mobili per la stampa di Gutenberg, ha fatto sì che siano mutati i parametri che governano le capacità di coordinamento e controllo delle azioni collettive¹¹.

Le forme di memorizzazione informatica consentono un controllo delle attività pubbliche e private molto più incisivo di quanto non sia mai stato possibile fare.

¹⁰ Rifkin J., *“La fine del lavoro”*, Oscar Mondadori, 2002. L'autore - economista e sociologo - teorizza che siamo nel corso di una terza rivoluzione industriale, nella quale l'incredibile progressione della potenza di calcolo dei moderni elaboratori pone in esubero un crescente numero di lavoratori.

¹¹ Vedasi paragrafo I. 1.1

Molto interessante, a questo proposito, è la rilettura di Foucault, in relazione al passaggio dalla “società disciplinare” alla “società del controllo”, che fanno Antonio Negri e Michael Hardt¹². Tale passaggio costituisce la chiave di volta tra la società moderna e quella post moderna, attraverso la quale i meccanismi di comando diventano sempre più “democratici”, “sempre più immanenti al sociale e vengono distribuiti attraverso i cervelli e i corpi degli individui”, piuttosto che attraverso le “istituzioni disciplinari” foucaultiane. La società del controllo costituisce, quindi, l'intensificazione e la generalizzazione dei dispositivi normalizzatori della disciplina. A differenza di quest'ultima però, il “*controllo si estende ben oltre i luoghi strutturati dalle istituzioni sociali, mediante una rete flessibile e fluttuante*”¹³. L'informatica - le cui applicazioni, relative alla custodia di dati personali da parte di enti pubblici e privati, si sono sviluppate subito dopo le teorizzazioni di Foucault sulla società disciplinare¹⁴ - rappresenta, al di fuori dell'epistemologia post modernista di Negri e Hardt, il mezzo attraverso il quale la “società del controllo” esplica il proprio modo di gestire il potere¹⁵.

Nell'ottica dello sviluppo del governo elettronico, ad avviso di alcuni sociologi meno “pessimisti”, internet rappresenta il più importante mezzo di gestione e condivisione dell'informazione e della conoscenza: quei meccanismi, quindi, che stanno alla base della produzione culturale. La Rete dunque, va assumendo sempre più le caratteristiche di una vera e propria “sfera pubblica”¹⁶, caratterizzata da:

- inclusività: la Rete offre opportunità di esprimersi pubblicamente a tutti gli individui, gruppi, istituzioni e comunità, incluse quelle meramente virtuali;
- trasparenza: nel cyberspazio i semplici cittadini possono fare a meno di *opinion leaders* per ottenere informazioni politiche, mediche, scientifiche

¹² Negri T. – Hardt M., *Impero*, Mondadori 2002, pagg. 38 e segg..

¹³ Negri T. –Hardt M., op. cit. pag 39.

¹⁴ Cfr. Foucault M., *Sorvegliare e punire*, Einaudi 1976.

¹⁵ Inteso nel senso weberiano di “dominio”.

¹⁶ Si parla di “sfera pubblica” intesa come partecipazione degli individui alle grandi scelte collettive (Jürgen Habermas) dove, ad avviso dell'autore, il posto della discussione e critica è occupato da una diffusa e pervasiva manipolazione dei valori e delle coscienze. Cfr. Habermas J., *L'introduzione alla nuova edizione di Storia e critica dell'opinione pubblica*, Laterza 1990.

o legali in maniera diretta, mediante un processo di “disintermediazione”;

- universalità: internet è il primo sistema di comunicazione multimediale interattivo senza confini. Trascende tutte le barriere nazionali, istituzionali, disciplinari e di altro tipo¹⁷.

Per i teorici della “società del controllo” invece, la rete sembrerebbe richiamare il Panopticon di Jeremy Bentham, dove il controllo è invisibile ma pervasivo in ogni ambito della sfera pubblica e privata. Lo stesso autore lo definiva alla fine del XVIII secolo “un nuovo modo per ottenere potere mentale sulla mente, in maniera e quantità mai vista prima”¹⁸.

Il controllo tramite la Rete si colloca, quindi, tra il reale ed il virtuale. Reale in quanto il cittadino si deve sentire sempre sorvegliato, ma è virtuale in quanto il controllore può non essere al suo posto di controllo senza nulla togliere agli effetti dello stesso.

Questa visione della Rete, ha chiaramente gravi conseguenze in termini di privacy per gli individui e potrebbe in ultima istanza, trasformarsi in una sorta di guinzaglio elettronico, grazie al quale le “autorità politiche” possono, attraverso la gestione incrociata dei dati, sapere tutto dei propri cittadini.

Queste argomentazioni verranno comunque sviluppate in modo critico in seguito; per il momento è sufficiente richiamarle al fine di comprendere come di fatto la Rete e le memorie magnetiche e ottiche delle banche dati statali e aziendali

¹⁷ Cfr. Levy P., *Cybercultura*, Feltrinelli, 2001, che, a differenza di Habermas che paventava il declino della sfera pubblica, sostiene che la massiccia diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione possono contribuire ad un drastico ripensamento del nostro modo di intendere la democrazia, l'autore confida che queste tecnologie siano in grado di aprire la strada ad una partecipazione diretta ai processi democratici. Una sorta di Agorà elettronica dove tutti i cittadini possono partecipare alle dinamiche decisionali.

¹⁸ Jeremy Bentham aveva ideato nel 1791 una struttura che rappresentava un progetto di carcere modello. Il filosofo immaginò un edificio semi-circolare, al cui centro era collocata la sede dei sorveglianti, mentre le celle si trovavano lungo la circonferenza ed erano interamente esposte allo sguardo delle guardie; dei muri isolavano i prigionieri l'uno dall'altro, così da render loro impossibile vedersi e comunicare reciprocamente. La torre di sorveglianza, con un sistema di imposte, permetteva di vedere senza essere visti. In questa maniera, ciascun prigioniero - non potendo mai avere la certezza di non essere sorvegliato - si sarebbe sempre comportato con disciplina.

custodiscono dati riguardanti la vita privata di ognuno di noi e che, se usati impropriamente, rendono possibile un “controllo” pervasivo della società, mettendo a rischio la riservatezza dei cittadini, che è un diritto costituzionalmente garantito.

I. 1.4 Nascita e sviluppo della burocrazia

In quest’ottica ci si chiede che ruolo occupa la burocrazia. Come si inserisce nel contesto delle “organizzazioni formali”? E' parte attiva o inconsapevole della “società del controllo”? E' vittima o strumento del Governo elettronico?

Con questo termine oggi si intende il complesso dei pubblici uffici e dei pubblici funzionari cui sono demandati l’esecuzione operativa e il controllo amministrativo, da eseguirsi impersonalmente, sulla base di criteri unitari e prefissati, regolati dal potere centrale dello Stato¹⁹.

Sin dall’antichità si rese necessaria, anche per motivi di estensione geografica, la creazione di un ceto sociale di persone tecnicamente competenti e direttamente dipendenti dal sovrano al fine di amministrare per suo conto i possedimenti più lontani: già Hammurabi stabilì a Babilonia precise gerarchie e indicazioni sull’attività dei suoi funzionari. Allo stesso modo in Egitto amministratori e scribi rappresentarono la *longa manus* del faraone. Le monarchie ellenistiche introdussero nuove figure di funzionari, con compiti di controllo, finanziari, fiscali e di cancelleria.

L’impero romano conobbe un consistente aumento dell’apparato burocratico, con l’organizzazione di uffici centrali destinati a ricevere i rapporti dalla periferia, tenere la contabilità del grano, l’esazione delle imposte, trattare le petizioni e gli affari di giustizia e una sorta di segretariato generale che informava l’imperatore sui vari affari dell’impero. La “burocrazia” romana acquisì una tale importanza da riuscire, nel tardo impero, a condizionare anche la nomina di alcuni imperatori.

¹⁹ Il termine burocrazia sembra essere stato utilizzato per la prima volta, intorno al 1770, dal fisiocratico francese V. de Gournay per denunciare il troppo esteso intervento dello Stato nell’economia e da allora assunse una connotazione negativa

Con la dissoluzione dell'impero romano anche la burocrazia si ridusse a forme minime. Nell'impero carolingio l'amministrazione centrale fu piuttosto rudimentale, malgrado fossero state introdotte figure come i missi dominici, con il compito di tenere legami e controlli con le parti periferiche dello Stato. In epoca feudale e medievale, però, rimase inalterato il principio del fondamento personale della fedeltà dei funzionari al sovrano.

Il processo di formazione dello Stato moderno fu invece caratterizzato dall'accentramento dei poteri nelle mani del sovrano e dal principio della spersonalizzazione delle cariche, limitando gradualmente l'autonomia da parte dei funzionari stessi. Venne meno quindi il carattere di beneficio *ad personam* delle cariche, il cumulo e la trasmissione ereditaria delle medesime, anche se rimase inalterato l'uso della compravendita dei posti nell'amministrazione dello Stato.

Fu però a partire dal XVIII secolo che la burocrazia assunse un carattere più stabile in relazione ai nuovi compiti proposti allo Stato dal dispotismo illuminato e dal mutare dei rapporti tra sovrano, Stato e popolazione.

Tra il XVIII ed il XIX secolo venne a formarsi una classe burocratica estesa e solida, di norma agganciata alle classi borghesi e posta alle dipendenze dello Stato liberale. Prese anche forza l'immagine del burocrate moderno, di Kafkiana memoria, con la sua mentalità pignola, precisa, grigia, ma anche con il suo orgoglio di casta e il suo "senso del dovere" e delle leggi.

In Italia la genesi della "burocrazia moderna" viene convenzionalmente fatta risalire al 1853²⁰. In quella data, infatti, fu emanata la cd. legge Cavour che disegnò

²⁰ Il 23/03/1853 Cavour presentò al parlamento il progetto n.1483 "*riordinamento dell'amministrazione centrale e della contabilità generale dello stato*" con 2 obiettivi: di lasciarsi alle spalle il modello organizzativo misto, per aziende e per ministeri e di coordinare l'attività amministrativa, in modo da renderla più rapida e unitaria e controllabile dal Governo. In questo modo i ministeri avrebbero assorbito le competenze delle aziende. Di fronte alle disomogeneità strutturali e dei problemi di egemonia delle nuove classi dirigenti borghesi fu necessario fare ricorso a forme organizzative rigide, le sole capaci di assicurare il quadro adatto alla modernizzazione economica e sociale (rifacendosi al modello napoleonico). L'accesso all'impiego avveniva tramite un tirocinio volontario, a cui seguiva un esame di idoneità e successivamente l'avanzamento di carriera sarebbe avvenuto per promozioni e anzianità. I gradini erano: impiegato, capo ufficio, capo divisione, segretario generale, direttore generale. Concepita come una macchina ("*ruotismi amministrativi*") la PA per ministeri avrebbe dovuto assicurare l'esecuzione meccanica delle competenze.

il modello organizzativo ed istituzionale che, in seguito all'unificazione, fu trasposto dallo Stato sabauda all'amministrazione italiana unitaria²¹. Da quella data, di fatto, non vi è stato, per quasi un secolo e mezzo, alcun intervento organico e complessivo con lo scopo di ridisegnare l'assetto amministrativo della burocrazia al di fuori di piccole riforme contingenti che poco o nulla hanno inciso sul modello di burocrate ottocentesco.

Alla base della riforma amministrativa di Cavour vi sono tutta una serie di condizioni che si sono realizzate in Italia e, più ampiamente in Europa, nel corso del XIX secolo.

Max Weber ha individuato tali condizioni soprattutto nel consolidamento dell'economia monetaria e nella conseguente affermazione del capitalismo, nella dilatazione quantitativa e qualitativa dei compiti dello Stato, nella concentrazione dei "mezzi d'impresa" nelle mani dei detentori del potere e nello sviluppo del processo di democratizzazione. Anche la superiorità tecnica del modello burocratico rispetto alle altre forme di amministrazione ha giocato però, a parere di Weber un ruolo decisivo²².

Il sociologo tedesco ha individuato, quali elementi essenziali della sua analisi dei tipi di dominio, la legittimità e l'apparato amministrativo: "ogni potere si manifesta e funziona come amministrazione". Per Weber la burocrazia assicura la razionalità della gestione degli affari pubblici in quanto svolge la funzione di collegare autorità legale e gradi inferiori dell'organizzazione nell'ambito di norme positive e al di fuori di interessi privati o particolari. Ciò è reso possibile proprio dalla separazione tra l'ufficio e la persona del suo titolare, dalla selezione basata su capacità e merito, dalla esistenza di chiare norme contrattuali e di predefinite retribuzioni monetarie.

²¹ con la legge n°2248 del 20-03-1865 di "Unificazione amministrativa"

²² Weber M., *Economia e società*, Donzelli ed. 2003. L'autore sostiene che nell'Amministrazione burocratica la precisione, la rapidità, l'univocità, la pubblicità degli atti, la continuità, la discrezione, la coesione, la rigida subordinazione, la riduzione dei contrasti, le spese oggettive e personali sono recate alla misura migliore rispetto a tutte le forme collegiali o di uffici onorari o assolti come professione secondaria.

La burocrazia rappresenta secondo Weber lo specifico apparato amministrativo tipico del potere razionale-legale che esige, quale presupposto di fondo, un sistema di regole generali in grado di vincolare in egual modo i detentori del potere politico, i burocrati e gli utenti della burocrazia.

Potere e Amministrazione sono quindi intimamente legati.

Egli inoltre usa il termine “burocrazia” in due diverse accezioni: come concetto generale, nel senso di amministrazione da parte di funzionari appositamente nominati²³, e come “burocrazia moderna”, la cui comparsa è associata alla nascita dello Stato e del Capitalismo moderni.

In quanto ideal-tipo la Burocrazia è un apparato amministrativo razionale-legale²⁴.

Ma oltre agli aspetti strutturali della Burocrazia, Weber parla anche di un aspetto comportamentale essenziale che consiste nell’impersonalità del funzionario che deve comportarsi *sine ira et studio*, vale a dire in modo formalmente uguale per chiunque.

Queste caratteristiche di fatto sono rimaste immutate per un secolo e solo dalla seconda metà del secolo scorso si è avviata un’attività di riordino e ridefinizione della burocrazia che tiene conto dei mutamenti sociali e politici intervenuti nel corso dei decenni e che dovrebbe trovare una realizzazione più vicina alla nuova cultura politica fatta di trasparenza, partecipazione e servizio pubblico.

Questo mutamento culturale prende le mosse nel 1979 con il Ministro per la funzione pubblica Massimo Severo Giannini, il quale trasmise alle Camere un rapporto sui principali problemi dell’Amministrazione dello Stato. Il Rapporto Giannini venne esaminato dal Senato nelle sedute del 18 e 19 giugno e del 10 luglio 1980. Dopo un’approfondita discussione fu approvato un ordine del giorno che

²³ Sotto questo profilo la Burocrazia non è direttamente associata all’esistenza di un potere razionale-legale

²⁴ In questo caso Weber utilizza il termine nel suo significato razionale puro o “ideal-tipico”. Occorre chiarire che l’autore, nell’opera “scritti politici” del 1918, utilizza il termine anche in un approccio critico/politico, nel senso di gruppo di potere che ricerca un’influenza politica o come gruppo sociale o ceto che ricerca prestigio e influenza sociale.

impegnava tra l'altro il Governo a presentare entro il 1980 un disegno di legge di attuazione dell'art.95 della Costituzione.

Il “Rapporto Giannini” evidenziava come vi fosse una forte arretratezza rispetto ad esperienze di altri paesi e rispetto al mondo dell'impresa. Tale arretratezza veniva fatta risalire ad una concomitanza di fattori: la preparazione eminentemente giuridica dei dirigenti, l'assenza di retribuzioni incentivanti, la politicizzazione di alcune aree, l'assenza di una politica di innovazione relativa a tale tema.

La diagnosi individuava il problema di dare una definizione ed una misurazione della produttività delle pubbliche amministrazioni e la difficoltà di rilevare i cosiddetti costi occulti. Veniva inoltre suggerita la costituzione di una commissione centrale per l'analisi dei costi/benefici che coordini al livello centrale i predetti uffici. Accanto a tale commissione avrebbe dovuto operare un Ufficio del Governo per l'analisi dell'attuabilità amministrativa delle leggi²⁵.

L'attività relativa all'adozione di adeguate tecniche di amministrazione viene di fatto ricondotta essenzialmente alle competenze proprie del Governo.

Il “Rapporto” trattava anche dell'informatizzazione della Pubblica Amministrazione suggerendo la creazione di un centro per i sistemi informativi²⁶ ed approfondiva la tematica del pubblico impiego e dell'aziendalizzazione della pubblica amministrazione.

Se si guarda a buona parte dell'organizzazione burocratica di oggi, il “Rapporto Giannini” non sembra redatto da più di trent'anni, ma solo pochi anni fa.

Ovviamente – non essendo ancora maturi i tempi per una complessa e completa riforma della burocrazia e sebbene l'esame del “Rapporto” fosse stato messo

²⁵ Solo recentemente questo “consiglio” è diventato legge in Italia. L'AIR (Analisi dell'impatto della Regolamentazione) è stata introdotta dalla legge n. 50 del 1999 che ha reso obbligatoria l'AIR per gli schemi di provvedimenti regolativi del Governo, prevedendo altresì la facoltà per le Commissioni parlamentari di richiederla per provvedimenti al loro esame

²⁶ che sarà poi effettivamente realizzato con la creazione dell'AIPA con il decreto legislativo del 12 febbraio 1993, n. 196, e successivamente trasformata in CNIPA con la legge 448/2001, ed oggi ancora una volta ridefinito come digit@PA con il decreto legislativo n.177 del 1° dicembre 2009.

immediatamente all'ordine del giorno grazie al carisma ed alla statura di grande studioso del diritto amministrativo dell'autore - il rapporto fu presto messo da parte sul piano dell'azione normativa, ma diede l'avvio ad un ampio dibattito socio-culturale che pose le premesse per la grande riforma amministrativa degli anni novanta.

Ma la riforma amministrativa dovrebbe andare di pari passo con la riforma della burocrazia ed in tal senso, se si escludono gli interventi di raccolta e coordinamento normativo degli anni novanta e del 2001, il primo tentativo di riforma viene dal Ministro della Funzione Pubblica del terzo Governo Berlusconi, Renato Brunetta . Egli, nella campagna di informazione che è seguita all'emanazione dei cd. "Decreti Brunetta" e con i toni trionfalistici che gli sono consueti, ha posto l'accento sul tentativo di "scardinare" la "vecchia burocrazia" e di portarla nel nuovo millennio fatto di tecnologia e pensiero manageriale.

La riforma approvata dal Consiglio dei Ministri il 9 ottobre 2009 rappresenta ad avviso del Ministro: una migliore organizzazione del lavoro pubblico, assicura il progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico, ottiene adeguati livelli di produttività del lavoro pubblico e riconosce finalmente i meriti e i demeriti dei dirigenti pubblici e del personale²⁷.

Il Ministro intende, con l'attuazione completa della sua riforma, creare un sistema di knowledge management che mira a supportare l'informazione, la comunicazione e l'apprendimento all'interno della PA e a facilitare il lavoro e la collaborazione tra uffici pubblici ed, in particolare, tra funzionari pubblici. Ma è anche uno strumento per migliorare la qualità dei servizi al cittadino, proprio attraverso la divulgazione della cultura della conoscenza, della condivisione delle informazioni e del fare "community". A suo dire si tratterebbe di una vera "rivoluzione" nella mentalità che mira a trasformare la vecchia e logora burocrazia in una moderna e dinamica "E-burocracy".

²⁷ Dal sito www.innovazionepa.gov.it

In quest'ottica il Dipartimento della Funzione Pubblica si era già mosso con la creazione di un portale (Cantieri PA) finalizzato all'individuazione ed alla promozione di nuovi strumenti volti a favorire l'evoluzione dei processi organizzativi delle pubbliche amministrazioni, **Cantieri** era una rete integrata di servizi e soluzioni di assistenza e supporto, rivolti a cittadini, imprese, istituzioni ed enti. Obiettivo comune, promuovere iniziative e realizzare progetti d'innovazione sostenibili volti al miglioramento gestionale della cosa pubblica.

Le **priorità** alla base dell'attività di Cantieri erano sostanzialmente cinque: alleggerire la gestione delle amministrazioni, per offrire un servizio migliore a cittadini e imprese; rafforzare il *policy making* per dare un valore aggiunto ai servizi offerti; aumentare la competenza nei processi di cambiamento; adottare politiche di squadra agendo a tutti i livelli della struttura organizzativa; instaurare reti di relazione per farne una vera e propria risorsa per l'innovazione.

Il sito **Cantieripa.it** offriva tutta una serie di informazioni di natura legislativa ed istituzionale, nonché la dettagliata descrizione delle diverse iniziative promosse e ai progetti in itinere, alcuni dei quali disponibili direttamente online. **Conoscenza, Formazione, Sperimentazione e Innovazione integrata** le principali 4 macro-aree del portale.

Attualmente il sito “Cantieri PA” non è più on line ed è stato assorbito dal progetto “Magellano” che è *“un sistema integrato di gestione della conoscenza (Knowledge Management System) promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica, finalizzato a semplificare la gestione e la strutturazione della conoscenza nella Pubblica Amministrazione. ...*

Grazie all'uso di strumenti tecnologici e organizzativi, Magellano mira a fornire un'unica porta d'accesso alla conoscenza della P.A., incrementando così la produttività personale e il lavoro collaborativo”²⁸.

²⁸ Cfr. il portale www.magellanopa.it/default.aspx?Page=2

Gli scopi del progetto “Magellano” sono chiaramente evidenziati dagli autori che infatti sostengono che Magellano, *“ha l’obiettivo di creare e innovare il sapere, di diffondere e capitalizzare le competenze della Pubblica Amministrazione. Tale obiettivo favorisce lo scambio delle informazioni, la condivisione delle esperienze, il dialogo e la collaborazione interdisciplinare dei dipendenti”*²⁹.

In realtà, chi ha seguito l’evoluzione da CantieriPa a Magellano non può non aver notato una netta differenza tra i due. Infatti l’uno (Cantieri) è originale, di fattura quasi artigianale, anche alla luce dei criteri di accessibilità, ma con uno spirito pionieristico ed un impegno veramente encomiabili. La caratteristica che saltava subito all’occhio era che in pochi anni ha prodotto decine di pubblicazioni, tra studi originali, ricerche statistiche e convegni, di pregevole fattura. Viceversa il progetto “Magellano”, molto più ambizioso nella definizione degli obiettivi, si è rivelato molto meno produttivo, limitandosi a riorganizzare i contenuti di Cantieri in una tassonomia più immediata, quasi senza alcuna produzione editoriale originale e, probabilmente, ancora decisamente poco fruibile.

I. 1.5 La Pubblica Amministrazione ed il “knowledge management”

La memoria organizzativa sta prendendo il posto della memoria dell’uomo ed il “knowledge management”³⁰ sta sostituendo, in un certo senso, la riflessione umana.

Le origini del “knowledge management” sono concettualmente molto antiche e riguardano fondamentalmente la preservazione e la condivisione della conoscenza.

La trasmissione del sapere si basava sull’osservazione del lavoro di un maestro, il quale si preoccupava di trasmettere la propria conoscenza agli apprendisti. Questo scambio non era mediato da nessun'altra persona, istituzione (ad esempio la scuola)

²⁹ Cfr. il portale www.magellanopa.it/default.aspx?Page=59

³⁰ Inteso come quel *“filone della ricerca teorica e applicativa che sviluppa il ciclo della conoscenza all’interno di una comunità di pratica o d’apprendimento tramite strumenti dell’information technology”* cfr. Fuller S., *Knowledge management foundations*, Business & Economics, 2002. Il termine fu coniato nel 1986 quando Karl Wiig ne introdusse i fondamenti durante una conferenza allestita dall’Organizzazione Internazionale dei Lavoratori delle Nazioni Unite.

o documento ed avveniva in maniera diretta. In questo modo, oltre alle conoscenze di base, venivano trasmessi anche quei piccoli segreti che ogni maestro aveva imparato nel corso degli anni.

Sostanzialmente avveniva quella trasmissione della conoscenza implicita che è proprio uno degli obiettivi del “knowledge management”.

Il continuo progresso tecnologico, come si è evidenziato, ha poi reso la componente umana nel processo produttivo sempre più marginale, spostando le sue competenze dalla realizzazione materiale dei beni ad attività di tipo intellettuale. Questo fenomeno in costante evoluzione ha avuto come conseguenza primaria quella che l'informazione sia diventata il bene commerciabile più importante della nostra epoca.

L'interesse per la “conoscenza”, in particolar modo per il knowledge management, pur rimanendo orientato all'efficienza commerciale, ha fatto sì che emergesse la convinzione, che per raggiungere obiettivi che permettano di essere competitivi, sia necessario considerare tutti gli aspetti della persona-lavoratore, a partire dalla motivazione e soddisfazione personale, come un valore aggiunto che è indispensabile capitalizzare.

La realizzazione degli obiettivi del knowledge management passa necessariamente attraverso la disponibilità di strumenti adatti allo scopo.

L'information and communication technology (ICT) risulta essere un punto di partenza quasi fondamentale; ma non deve bastare la presenza di un computer a convincere che si hanno gli strumenti adatti. Quello che serve è una tecnologia che sia orientata alla condivisione delle informazioni in maniera semplice e veloce.

Tra le prime infrastrutture tecniche ad essere state utilizzate vi sono le reti informatiche aziendali³¹: le cd. intranet. Il loro utilizzo ha permesso un facile e veloce scambio di informazioni tra i vari uffici dell'Ente collegati alla rete. Inoltre

³¹ Intese nel senso più lato di enti pubblici e privati

possono servire anche da punto di raccolta (knowledge repository) per documenti, e materiale informativo in genere, che risulti di ampia utilità e che quindi necessiti di un accesso facilitato³².

In un secondo momento, grazie anche allo sviluppo delle tecnologie legate ad Internet, le reti aziendali sono diventate internazionali permettendo il collegamento delle sedi collocate in diverse parti del mondo. Questa tecnologia permette la creazione della base conoscitiva (knowledge base) aziendale che si concretizza spesso con la nascita di archivi informatici indicizzati di documenti, accessibili anche in remoto. Questi possono diventare il principale punto di raccolta in cui di volta in volta memorizzare, e successivamente ricercare, i frammenti di conoscenza recuperati dalle varie attività di “knowledge management”³³.

Nell'ambito delle comunicazioni, inoltre, anche la posta elettronica ha ormai raggiunto una diffusione pressoché totale³⁴. La facilità d'utilizzo e la possibilità di spedizioni simultanee a più utenti la rendono ideale per la diffusione delle informazioni, soprattutto a grandi gruppi di persone.

Oltre ai mezzi tecnici è, però, necessario anche disporre delle risorse umane adatte. Nelle fasi di analisi e valutazione delle informazioni raccolte, le competenze devono essere specifiche e la riservatezza massima. In questi casi è facile sfruttare le strutture, e soprattutto le competenze del personale, per trasformarli in centri di raccolta della conoscenza (*knowledge center*).

Ancora più complesso, come vedremo, è il meccanismo della diffusione delle informazioni.

In questa prospettiva, i cambiamenti portati dall'esistenza di Internet e ciò che essi significano per l'E-Government sono apparentemente semplici da spiegare. Infatti

³² AA.VV. *Sviluppo del Knowledge Management nella Pubblica Amministrazione*, Cantieri, 2001

³³ Cfr. Volpato G. (a cura di), *il knowledge management come strumento di vantaggio competitivo*, Carrocci 2007

³⁴ Maggiori difficoltà invece incontra l'utilizzo della posta elettronica certificata

se l'uso di tecnologie di informazione e comunicazione³⁵ comporta notevoli risparmi relativi al materiale ed alle risorse umane, allo stesso modo, lo sviluppo del governo elettronico dovrebbe sconfiggere uno dei principi base della divisione delle funzioni nella burocrazia: la divisione delle competenze e delle funzioni dei corpi amministrativi per criteri territoriali³⁶.

Si deve, infatti, tenere a mente che le amministrazioni pubbliche – così come la maggior parte delle aziende private – hanno finora adottato due principi sui quali si basano le organizzazioni: la specializzazione funzionale e la natura territoriale (e quindi anche relativa alla popolazione) delle proprie attività.

I corpi regolatori delle pratiche sociali che possono svolgere le loro attività online non hanno delimitazioni territoriali e nemmeno definizioni delle loro competenze.

L'ufficio delle imposte, ad esempio, può effettivamente agire in qualunque punto geografico all'interno dello Stato attraverso l'uso dei processi di E-Government. Ma questo può avvenire solo se da un lato i cittadini hanno i mezzi materiali e la conoscenza tecnica per interagire con la pubblica amministrazione online e, dall'altro, la burocrazia ha la mentalità e le necessarie competenze per tale interazione.

E, nel caso specifico, solo con quelle persone fisiche o giuridiche che hanno legalmente riconosciuto i mezzi di identificazione elettronici.

Questi sono i presupposti indefettibili da cui può e deve prendere le mosse qualsiasi attività di E-Government che sia, allo stesso tempo, efficace ed efficiente.

³⁵ Che abbiamo in precedenza definito “informatizzazione della pubblica amministrazione”

³⁶ Cfr. Montagnani D., “Il Knowledge Management nella Pubblica amministrazione: temi, applicazioni e problemi” tratto dal volume di Capitani P., *Il knowledge management. Strumento di orientamento e formazione per la scuola, l'università, la ricerca, il pubblico impiego, l'azienda*, - Franco Angeli 2006

Cap. 2

I. 2.1. L'E-Government: una definizione normativa

Con il termine E-Government (E-Gov), si fa riferimento, in modo generico, all'utilizzo di tecnologie innovative nei procedimenti amministrativi delle P.A. al fine di fornire servizi ai cittadini.

La tecnologia mette a disposizione strumenti che consentono soluzioni nuove e inedite nei rapporti tra amministrazione e cittadino, ma l'e-Gov non è solo una questione tecnologica. È, infatti, fondamentalmente un problema di efficacia ed efficienza dei servizi offerti.

L'e-Gov, quindi, che spesso è considerato semplicemente l'applicazione delle ITC nel front office, in realtà dovrebbe, a regime, rappresentare un modo nuovo di erogare i normali servizi dell'amministrazione pubblica o un'opportunità per fornire servizi moderni che permettano di rispondere a nuove esigenze.

L'e-Gov infatti dovrebbe consentire:

- di facilitare l'accesso alla documentazione amministrativa e l'intervento nei procedimenti amministrativi al fine di semplificare e accorciare i tempi di risposta, che di fatto sono i principali responsabili della percezione della burocratizzazione della pubblica amministrazione;
- di sviluppare forme di offerta integrata di servizi in rete, dove l'aumento di valore per il cittadino o l'impresa è proprio il risultato dell'integrazione di prestazioni tradizionalmente molto frammentate;
- di utilizzare l'ICT per sostenere e migliorare i processi di erogazione ma anche per arricchire lo stesso contenuto dei servizi già erogati (scuola, sanità, documentazione e informazione);
- di porre i presupposti per un utilizzo universale, non condizionato cioè dal digital divide, dei meccanismi di E-democracy;

- di creare le condizioni per monitorare efficacemente gli indicatori chiave sulla qualità dei servizi percepita dai cittadini come strumento per orientare le decisioni sulle azioni di miglioramento da intraprendere, facilitando anche la misurazione della *customer satisfaction*³⁷.

Su quest'ultimo aspetto insistono le linee strategiche verso il Sistema nazionale di E-Gov, che ribadiscono la necessità che, nelle piattaforme tecnologiche di supporto al *front office*, vengano incorporati strumenti dedicati al monitoraggio e alla documentazione sulla qualità dei servizi resi e alla misurazione del grado di soddisfazione dei destinatari.

Di conseguenza, proprio per l'impatto evidente sui rapporti con i cittadini, le imprese e il territorio, le strategie che guidano lo sviluppo dell'e-Gov diventano parte integrante delle strategie generali dell'Amministrazione, e tagliano trasversalmente l'intero sistema organizzativo dello Stato.

Il successo delle politiche di E-Gov non dipende dunque soltanto dalle applicazioni tecnologiche utilizzate ma è fortemente condizionato dalla capacità di attivare e coordinare l'azione complessiva, anche nell'ottica della possibilità, per il cittadino, di non utilizzare necessariamente servizi *on line*, ma, più semplicemente, di chiedere servizi accessibili, facili e di qualità. Tutto ciò al fine di dare un effettivo valore e un ampliamento reale delle opportunità di accesso e partecipazione.

Per quanto invece riguarda l'organizzazione amministrativa, l'elemento fondamentale va trovato nella capacità di attivare azioni coerenti su tutte le variabili che, accanto alle tecnologie, riescano a condizionare l'efficacia e la qualità dei processi di innovazione; in particolare andrebbero riviste non solo l'organizzazione ma anche le regole e le procedure amministrative ed infine, ma non meno importante, gli attori, i ruoli e le competenze.

³⁷ Cfr. AA. VV., *E-Government e organizzazione nelle amministrazioni pubbliche*, Rubbettino 2007

La ridefinizione degli attori, dei ruoli e delle competenze rappresenta in particolare un punto di svolta nella reale efficacia di un progetto di E-Gov. In origine, infatti, il ruolo di attore unico, è stato coperto dal responsabile o dall'esperto di sistemi informativi, interno o esterno all'amministrazione, il superamento di una visione fondata sulla tecnologia porta invece in primo piano altri attori: il management in primo luogo e la generalità del personale che opera sui processi di erogazione dei servizi³⁸.

Il passaggio ad una gestione multicanale del rapporto con i destinatari dei servizi richiede pertanto una formazione non solo di tipo tecnico all'uso delle nuove procedure informatiche, ma anche un ripensamento del modello di rapporto tra amministrazione e cittadini per una gestione più efficace della multicanalità.

Si rende necessaria l'acquisizione di nuove competenze e nuove figure professionali che richiedono un riconoscimento, un profilo di competenze e diversi processi di sviluppo. Professionalità che oggi non sono contemplate nei profili d'inquadramento della maggioranza delle amministrazioni e che le costringe, ove economicamente e giuridicamente possibile, a dipendere da "fornitori" esterni³⁹.

³⁸ Con ciò deve intendersi la non autoreferenzialità dell'apparato tecnologico/informatico, che deve essere valutato non solo in base a parametri tecnici, ma, fondamentale, in funzione della capacità di risposte alle esigenze di trasparenza ed efficacia nei confronti del cittadino da un lato e dell'operatore e del management dall'altro.

³⁹ Vi è una forte corrente di pensiero politico ed economico che ha fatto leva sulle "esternalizzazioni" - il cd "outsourcing" - dei servizi nella Pubblica Amministrazione al fine di ottimizzare l'uso delle risorse umane ed economiche a disposizione, nonché di velocizzare i tempi d'erogazione dei servizi e delle informazioni al cittadino.

Di norma le esternalizzazioni rispondono a tre tipi di esigenze:

- l'esternalizzazione determinata dalla necessità di snellire l'organizzazione della P.A. in seguito al progressivo ampliamento delle funzioni svolte dalla Pubblica Amministrazione e considerata come uno strumento di creazione del valore (outsourcing strategico);
- l'esternalizzazione intesa come razionalizzazione produttiva, anche in virtù della diffusione delle tecnologie informatiche e telematiche;
- quella derivante dal passaggio dal monopolio alla concorrenza nell'erogazione dei servizi pubblici.

Non è compito di questo lavoro analizzare l'outsourcing anche se qualche dubbio sulla sua reale necessità lo si può porre alla luce del primo "decennio" di sperimentazione, specie negli enti locali, dove si è spesso evidenziato un notevole aggravio di spese non sempre seguito da un effettivo miglioramento dei servizi esternalizzati.

In Italia infatti il ricorso alle esternalizzazioni è spesso un espediente per eludere le norme pubblicistiche in materia di contabilità e di contratti, piuttosto che uno strumento per conseguire vantaggi di spesa [così il Prof. Claudio Franchini in una relazione presentata al Convegno "L'esternalizzazione delle gestioni

Come si è detto però la realizzazione di un progetto di E-Gov è anche l'occasione per la riorganizzazione dei processi, per l'eliminazione delle attività che non generano un valore aggiunto, per la riconfigurazione dei servizi in rete ed infine per la progettazione di sistemi di monitoraggio e verifica.

Il tema dell'integrazione tra front office e back office rimane in tal senso un problema aperto, perché la facilitazione dell'accesso ai servizi di front office non è servita da sola a migliorare la qualità delle prestazioni né la soddisfazione dei cittadini, in quanto non è stata accompagnata da una semplificazione dei processi che supportano l'erogazione del servizio. In altri termini, non è stata coordinata con un globale ridisegno del modello di back office e, in particolare, dei suoi rapporti con il front office.

L'obiettivo della semplificazione può richiedere interventi significativi anche sulle regole amministrative e sul quadro normativo: firma digitale, posta elettronica certificata sono esempi di innovazioni “*technology based*” che hanno avuto bisogno di una normativa abilitante, la quale spesso si è dimostrata molto più evoluta delle reali possibilità delle amministrazioni, restando, in molti casi, lettera morta⁴⁰.

I. 2.2 L'E-Government nel contesto delle politiche europee ed internazionali

Le politiche italiane in materia di E-Government costituiscono l'attuazione a livello nazionale di quelle europee.

Gli obiettivi, che il Consiglio Europeo riunito a Lisbona nel 2000 ha ritenuto raggiungibili, sono la realizzazione di uno spazio unico europeo dell'informazione, il rafforzamento dell'innovazione e degli investimenti nella ricerca sull' ICT e la realizzazione di una società dell'informazione e dei media basata sull'inclusione.

amministrative“ organizzato dall'IRPA (www.irpa.eu) che si è tenuto presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena il 24 novembre 2006].

⁴⁰ E' recentissima l'iniziativa del Dipartimento della Funzione Pubblica che, tramite la registrazione ad un sito governativo (www.postacertificata.gov.it), consente a tutti coloro che ne siano interessati di ottenere una casella di posta certificata. Trattasi probabilmente dell'iniziativa di E-Gov più chiara ed efficace dell'ultimo decennio e, se correttamente gestita, darà un grande contributo alla semplificazione amministrativa.

L'E-Government rientra solo tra i corollari del terzo punto, ed in parte anche del secondo. Esso rappresenta una variabile strategica per la politica di molti governi occidentali, soprattutto europei. Dall'inizio del nuovo millennio, infatti, si parla sempre più frequentemente di innovazioni tecnologiche nella pubblica amministrazione.

Nel corso della Conferenza di Palermo (aprile 2002)⁴¹ erano state presentate, alla comunità internazionale, le potenzialità dell'E-Gov. All'evento avevano partecipato più di 90 Paesi e circa 700 tra ministri e delegati. Durante la Conferenza il Governo Italiano aveva firmato degli accordi di collaborazione tecnica e di finanziamento dell'Iniziativa con la *Development Gateway Foundation* e lo *United Nations Department for Economic and Social Affairs (UNDESA)*⁴².

A Ginevra, in occasione del primo Vertice organizzato dalle Nazioni Unite sulle tematiche della Società dell'Informazione (dicembre 2003), il Piano d'Azione dedicava un intero paragrafo all'E-Government, indicato come campo prioritario nell'utilizzo delle ICT, ed esortava i Governi a formulare strategie nazionali che includessero strategie di E-Government.

Anche in quell'occasione erano stati firmati accordi di collaborazione tecnica e di finanziamento dell'iniziativa E-Government per lo Sviluppo con *United Nations Development Programme*.

⁴¹ La conferenza era intitolata "*E-Government per lo sviluppo*" ed era organizzata dal Governo Italiano in collaborazione con le Nazioni Unite

⁴² Yoshio Utsumi, allora segretario generale degli affari economici e sociali delle Nazioni Unite, ha lanciato in quel contesto un appello ai settori, sia pubblico che privato, affinché portino il mondo verso la nuova era delle telecomunicazioni che deve essere ubiqua e omnicomprensiva, riuscendo a trarre vantaggio dalle nuove tecnologie e offrendo dei servizi a dei prezzi accessibili agli utenti locali. Il problema, a suo avviso, non è tanto rendere le ICT sostenibili in termini economici, bensì sostenibili in senso di elemento da utilizzare nei paesi in via di sviluppo dove la maggior parte dei popoli si trovano in zone rurali, isolati e a basso reddito.

Negli Stati Uniti c'è un report annuale "*Report to congress on the benefits of the president's E-Government initiatives*" che riguarda esclusivamente le iniziative del governo federale e introduce il tema del ritorno economico delle stesse⁴³.

In Gran Bretagna i programmi di E-Government per le amministrazioni locali vengono di norma chiusi con un report sui risultati in termini di aumento della penetrazione del canale digitale, dei servizi on-line, della diffusione tra i cittadini, ecc..

Come Unione Europea, i paesi europei si sono mossi varando tre piani: e-Europe 2002⁴⁴, e-Europe 2005⁴⁵ ed i-2010⁴⁶.

Con il primo si è inteso dare un forte incentivo alla diffusione ed all'utilizzazione delle tecnologie Internet, per portare a maggiori investimenti nelle risorse umane e nelle competenze e per avere collegamenti Internet meno costosi. Con il secondo si è proceduto al completamento di quanto già avviato in tema di E-Government e ad estendere a tutti i cittadini ed a tutte le imprese i benefici della rete Internet, imperativo sociale e condizione per la crescita economica .

L'iniziativa i-2010 mira ad una serie di traguardi che tutti i paesi dell'Unione dovrebbero raggiungere in tempi brevi; in particolare gli scopi del progetto sono:

- creare uno spazio europeo dell'ICT e cioè un mercato unico dell'economia digitale che consenta di sfruttare le economie di scala offerte dal mercato europeo;
- incoraggiare le innovazioni e gli investimenti nella ricerca sulle ICT;
- promuovere l'inclusione, i servizi pubblici e la qualità della vita dei cittadini europei affinché tutti possano accedere agevolmente a servizi sicuri ed innovativi;

⁴³ Si misura il livello di uso attivo dei sistemi di E-Gov, ad esempio misurando l'andamento delle contribuzioni sui siti pubblici, sugli accessi, e così via, ma con pochissime indicazioni sull'impatto della regolamentazione sull'utenza.

⁴⁴ Approvato nel giugno 2000 per il triennio 2000/02.

⁴⁵ Approvato nel giugno 2002 per il triennio 2003/05.

⁴⁶ Quale sviluppo programmatico del piano del giugno 2005.

- accrescere la soddisfazione degli utenti, la trasparenza e la responsabilità, alleggerendo, nel contempo, gli oneri amministrativi per ottenere vantaggi anche nel campo dell'efficienza economica⁴⁷;
- mettere in atto un accesso sicuro ed autenticato per l'interoperabilità dei servizi.

⁴⁷ Si stima che il 100% degli appalti pubblici verranno pubblicati on line ed il 50% aggiudicati con la medesima via.

I. 2.3 L'E-Government: evoluzione normativa in Italia

Per quanto riguarda L'Italia, le politiche sull'E-Government sono state definite all'Interno delle *“Linee guida del Governo per lo sviluppo della Società dell'Informazione nella Legislatura”*, pubblicate nel giugno 2002, ma erano già oggetto di dibattito politico e giuridico da più di dieci anni.

La Legge 241/1990 invero è stata spesso considerata una legge inconsapevolmente informatizzata che, pur non prevedendo l'uso delle tecnologie informatiche, certamente indirettamente ne auspicava l'avvento.

Il Legislatore del 1990, infatti, si preoccupava di individuare l'oggetto del diritto di accesso e di definire il documento amministrativo, in maniera ampia e generica, definendolo: *“ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa⁴⁸”*, in questo modo chiarendo che l'accesso deve essere garantito anche agli atti amministrativi informatici.

Con il D.Lgs. 39/1993⁴⁹, e con l'art. 15 della legge 59/1997 (c.d. prima Bassanini)⁵⁰, si è, in un certo senso, legittimato l'utilizzo dell'informatica nella Pubblica Amministrazione.

Occorre sottolineare che ancora le disposizioni richiamate dalla legge 241/90 e dal D.Lgs. 39/93, prevedevano la necessità di stampare il contenuto delle informazioni elettroniche per attribuire al documento informatico valore ed efficacia completa. La novità introdotta dall'art. 15, comma 2, L.59/1997 e dal DPR 513/1997 è invece quella di attribuire valore legale ai documenti, agli atti, ai dati ed ai contratti formati

⁴⁸ Cfr. l'art. 22, comma 2, della legge 241/90

⁴⁹ che ha istituito l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA)

⁵⁰ ed il conseguente DPR 513/1997 di esecuzione

da privati e Pubblica Amministrazione mediante strumenti informatici anche se trasmessi per via telematica⁵¹.

Il DPR 513/1997 introduce il concetto di firma digitale, intesa come strumento che consente di attuare un procedimento crittografico, attraverso il quale le informazioni trasmesse vengono rese segrete e leggibili solo per coloro che possiedono la chiave per decifrarle. La firma è detta digitale proprio perché è il risultato di calcoli numerici⁵².

Sulla materia è poi intervenuto anche il DPR 445/2000⁵³, che ha riordinato l'intera disciplina abrogando il DPR 513/1997 e fissando i requisiti che il documento informatico, inteso come *“la rappresentazione informatica di atti, fatti e dati giuridicamente rilevanti”*⁵⁴, deve rispettare per avere pieno valore legale.

La novità di questa nozione di documento amministrativo ha la peculiarità di mostrarsi del tutto indifferente rispetto al supporto e ai mezzi documentali utilizzati per la formazione del documento. Al documento informatico viene, dunque, riconosciuta totale autonomia rispetto al documento cartaceo.

In realtà in tutte queste disposizioni non si parlava ancora di E-Government, tale termine infatti, come si è visto, ha origine all'inizio del terzo millennio quando in Italia un decisivo passo avanti è stato posto con il Piano di Azione di E-Government⁵⁵, che ha dato l'incarico al Governo di adottare uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto il documento informatico, la firma elettronica e la firma

⁵¹ Per un approfondimento del concetto di atto amministrativo informatico cfr. Motta G., *l'atto amministrativo informatico* su “Forze Civili” – rivista edita dal Ministero degli Interni – n. 6 del 1998 -. Inoltre, più di recente: Duni G., *Amministrazione digitale*, in Enciclopedia del Diritto, I, 2007, Marongiu D., *L'attività amministrativa automatizzata*, Maggioli, 2005

⁵² Per un approfondimento del concetto di crittografia e firma digitale cfr. Motta G., *la firma digitale* su “Forze Civili” – rivista edita dal Ministero degli Interni – n. 7/8 del 1999 – e d inoltre: Ziccardi G., *Crittografia e diritto*. Giappichelli, 2003 ed anche Cammarata M., *Firme elettroniche. Problemi normativi del documento informatico* Monti & Ambrosini 2007

⁵³ il Testo unico sulla documentazione amministrativa

⁵⁴ art.1, lett. b, DPR 445/2000

⁵⁵ presentato dall'allora Ministro della Funzione Pubblica Franco Bassanini e approvato dal Consiglio dei Ministri il 23 giugno 2000, la cui fase di attuazione è stata specificata prima nel DPCM 14/02/2002 e dopo con l'art 10, della legge 229/2003.

digitale; i procedimenti amministrativi informatici; le modalità di accesso informatico ai documenti e alle banche dati di competenza delle amministrazioni.

Gli anni 2001/2004, quindi, hanno rappresentato la prima fase della digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, nella quale l'impegno del Governo e delle amministrazioni è stato rivolto, soprattutto, allo sviluppo delle infrastrutture di base, alla diffusione di competenze informatiche tali da produrre una crescente familiarità con gli strumenti informatici tra i dipendenti, all'attivazione dei siti web come canali di informazione e, in alcuni casi, all'erogazione di servizi on-line agli utenti, ciò in coerenza con le direttive europee citate nel paragrafo precedente.

In questa fase, si è pervenuti ad una maggiore diffusione, negli uffici e nei processi di lavoro, dell'uso delle ICT. Questa prima importante fase della digitalizzazione della PA può oggi considerarsi conclusa.

La seconda fase, è stata improntata sulla piena valorizzazione degli investimenti già realizzati, sulla razionalizzazione del sistema nel suo complesso, sulla interoperabilità tra le amministrazioni, sulla effettiva ed ampia transizione verso modalità di erogazione dei servizi on-line, e sul raccordo pieno tra digitalizzazione, organizzazione, processi e servizi al pubblico. Questo passaggio dalla prima alla seconda fase della digitalizzazione, ha trovato la sua cornice normativa nell'approvazione di due riforme organiche, direttamente collegate, che costituiscono la base per l'evoluzione dell'E-Government degli anni successivi.

La prima riforma è contenuta nel D.Lgs. 42/2005 che, a norma dell'art. 10, L. 229/2003, istituisce e disciplina il Sistema Pubblico di Connettività (SPC)⁵⁶, che ha sostituito la Rete Unitaria delle Pubbliche Amministrazioni (RUPA); la seconda riforma è contenuta nel D. Lgs. 82/2005, recante il "Codice dell'Amministrazione Digitale" (CAD), redatto in attuazione della delega di riassetto normativo contenuta nell'art. 10, della legge 229/2003.

⁵⁶ Istituito con il D. Lgs. 28/02/2005, n. 42, successivamente confluito nel Codice per l'Amministrazione Digitale (D. Lgs. 07/03/2005, n. 82).

Il compito principale del Codice è di dare un assetto unitario e organico al complesso di diritti dei cittadini e delle imprese, agli istituti giuridici e ai doveri delle amministrazioni in materia di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Nel CAD, entrato in vigore il 1° gennaio 2006, da un lato sono confluite le norme legislative del Testo unico sulla documentazione amministrativa relative al documento informatico ed ai sistemi di gestione informatica dei documenti, dall'altro le norme regolamentari che il Legislatore ha ritenuto essenziali e che esauriscono tutta la disciplina normativa in materia⁵⁷.

Nel Codice, inoltre, innovazione e disciplina normativa sono legate da un rapporto di reciproca influenza molto articolato, reso ancora più complesso dall'accelerazione propria della dinamica tecnologica.

Se i due aspetti non procedono di pari passo, la normativa rischia infatti di diventare un ostacolo invece di una risorsa per promuovere e incoraggiare lo sviluppo⁵⁸.

Si è entrati in una nuova fase del progresso, nella quale la stessa informatica (se la intendiamo come "informazione automatica") deve considerarsi superata; nel computer infatti risiede direttamente lo stesso lavoro amministrativo, compiuto telematicamente.

Il Codice diventa, quindi, una specie di "costituzione" del mondo digitale, che tiene conto di diritti e doveri e che contemporaneamente fornisce i principi operativi con cui tali diritti e doveri si possono concretizzare.

L'Italia ha messo a punto, prima nazione in Europa, un Codice che ruota intorno all'idea del Diritto del Cittadino ad una amministrazione amica ed efficiente; esso è

⁵⁷ Il D. Lgs. 82/2005 è il risultato di oltre 2 anni di lavoro, di continue interazioni con tutti i livelli istituzionali, con le regioni e le autorità locali. È stato redatto dal MIT (Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie) con tutte le amministrazioni statali e con il contributo di personalità del mondo dell' università, ricerca, imprenditoria, ordini professionali e associazioni di categoria.

⁵⁸ In quest'ottica il nuovo schema legislativo prevede una legge che si limita a delegare il riassetto dei principi per materia; un unico decreto delegato che fissa tali principi; una serie di Decreti del Ministro competente che pongono le regole tecniche ed applicative. Il Decreto Ministeriale è infatti, uno strumento estremamente elastico e veloce che ben dovrebbe adeguarsi alla velocità dell'evoluzione tecnologica.

frutto di una meticolosa opera di riscrittura in chiave moderna di tutte le norme che hanno attinenza, diretta o indiretta, con l'utilizzo dell'ICT nell'azione amministrativa e nei rapporti tra privati. E proprio perché le tecnologie cambiano in tempi rapidissimi, il Codice è stato concepito in sintonia con il principio Comunitario secondo il quale le norme in materia devono essere scritte in modo tecnologicamente neutrale, tale da non irrigidire e pregiudicare l'uso e l'applicazione delle ulteriori evoluzioni tecnologiche.

Tutto ciò appare perfetto ma non si è tenuto conto che “l’accelerazione normativa” ha prodotto un vero e proprio collasso della burocrazia che non è riuscita ad adeguarsi tecnicamente in maniera adeguata, ma soprattutto, per ciò che più direttamente ci riguarda, non è riuscita ad adattare la propria mentalità alle riforme.

La situazione attuale è infatti caratterizzata da un profondo scollamento tra l’esigenza di fornire un servizio moderno, trasparente ed efficace e l’incapacità, per certi versi strutturale, di pensare alla “funzione pubblica” come ad un servizio piuttosto che ad un potere da far valere “contro” il cittadino. Ed in tal senso, come si evidenzierà nella ricerca sul campo, la tecnologia spesso rappresenta uno scudo dietro cui nascondere l’inefficienza, l’incompetenza e l’incapacità relazionale della burocrazia.

Cap. 3

I. 3.1. L'E-Government: il punto di arrivo

Il punto di arrivo nell'attuazione dell'E-Government dovrebbe essere rappresentato dal cosiddetto *connected government*⁵⁹. Cioè un modello costituito da tecnologie e processi correlati tra loro, che consente alla P.A. di erogare efficacemente i propri servizi, attraverso la gestione efficiente delle informazioni digitali in modalità di tipo collaborativo. Nel *connected government* gli Enti Pubblici dispongono di un flusso completamente elettronico per la raccolta, l'archiviazione, la condivisione e il recupero delle informazioni. L'utilizzo della carta viene quasi del tutto eliminato e sostituito da informazioni digitalizzate e indicizzate. Le procedure operative sono sensibilmente semplificate e automatizzate, con pieno rispetto dei tempi di erogazione dei servizi. I cittadini e le imprese interagiscono con le pubbliche amministrazioni tramite portali ed in completa sicurezza.

Le istituzioni pubbliche interconnesse condividono le informazioni a loro disposizione, internamente e con altri enti, utilizzando modalità collaborative per accelerare l'elaborazione di pratiche o richieste (collaborative case management)⁶⁰.

Il *connected government* permette *tracking* e *audit* delle attività, offrendo costante visibilità ai cittadini sul livello dei servizi.

La Pubblica Amministrazione in definitiva, deve essere in grado di governare il proprio fabbisogno tecnologico, costruendo le relazioni logiche ottimali tra la propria missione istituzionale, la struttura organizzativa, i processi produttivi e le

⁵⁹ Cfr. AA. VV., *E-Government Survey 2008 – from E-Governmen to connected governance*, Economics & social affairs – United Nation 2008, pag. 5 e segg., ed anche AA. VV., *Connected government*, Cisco, 2004

⁶⁰ A questo proposito, occorre ricordare che i passaggi previsti dal Legislatore dell'ultimo decennio del secolo scorso prevedevano: l'introduzione dei principi di trasparenza e procedimentalizzazione dell'attività amministrativa (legge 241/90 e succ. mod.), e l'attualizzazione e l'incremento della possibilità di utilizzare le dichiarazioni sostitutive al posto delle certificazioni (la cd. Bassanini bis; legge 127/97), come passaggio intermedio per giungere alla totale interoperabilità delle Amministrazioni che non dovrebbero avere alcun bisogno di autocertificazioni in quanto direttamente interconnesse ed in grado di reperire telematicamente le informazioni necessarie. Per un approfondimento in materia, Cfr. Firrincieli G. – Motta G., *Tecniche e norme della comunicazione pubblica*, Agorà, 2004

opportunità che il mercato ICT offre. Senza gli strumenti per interpretare e guidare le scelte tecnologiche, essa rinunciarebbe a governare pienamente la propria crescita. Esiste una relazione molto diretta, sia sul piano concettuale che su quello operativo, tra innovazione tecnologica e qualità, infatti entrambi gli elementi investono le dimensioni economica, produttiva, e organizzativa della P.A. e la sua capacità di essere aggiornata sul mercato globale. La qualità è l'attributo principale della costruzione del valore sull'intera catena cliente/utente da un lato e Amministrazione dall'altro, rappresentabile come un unico flusso di processi scomponibili in specifiche attività da gestire con qualità.

La P.A. che governa le proprie scelte tecnologiche agisce coerentemente, razionalizza i processi produttivi e distributivi, migliora l'efficienza, ottimizza i costi. Tiene quindi saldamente in mano le leve della crescita. La capacità della P.A. di fare leva sulle tecnologie per la propria crescita è la parte più consistente della governance, cioè del sistema di organizzazione e competenze della P.A. e l'ICT fornisce la cornice di tale processo della qualità, al cui centro sta sempre l'uomo con la sua sensibilità e capacità di mediazione sociale.

I. 3.2. E-Government e multicanalità

Di fronte all'esigenza di favorire lo sviluppo tecnologico dell'amministrazione e i servizi *on line* evitando, nel contempo, il *digital divide*, una nuova prospettiva è anche quella della multicanalità. Questa dovrebbe consentire di integrare la rete in un sistema di canali o modalità di azione amministrativa allo scopo di ampliare e migliorare l'accesso dei privati all'amministrazione⁶¹.

Multicanalità è un termine che da pochi anni è entrato a far parte del linguaggio politico-normativo. Il suo significato è semplice e descrive il fatto che le modalità,

⁶¹ Su questo tema Cfr. Cammarota G., *Pubblicità e trasparenza amministrativa. Dalla telematica al multicanale*, in Merloni F. (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2008.

ossia i canali, utilizzabili nell'attività amministrativa e, in particolare, relativamente all'erogazione dei servizi pubblici, sono molteplici.

Sotto il profilo della finalità d'uso, i canali sono considerabili, nel contempo, canali di lavoro e di servizio.

Sono canali di lavoro in quanto veicolano flussi di informazioni relativi ai procedimenti amministrativi. Sono canali di servizio perché rivolti anche all'utenza ai fini dell'erogazione dei servizi richiesti.

Per quanto invece riguarda l'identificazione dei canali, allo stato attuale delle conoscenze, ogni classificazione rischia di essere parziale e incompleta⁶². L'insieme costituito dai canali esistenti e da quelli innovativi e sperimentali, oltre ad essere un insieme complesso, è anche aperto, dai confini non facilmente prevedibili anche perché legato al continuo e crescente sviluppo nelle scienze e nelle tecnologie dell'informazione.

Nel processo generale di erogazione dei servizi pubblici la multicanalità, a condizione che sia accompagnata dall'integrazione dei diversi canali, può avere ricadute rilevanti soprattutto nei rapporti tra i privati utenti e le amministrazioni. In particolare, il complesso dei canali utilizzabili potrebbe consentire alla specifica ed importante modalità telematica di trovare una collocazione adeguata che eviti o riduca il rischio di diseguaglianze nelle possibilità di accesso dei privati alle Amministrazioni che erogano i servizi pubblici.

La multicanalità, pertanto, è un approccio, più che un insieme di strumenti, che propone la valorizzazione della telematica e dei servizi *on line* in un contesto che, però, tenga conto delle diseguaglianze di accesso alla rete e nell'uso dei servizi *on line*. L'approccio multicanale non esclude la rete come modalità o canale di innovazione nei servizi pubblici, ma, al contrario, ne prevede lo sviluppo includendolo in un contesto di fruizione più ampio ed eguale dato dall'approccio multicanale.

⁶² Dalla lettera alla partecipazione diretta tramite internet.

Quello su cui in realtà ci si interroga è fino a che punto la struttura della Pubblica Amministrazione in Italia è in grado di gestire l'innovazione, o meglio, fino a che punto può obiettivamente, in considerazione dei vincoli organizzativi, gestionali e normativi, gestire un processo di qualità sostanziale - piuttosto che un meccanismo autoreferenziale di *quality management* - che passi dalla realizzazione primaria degli interessi alla legalità, trasparenza, efficacia ed efficienza cui ogni cittadino di uno Stato democratico ha diritto.

PARTE II

Capitolo 1

II. 1.1 Note metodologiche

Le premesse teoriche sono servite a delineare il contesto socio-normativo in cui si inseriscono i processi di informatizzazione della Pubblica Amministrazione e, di conseguenza, lo sviluppo dell'E-Government, inteso nell'accezione meno generica di utilizzo delle tecnologie innovative nelle P.A. al fine di ottenere un miglioramento dei servizi finali resi agli utenti per concorrere al miglioramento della vita democratica del Paese.

La frenetica evoluzione tecnologica, costantemente “inseguita” da quella normativa ha però tenuto in scarsa considerazione l'impatto della regolamentazione sui cittadini. La grande mole di ricerche sociali che ne è scaturita infatti si è quasi sempre basata su ricerche di tipo quantitativo e statistico, che, sebbene corrette sul piano metodologico, spesso ha intenti non direttamente collegabili alla vera funzione politica dell'E-Government: il miglioramento dei servizi e complessivamente della vita democratica.

Per questo motivo il tentativo di questo lavoro è quello di ribaltare il concetto di ricerca sociale di norma utilizzato. Per far ciò si sono tenute in considerazione non solo ricerche meramente quantitative⁶³, ma si sono effettuate una serie di indagini che seguano una linea più specificamente qualitativa, destrutturando la ricerca e rendendola idonea a percepire quelle sfumature che magari sfuggono nei grandi numeri, ma che di fatto sono quelle che rendono la vita del cittadino più o meno complessa e vivibile.

⁶³ In particolare sullo stato di attuazione dei progetti governativi o su quante amministrazioni si siano adeguate agli standard tecnologici dettati dai piani triennali di E-Government

In questo senso la ricerca non è stata costruita a tavolino all'inizio delle rilevazioni o dell'analisi dei dati già esistenti, ma viene modellata di volta in volta in funzione delle esigenze che si rendono attuali. Si è infine cercato di captare l'imprevisto, che in quanto tale viene marginalizzato dalla ricerca quantitativa, e verificarne la reale consistenza non solo numerica ma anche sull'impatto psicologico nel cittadino.

Ma per fare ciò occorre prima affrontare brevemente il problema epistemologico che è sempre sottinteso a qualunque tipo di ricerca che abbia i canoni della scientificità.

Quando si affronta il tema della ricerca scientifica è necessario tenere conto di quattro ordini di questioni che sono state brillantemente così riassunte:

1. La questione ontologica: il mondo dei fatti sociali è reale o è una nostra costruzione? I fenomeni sociali esistono in sé o sono mere rappresentazioni di cose?
2. La questione epistemologica, che riguarda la conoscibilità della realtà sociale.
3. La questione metodologica: come possiamo fare per conoscere la "realtà sociale"? Quando possiamo essere sicuri che le tecniche concrete di ricerca utilizzate raggiungano gli obiettivi conoscitivi? Di conseguenza quali sono le tecniche più appropriate per gli obiettivi della ricerca?
4. Infine la questione tecnica, che riguarda più specificamente le modalità di applicazione delle tecniche di ricerca e quelle relative alla leggibilità dei risultati che le tecniche concrete di ricerca ci consentono di ottenere a partire dai dati empirici⁶⁴.

La metodologia rappresenta pertanto un'attività critica esercitata sulle tecniche di ricerca concrete, l'epistemologia è invece una riflessione sulla metodologia e sulla natura della conoscenza; l'ontologia infine è una riflessione sulla natura del mondo.

Kuhn che sostiene che la scienza si fonda sull'evoluzione di *paradigmi* ossia di quadri di riferimento complessivo che consentono di definire i fenomeni che una

⁶⁴ Cfr. Corbetta P., *La ricerca sociale: metodologia e tecniche*, vol. I, Il Mulino, 2003, pp.17 e segg.

disciplina assume come oggetti di studio. Lo scopo dello scienziato secondo Kuhn è adattare le teorie, viste come schemi interpretativi, alla natura. Il suo approccio è di tipo storico e rinuncia a qualsiasi tentativo di fornire una teoria normativa della scienza⁶⁵.

Le teorie di Kuhn hanno influenzato profondamente tutti gli epistemologi della seconda metà del XX secolo, ma c'è un autore il cui atteggiamento critico nei confronti degli strumenti metodologici classici ha influenzato in maniera determinante il presente lavoro. Si tratta di Paul K. Feyerabend, che ha proposto la teoria dell'*anarchismo metodologico*⁶⁶. Il filosofo rifiuta ogni tentativo di specificare una metodologia della scienza; a suo avviso ogni sistema di credenze, anche quelli “non scientifici” come ad esempio l'astrologia, purché in grado di spiegare dei fatti, può assurgere al ruolo di paradigma.

Feyerabend ritiene necessario considerare sempre teorie alternative al fine di scoprire dati che potrebbero falsificare una teoria, ma anche di difendere le teorie già falsificate, perché in futuro potrebbero emergere nuove informazioni tali da invalidare i dati falsificanti e riportare in auge le vecchie teorie⁶⁷. Egli insiste sulla necessità di adottare un procedimento controinduttivo ed a sostegno dell'affermazione dimostra che solo chi ha infranto le regole del pensiero corrente della sua epoca ha portato ad un vero progresso scientifico⁶⁸.

Feyerabend mostra l'evidente paradosso insito in alcuni assunti epistemologici, il suo è un rifiuto secco del conformismo e un invito ad andare oltre i luoghi comuni, per quanto plausibili appaiano, chiedendosi il perché di tutto, senza accontentarsi del fatto che le cose stanno in un certo modo perché così dicono tutti quelli che contano nel mondo scientifico.

⁶⁵ Cfr. Kuhn T. S., *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Einaudi, 1969.

⁶⁶ Cfr. Feyerabend P. K., *Dialogo sul metodo*, Laterza, 2007; sull'argomento dello stesso autore cfr. anche *Contro il metodo. Abbozzo di una teoria anarchica della conoscenza*, Feltrinelli, 2002.

⁶⁷ L'Autore fu in origine molto influenzato dal pensiero di K. Popper, ma diviene poi uno dei maggiori critici della sua nota teoria della falsificazione e più in generale del razionalismo critico.

⁶⁸ L'Autore cita ad esempio Galileo con le sue scoperte sul sistema solare.

Lo scienziato fa male ad affidare la ricerca alla sola razionalità, mettendo da parte le altre qualità dello spirito umano, come la fantasia, l'immaginazione, l'emozione e la psicologia dell'uomo.

In altri termini Feyerabend, prendendo le distanze dalle tesi neopositivistiche e dal razionalismo critico di Popper, afferma che qualsiasi tentativo di stabilire un metodo della scienza basato su norme rigide è destinato al fallimento, poiché non esiste alcuna norma che non sia stata intenzionalmente violata nel corso della storia della scienza.

Mentre la tradizione razionalistica coltiva un'immagine fondamentale monolitica e atemporale della scienza, Feyerabend pone l'accento sulla dimensione storica, dinamica e pluralistica del sapere scientifico, giungendo a quella concezione del procedere scientifico che, abbiamo visto, diventata famosa col termine di "anarchismo metodologico".

L'alone di romanticismo insito nell'anarchismo metodologico non esime però dalla conoscenza dei principali paradigmi metodologici da cui non è possibile prescindere. Quello che più interessa ai fini di questo lavoro e che scaturisce dai concetti decostruzionisti dell'autore è fondamentale la capacità di non reificare un paradigma perché "più corretto" di un altro, né un metodo a danno degli altri, ciò in quanto ogni ricerca sociale⁶⁹ si basa sulla scelta di modi alternativi di procedere, un processo cognitivo che si discosti dal mero meccanismo di conferma di idee già formulate aprioristicamente.

⁶⁹ Sebbene queste teorie siano genericamente riferite all'epistemologia, non bisogna perdere di vista lo scopo di ricerca sociale di questa parte del lavoro

II. 1.2 Il paradigma positivista e la ricerca quantitativa

La storia del dibattito sul metodo nelle scienze sociali è caratterizzata dal contrapporsi di due correnti di pensiero che hanno caratterizzato le scienze sociali: il Positivismo e l'Interpretativismo⁷⁰.

Il primo scaturisce dal fatto che il metodo induttivo sia stato a lungo considerato l'unico metodo possibile per la scienza e quindi anche nell'ambito delle scienze sociali. L'assunzione di questo metodo come unico universalmente valido fu un'ovvia conseguenza dell'adozione, da parte della sociologia, del modello scientifico delle scienze fisiche.

Nel procedimento induttivo si presume l'aprioristica esistenza di un ordine "naturale", di principi organizzatori universalmente validi che lo scienziato deve solo scoprire.⁷¹

Nella visione neopositivistica⁷² i presupposti di base non vengono meno, anche se la concezione della scienza era ormai ben lontana dalle solide certezze del positivismo di fine ottocento in cui dominava una visione meccanicistica della realtà fatta di leggi immutabili. La vera svolta, dunque, è consistita nella sostituzione delle leggi probabilistiche a quelle deterministiche che caratterizzavano il periodo precedente.

Crolla "l'idolo della certezza" ma non viene ripudiato il fondamento empirista tipico del paradigma positivista.

Il neopositivismo nella forma del "positivismo logico" ha dominato la scienza ed in gran parte anche le scienze sociali, soprattutto in area anglosassone, fino agli anni '60. Paul Lazarsfeld è stato il principale esponente del neo-positivismo in sociologia ed ha fornito il supporto metodologico e tecnico al funzionalismo. Per Lazarsfeld i fenomeni sociali vanno studiati attraverso il linguaggio delle variabili, cioè ridotti

⁷⁰ Cfr. Corbetta P. *op. cit.*

⁷¹ Per induzione si intende il passaggio dai particolari all'universale mediante un processo di osservazione empirica "dall'individuazione di regolarità e ricorrenze nella frazione di realtà empiricamente studiata, si perviene a generalizzazioni o a leggi universali" Corbetta P. *op. cit.* pag. 22.

⁷² Il neo positivismismo è una corrente di pensiero che nasce negli anni '20 e '30 ad opera del "Circolo di Vienna", i cui maggiori rappresentanti furono Carl Gustav Hempel e Rudolf Carnap, ma ne furono influenzati anche Ludwig Wittgenstein e Karl Popper

alle loro proprietà ed attributi statisticamente analizzabili ed il compito principale della ricerca sociologica è appunto quello di studiare la relazione tra variabili.

Dopo gli anni '60 il positivismo logico viene ulteriormente superato in una nuova versione, il post-positivismo, per cui l'osservazione della realtà empirica, la sua rilevazione e analisi dipendono quasi totalmente dalla teoria adottata.

La realtà esiste indipendentemente dall'attività conoscitiva e dalla capacità percettiva dell'uomo, l'atto del conoscere resta condizionato dalle circostanze sociali e dal quadro teorico nelle quali si colloca. In quest'ottica viene meno la fede positivista nell'oggettività del dato rilevato e nella neutralità del linguaggio conservativo e si ha un'apertura, parziale, alle tecniche qualitative.

Per tutti i teorici di cultura positivista (neo e post compresi), la ricerca empirica utilizza tecniche quantitative e per poter essere definita scientifica, deve soddisfare cinque requisiti: la ripetibilità, la controllabilità, la pubblicizzazione delle procedure di ricerca, l'ispezionabilità della base empirica e l'impiego della statistica.

Nella ricerca quantitativa c'è sempre un percorso metodologico molto rigoroso che prende le mosse dall'elaborazione di una teoria intesa nel senso di un insieme di proposizioni (relazionali causali/assiomi) connesse tra loro non in modo gerarchico. La sua validità spesso dipende dalla sua traduzione in ipotesi empiricamente controllabili. Queste a loro volta vanno sottoposte a controllo empirico, mediante la raccolta e l'analisi dei dati al fine di stabilire la relazione esistente tra i fenomeni studiati.

L'ultima fase di questo processo consiste nella raccolta dei dati attraverso l'utilizzo di specifiche tecniche di raccolta a cui si collega direttamente il momento successivo dell'analisi dei dati raccolti attraverso l'organizzazione degli stessi per essere analizzati. Tale organizzazione di norma consiste nel trasferire le informazioni in una matrice di numeri, la matrice dei dati⁷³. La matrice ottenuta è il

⁷³ detta anche matrice casi per variabili

punto di partenza per l'analisi dei dati, cioè le elaborazioni statistiche condotte con l'ausilio di un computer.

L'ultima fase è la presentazione dei risultati, a cui si arriva dopo un processo di interpretazione delle analisi statistiche condotte nella fase precedente; in questa fase si ritorna alla teoria iniziale tramite un processo di induzione, al fine di confrontare i risultati ottenuti con la teoria di partenza per arrivare a una sua conferma o riformulazione.

Come è possibile verificare dalla descrizione dell'analisi quantitativa nella ricerca sociale, le diverse tecniche sono finalizzate alla raccolta dei dati e alla loro elaborazione di tipo prevalentemente quantitativo.

Questo approccio metodologico appare sempre più diffuso nella ricerca sociale. Le scienze sociali, infatti, nella misura in cui richiedono sempre più precisione, misurazioni oggettive, elaborazione informatica dei dati, devono dare spazio a tecniche di ricerca sempre più raffinate; tuttavia, così facendo, si espongono all'accusa di interessarsi solo dei fatti, della loro conoscenza oggettiva e consistenza quantitativa, tralasciando, più o meno consapevolmente⁷⁴, la ricerca del significato degli stessi.

In altri termini, le tecniche quantitative di ricerca sembrano essere in grado di risolvere quasi esclusivamente questioni empiriche.

La sociologia, però, non dovrebbe limitarsi a classificare e misurare i fatti, per quanto ciò sia comunque importante. Il suo intento dovrebbe essere soprattutto quello di comprendere il perché di quei fatti e di quei comportamenti.

Quando ci si pone il problema del perché, infatti, non si è più solo di fronte ad una questione empirica, ma ad una questione più teorica e incisiva sul piano epistemologico. In quest'ottica il rapporto fra teorie e ricerca empirica è fondamentale ed ha una duplice funzione: da un lato le teorie sono necessarie per

⁷⁴ Tale consapevolezza è, purtroppo, spesso direttamente proporzionale all'intenzione di dimostrare teorie aprioristiche o, peggio ancora, precostituite

indirizzare la ricerca e per conferire significato ai fatti; dall'altro il confronto con i fatti è importante per dare riscontro e validità ad una teoria.

Nella realtà, invece, la storia della sociologia sembra dimostrare che spesso lo sviluppo delle più accreditate e innovatrici teorie sociologiche sia avvenuto indipendentemente dalle ricerche e dalle conferme empiriche, e, comunque, che la ricerca empirica ha avuto rapporti limitati con l'elaborazione teorica⁷⁵.

Queste riflessioni non escludono comunque che nello studio della sociologia va mantenuto fermo il principio che le questioni empiriche e le questioni teoriche sono strettamente connesse e interdipendenti, perché in questa interdipendenza risiede il carattere specifico della materia, una scienza che si avvale dei più avanzati strumenti di rilevazione dei fatti, ma che pone di continuo questioni teoriche e domande di senso e che deve mantenere sempre vivi i rapporti con la riflessione filosofica.

II. 1.3 Il paradigma interpretazionista

A differenza del positivismo e del neo-positivismo, che rappresentano un paradigma che taglia trasversalmente tutto il mondo scientifico, l'interpretativismo è un paradigma specifico delle scienze umane e sociali. L'elemento peculiare di questa corrente è che la realtà sociale non può essere conosciuta di per sé ma solo attraverso l'interpretazione.

Le basi dell'interpretativismo si ritrovano nello storicismo tedesco della seconda metà del XIX secolo, che fu un movimento culturale che sottolineava la storicità della realtà, che va studiata come frutto diacronico⁷⁶ dell'agire umano e considerando irripetibili i singoli eventi della storia⁷⁷.

⁷⁵ In questo senso Feyerabend *op. cit.*

⁷⁶ Nel senso ampio di studio dei fatti nel loro sviluppo attraverso il tempo.

⁷⁷ dal punto di vista metodologico, i principali esponenti dello storicismo sono: Wilhelm Dilthey (1833-1911) e il suo concetto di distinzione tra "Scienze della Natura" e "Scienze dello Spirito"; Wilhelm Windelband (1848-1915) e la distinzione tra "Scienze nomotetiche" e "ideografiche".

In questo dibattito si inserì a cavallo tra il XIX ed il XX secolo Max Weber, che è considerato il vero fondatore della corrente interpretazionista nelle scienze sociali.

Per l'autore, la vera conoscenza è possibile soltanto in relazione ad una scala di valori che indichi quale evento merita di essere considerato e quale valore attribuirgli. Per Weber, però, tale scala non è composta da valori universali, perché i valori cui far riferimento sono storicamente, socialmente ed anche individualmente relativi.

Egli aggiunge che, non solo il riferimento a valori è essenziale per la conoscenza, ma anche che esistono tanti modi di conoscere la realtà; uno stesso evento può quindi essere considerato da più punti di vista diversi. La realtà può essere conosciuta solo in quanto le si attribuiscono significati e valori particolari ed essa è sempre mediata culturalmente. Di conseguenza, dato che i valori cui far riferimento non sono universali, essi non possono essere indicati aprioristicamente da alcuna legge scientifica. A suo avviso, inoltre, si possono inquadrare soltanto alcune cause di un fenomeno perché esse in realtà sono infinite e se ne possono solo mettere in evidenza alcuni fattori che, secondo il punto di vista particolare da cui muove la ricerca, hanno condizionato l'emergere della situazione specifica di studio.

Naturalmente Weber cercò anche di indicare quali possibilità ha la scienza sociale di essere oggettiva. Egli sostiene che l'oggettività delle scienze sociali è garantita dal metodo. Ogni fenomeno storico-sociale è determinato da una serie di concause ma è possibile dare particolare rilievo solo ad un suo fattore specifico, che in concreto non si trova mai allo stato puro e isolato, e costruirvi un modello che serva all'interpretazione della realtà in questione dal particolare punto di vista unilaterale da cui essa è osservata.

E' questo il "tipo ideale" che rappresenta uno strumento euristico per l'interpretazione della realtà che, se accettato, conduce a determinate conclusioni e garantisce l'oggettività della ricerca.

Il “tipo ideale” è dunque l’extrapolazione dalla realtà storico-sociale di un suo tratto, appositamente accentuato concettualmente, in modo da formare un modello tramite il quale interpretare la realtà⁷⁸.

A partire dagli anni '60, come reazione al neo-positivismo, si afferma una vasta corrente di pensiero che sviluppa, su un piano micro-sociologico, l’orientamento weberiano, comprendente ed interpretativo. Questo orientamento si innesta sulla tradizione filosofica fenomenologica di Husserl e Schutz, sull'interazionismo simbolico di Mead e Blumer, sull'etnometodologia di Garfinkel, per finire in quella post-strutturalista e postmodernista di Derrida, Baudrillard e dello stesso Feyerabend.

Dal punto di vista metodologico queste correnti di pensiero danno ampio spazio alla valorizzazione di un nuovo campo di indagine per la sociologia: lo studio del mondo della vita quotidiana, che fino a quel momento era stato considerato non scientifico. In pratica l'oggetto della ricerca sociale diventa la dimensione soggettiva della realtà sociale, in pratica tutto ciò che dal paradigma positivista e neopositivista veniva considerato elemento di disturbo della ricerca scientifica.

Chiaramente la diversità viene ampiamente rimarcata anche nell'approccio metodologico e delle tecniche di ricerca ed infatti *se la vita umana è nella sua essenza diversa da quella del mondo naturale, essa andrà studiata con metodi differenti da quelli positivisti. L'impostazione soggettivista non può adottare il linguaggio delle variabili, in quanto le componenti intenzionali e soggettive per definizione sfuggono alla quantificazione oggettiva e solo attraverso l'immedesimazione empatica possono essere colte*⁷⁹.

Le tecniche qualitative sono difficilmente distinguibili sia dal punto di vista concettuale che terminologico, infatti spesso il ricercatore ne utilizza più di una contemporaneamente nel corso di una stessa ricerca. Anche la raccolta e l’analisi

⁷⁸ Cfr. Weber M., *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Einaudi, 2003

⁷⁹ Cfr. Corbetta P. op. cit. pag. 38

dei dati, che nella ricerca quantitativa rappresentano fasi cronologicamente ben distinte, qui si intrecciano e si sovrappongono per tutta la durata della ricerca.

Un'altra peculiarità delle tecniche qualitative è quella per cui l'analisi del materiale empirico si articola secondo criteri spiccatamente personali che il ricercatore elabora in base alla sua sensibilità soggettiva, alla sua immaginazione ed alla sua capacità di connettere situazioni e di estrapolare dagli eventi osservati delle generalizzazioni.

La ricerca qualitativa rappresenta quindi un processo dinamico che lega assieme problemi, teorie e metodi, con la conseguenza che il processo di ricerca non è caratterizzato da una procedura rigida, che trae fondamento e limite nel disegno della ricerca, ma da una apparentemente disordinata interazione tra mondo concettuale e mondo empirico, dove deduzione ed intuizione si intrecciano e si sovrappongono.

Le tecniche qualitative maggiormente utilizzate si possono raggruppare in tre categorie, l'osservazione partecipante, l'intervista qualitativa e l'uso di documenti esistenti.

L'osservazione partecipante è una strategia di ricerca caratterizzata dalla partecipazione diretta, per un periodo di tempo piuttosto lungo, nel gruppo sociale che si intende studiare nel suo ambiente naturale, viene instaurata un'interazione personale con i suoi membri allo scopo di descriverne e comprenderne le azioni e le motivazioni.

Oltre ad "osservare" e "ascoltare", il ricercatore ha un contatto diretto e personale con i soggetti studiati. Ciò gli consente di sviluppare una visione più completa che dovrebbe rappresentare la base della comprensione.

La funzione ultima è dunque quella di ricostruire la trama dei valori e delle credenze che caratterizzano quella cultura.

La tecnica dell'osservazione partecipante può essere applicata allo studio di tutte le attività umane per scoprire dall'interno quale visione del mondo abbia il soggetto studiato.

In particolare questa tecnica viene utilizzata quando si sa poco di un fenomeno sociale, se esistono forti differenze tra il punto di vista dall'interno e quello dall'esterno, se il fenomeno sociale si svolge in luoghi o in modalità non pubbliche, ed infine se lo stesso è deliberatamente nascosto all'esterno.

Risulta evidente che nell'osservazione partecipante tutta la rilevazione viene rielaborata nell'ottica del ricercatore e viene filtrata dalla sua capacità di immedesimazione con l'oggetto della ricerca. La conseguenza immediata è che il caso studiato non è generalizzabile e quindi, proprio per l'assenza di standardizzazione della tecnica, non può essere presente il requisito della ripetibilità dello studio, in contrapposizione con il concetto classico di sapere scientifico inteso in senso stretto.

L'intervista qualitativa può essere definita come una conversazione tra l'intervistatore e soggetti scelti in relazione ad un piano di rilevazione ed in numero consistente, con lo scopo di conoscere determinati fenomeni mediante la guida della conversazione da parte dell'intervistatore, sulla base di uno schema flessibile e non standardizzato di interrogazione⁸⁰.

Con l'intervista qualitativa il ricercatore cerca di ottenere informazioni dettagliate ed approfondite sull'argomento della ricerca. L'obiettivo primario è, dunque, quello di accedere alla prospettiva del soggetto studiato, cogliendo le sue categorie concettuali, le sue interpretazioni della realtà e i motivi delle sue azioni.

L'intervista, come si è detto, non è standardizzata, ma non è comunque lasciata al caso; in particolare con riguardo alla scelta degli intervistati che devono rispondere a determinate caratteristiche che attengono al vissuto personale o all'appartenenza a

⁸⁰Cfr. Corbetta P., *La ricerca sociale: metodologie e tecniche*, vol. III, il Mulino, 2003.

determinati gruppi sociali. Inoltre, il suo scopo non è mai quello di giungere alla generalizzazione dei risultati.

L'intervistatore guida e controlla l'intervista, rispettando la libertà dell'intervistato di esprimere le proprie opinioni e le domande che pone sono sempre finalizzate a spingerlo verso l'osservazione critica di sé e del proprio agire e ad esplicitare gli esiti di questa riflessione.

Il materiale empirico prodotto da un'intervista è costituito oltre che dal contenuto dell'intervista stessa, dalle opinioni, dagli atteggiamenti, dalle credenze, dai comportamenti e da tutte le informazioni fornite dall'intervistato tramite la comunicazione verbale e non verbale.

L'analisi di questo materiale è un processo continuo. Le interviste vengono analizzate, infatti, sistematicamente subito dopo essere state condotte. Solo in questo modo è possibile individuare connessioni con altri temi e fare emergere eventuali altre domande da sottoporre agli stessi o ad altri soggetti.

Analisi e interviste, quindi, si alternano durante lo studio; con il procedere dell'analisi il quadro teorico di fondo si arricchisce e talvolta si corregge e, dal momento che l'obiettivo finale è la comprensione delle persone, l'analisi deve essere centrata sui soggetti e l'approccio di studio è di tipo olistico.

L'ultimo degli approcci qualitativi utilizzato è quello dello studio di documenti dove per documento si intende quel materiale informativo su un determinato fenomeno sociale che esiste indipendentemente dall'azione del ricercatore. Esso viene prodotto dai singoli individui o dalle istituzioni per finalità diverse da quelle della ricerca sociale⁸¹.

Il documento di norma preesiste alla ricerca ed offre quindi il vantaggio che le informazioni ottenute non sono di tipo reattivo, cioè non risentono dell'interazione tra ricercatore e soggetto, ed inoltre possono riguardare anche il passato.

⁸¹Cfr. Corbetta P. *op. cit.*

I documenti utilizzati possono avere natura personale (ad esempio lettere autobiografie, diari, ecc.) oppure natura pubblica (registri pubblici, atti amministrativi, articoli di giornale, ecc.).

Nella ricerca sociale l'uso dei documenti si colloca in una prospettiva particolare; l'attenzione infatti si sposta verso la gente comune per cercare di ricostruire le dinamiche e le relazioni sociali a partire dalla visione dei protagonisti stessi.

Appare di tutta evidenza l'importanza di questa tecnica per l'obiettività dei dati che si raccolgono ma altrettanto evidente è il limite della insufficiente attualità delle notizie raccolte e del fatto che spesso non tiene conto del diritto all'oblio.

Capitolo 2

II. 2.1. Le tecniche utilizzate

L'approccio critico verso le tecniche tradizionali scaturisce dall'impostazione atipica del presente lavoro, che non intende fare uno studio meramente quantitativo sul fenomeno dell'informatizzazione della pubblica Amministrazione e dell'attuazione dei programmi di E-Government, ma intende collocarsi in quella nicchia di studi sociologici miranti alla comprensione dell'impatto della regolamentazione⁸² sia sul cittadino comune che ne è destinatario, sia sul burocrate tenuto a darvi attuazione.

Per questo motivo verranno privilegiate quelle tecniche più direttamente mirate verso un'analisi qualitativa, anche se si terranno sempre presenti i dati "ufficiali", frutto di ricerche statistiche ampie e ben documentate sulla diffusione dell'informatizzazione nel settore pubblico ed in relazione al *digital divide*, purtroppo ancora molto ampio nella società italiana.

Si è ritenuto molto importante ad esempio la tecnica dell'intervista diretta, e del questionario *on line*, nei confronti di quegli amministratori che sono direttamente interessati al fenomeno della diffusione dell'E-Government e che rientrano nei grandi numeri delle statistiche ufficiali in maniera più o meno realistica.

Nella scelta degli "intervistati" si è cercato di privilegiare da un canto gli operatori di *front line* che rappresentano il punto d'incontro tra l'amministrazione ed il cittadino, e dall'altro gli operatori tecnici, di livello funzionale più alto (in genere dirigenti del settore informatico), che hanno la funzione di studiare i problemi che la tecnologia pone e le tecniche di correzione delle procedure codificate per superarli.

Infine si sono rappresentate alcune delle problematiche più diffuse nei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione in settori in tutto od in parte informatizzati e

⁸² in materia tecnologica

causate spesso dalla cattiva conoscenza da parte degli operatori addetti o addirittura da parte della stessa dirigenza delle strutture abilitate. In questo caso si è raccolta l'esperienza del cittadino "insoddisfatto" e, ove possibile, la risposta del responsabile dell'amministrazione coinvolta.

Come era prevedibile già al momento della redazione della definizione operativa era immaginabile che ci sarebbero state alcune difficoltà ad interloquire, in una materia così delicata, con Enti pubblici che avevano fatto dell'informatizzazione e della comunicazione istituzionale i loro cavalli di battaglia. Infatti avere un approccio con interlocutori istituzionali, che avrebbero dovuto evidenziare le falle del sistema informatico e le difficoltà che da queste scaturiscono nei rapporti con il cittadino, in un contesto storico e sociale in cui si assiste ad una reificazione dell'informatica, è stato molto complesso.

La moderna struttura organizzativa di Enti, quali l'INPS o il Ministero dell'Economia, tutta tesa al problem solving in un contesto altamente informatizzato fatto di customer care ed emoticons, di fronte a richieste specifiche si è trincerata dietro il più bieco riserbo burocratico di borbonica memoria, fatto di silenzi o di rinvii da un ufficio all'altro senza che si sia mai riusciti a trovare chi avesse il potere di rispondere, in modo impegnativo per l'organizzazione, ad alcune semplici domande.

E' indicativo, a tal proposito, come si sia trovata molta più disponibilità negli Enti locali o in uffici periferici; in particolare in quei posti dove l'informatica non è autoreferenziale e dove il rapporto con il cittadino non è mediato da una casella di posta elettronica o da un portale onnicomprensivo e quindi quasi inaccessibile ai più.

Per quanto riguarda le grandi organizzazioni ci si è dovuto affidare ai dati "ufficiali" provenienti da ricerche sociologiche effettuate "su commissione" dagli stessi Enti o su dati puramente statistici, questi, però, sebbene fotografino con una certa precisione uno stato di fatto, ben poco possono dirci sullo stato d'animo dell'utente

medio che si trova realmente ad avere a che fare con l'E-Government, sugli atteggiamenti burocratici di chi dovrebbe gestire al meglio lo strumento informatico ma ne è invece vittima più o meno innocente, e sui valori trasmessi dalle organizzazioni e su quelli percepiti dall'utenza.

Capitolo 3

II. 3.1. I “dati ufficiali”: un approccio “qualitativo” su alcuni progetti di E-Government

Un tentativo di approccio qualitativo fortemente orientato ad entrare specificamente nelle esperienze, “*e vederle a un certo grado di profondità, estraendone elementi di conoscenza specifici e probabilmente anche articolati, non riducibili (quindi forse anche difficilmente sintetizzabili)*”⁸³, è stato realizzato nell’ambito del Laboratorio “Valutazione delle condizioni organizzative per l’e –Government” del Programma Cantieri del Dipartimento della Funzione Pubblica nel periodo ottobre 2006 – maggio 2007.

In quest’analisi non sono stati usati, com’è moda nell’ultimo decennio, dei benchmark né si è tentato di evidenziare le esperienze migliori. Si è semplicemente analizzata una serie di esperienze aventi uno standard minimo qualitativo condiviso “*al fine di farne tesoro*”⁸⁴.

Il metodo scelto dal gruppo di lavoro è quello degli “studi di caso”, non trascurando una lettura trasversale delle esperienze rilevate, la cui selezione è stata fatta, dai curatori dell’opera, in base a criteri che dessero conto di “*una ragionevole gamma di amministrazioni coinvolte, di una ragionevole differenziazione territoriale, di un ragionevole stato di avanzamento delle esperienze, con una ragionevole graduazione di successo percepito*”⁸⁵.

Il tentativo è quello di render conto di esperienze sufficientemente rappresentative, ma, per quel che ci riguarda, quello che ha reso particolarmente interessante lo

⁸³ AA. VV., *E-Government e organizzazione nelle amministrazioni pubbliche*, Rubbettino 2007 pag. 22 e segg.

⁸⁴ Op. cit. pag. 23

⁸⁵ Op. cit. pag. 23

studio in questione è che ha dato molto rilievo al passaggio dal “*primato della tecnologia alla centralità dell’organizzazione*”⁸⁶.

In coerenza con tutto ciò il gruppo di lavoro che ha curato detta ricerca ha effettuato un’analisi puntuale sullo stato di salute dei progetti di E-Government in corso in diverse realtà della PA italiana. Ha adottato, infatti, in chiave interpretativa, quella logica di approfondimento e analisi di impatto organizzativo secondo una strategia multilivello. Nel far ciò non ha considerato dominante la dimensione tecnologica, necessaria a rendere efficaci i processi di diffusione delle tecnologie informatiche e di Internet, ma ha preso in considerazione soprattutto le principali dimensioni dei processi organizzativi di e-Government cercando di dare indicazioni, suggerimenti e spunti di riflessione utili alle pubbliche amministrazioni che intraprendono percorsi di innovazione in quest’ambito.

Oggetto dell’analisi sono state “*le variabili organizzative che incidono maggiormente nel favorire lo sviluppo di processi di E-Government e le condizioni di contesto in cui esse operano, esaminate attraverso lo studio di alcune esperienze italiane di cambiamento organizzativo coerente con l’innovazione ICT.*”

Gli studi di caso sono stati orientati su queste dimensioni di analisi:

- 1. Le scelte strategiche e i processi decisionali per lo sviluppo di processi di E-Gov attuati nelle amministrazioni considerate;*
- 2. Gli interventi di cambiamento e sviluppo dell’organizzazione a sostegno dei processi di E-Gov;*
- 3. I processi di apprendimento alimentati dalle esperienze progettuali in atto e i futuri piani di sviluppo.*

*Essi sono stati realizzati attraverso interviste sul campo a rappresentanti delle amministrazioni”*⁸⁷.

⁸⁶ Op. cit. pag. 25 e segg.

⁸⁷ Op. cit. pag. 10

Come è ovvio in un'analisi qualitativa, i curatori della stessa chiariscono che essa non ha alcuna pretesa di rappresentatività, né in termini quantitativi né in ordine ai contenuti e alle caratteristiche dei progetti. Infine non è esaustiva della estrema varietà di tipologie di esperienze di realizzazione di processi di E-Government nelle pubbliche amministrazioni italiane⁸⁸.

Quello che ai fini del presente lavoro, è importante evidenziare nei risultati dell'indagine, dopo averne chiarito i contenuti e la metodologia applicata, è che, come si è più volte stigmatizzato in precedenza, a fronte di un'analisi attenta, precisa e particolareggiata, si è posto maggiormente l'accento, forse in ideale contrasto con le affermazioni di principio, quasi esclusivamente sui risultati positivi, sul piano progettuale. Di conseguenza si è dato poco spazio al reale impatto pratico dei progetti sui destinatari e sul piano del cambiamento degli atteggiamenti verso un uso intelligente dell'informatica⁸⁹.

Infatti nelle conclusioni i curatori della ricerca rilevano che : *“I casi da noi visti mostrano qualche volta ritorni ottimi a quattro o cinque anni: di solito questo è il tempo in cui sono state attuate correzioni di rotta ed è stato ridefinito un campo di azione.*

*La prima raccomandazione è quindi di non scommettere troppo su risultati a breve, soprattutto se ricercati in un ambito ristretto. E-Gov è un investimento, con ritorni di medio periodo, abilitati da un insieme di azioni convergenti su diversi piani (applicazioni, infra-strutture, cultura, diffusione di strumenti operativi di base, organizzazione) ma a maggior ragione concentrati su alcune applicazioni chiave, che realizzano servizi i cui portatori di interesse sono chiaramente definiti”*⁹⁰.

⁸⁸ Per le amministrazioni coinvolte nell'indagine e le materie esaminate si fa integrale rinvio al rapporto citato nelle note precedenti.

⁸⁹ Mi sembra utile ricordare, a tal proposito, che l'indagine è commissionata dal Foromez e dalla Funzione Pubblica che tanto premono – giustamente – per l'attuazione dell'E-Government.

⁹⁰ Op. cit. pag. 66

E subito dopo: *“ciò comporta anche di immaginare non una singola applicazione on-line ma il funzionamento di un servizio e dell’intera struttura, approfittando dell’occasione per ripensare come il servizio viene effettivamente erogato, eliminando le prestazioni a minor valore aggiunto ed enfatizzando quelle che incontrano maggiormente le attese”*.

L’analisi dei risultati prosegue sul piano dell’organizzazione aziendale anche lì dove sembra più direttamente coinvolgere l’interesse dei cittadini ad un servizio semplice ed efficace.

“Un tema importante di riflessione emerso dall’analisi dei casi è quello della riconfigurazione della relazione tra amministrazioni e cittadini/imprese, ovvero l’esigenza e l’opportunità – portate dai processi di e-Gov – di costruire un nuovo sistema di relazione con la cittadinanza.

Esso viene ad essere basato essenzialmente su due principi: multicanalità e aumento del grado di partecipazione.

Entrambi sono fattori che rompono una tradizione del funzionamento dell’amministrazione, soprattutto perché tendenzialmente mettono in discussione il modo in cui sono stati per decenni applicati, e quindi anche intesi, alcuni principi di certezza e imparzialità dell’agire amministrativo”⁹¹.

Tra le soluzioni proposte per migliorare il servizio viene fatto un lungo elenco di raccomandazioni che scaturiscono dall’indagine⁹², tutte perfettamente coerenti con il tema trattato ma che sembrano uscite da un manuale di comunicazione pubblica. Concettualmente corrette ma che continuano a non tener conto dello stress e delle frustrazioni che il cattivo uso delle tecnologie causa all’utente molto più che alla stessa amministrazione.

Il vero problema di queste ricerche è che probabilmente vengono fatte solo dal punto di vista dell’amministrazione, attraverso sofisticati sistemi di total quality

⁹¹ Op. cit. pag. 66

⁹² Op. cit. pag. 68

management, ma senza verificare l'impatto che sull'utente medio ha l'innovazione in termini di ansia e stress.

Gli stessi autori della ricerca, rendendosi conto di ciò, chiariscono in appendice, trattando delle specifiche esperienze, che: *“Una seconda rilevante conseguenza del fenomeno è che la popolarità del servizio di front-office aumenta. Non sappiamo se questo porta effettivamente a maggiore soddisfazione dei cittadini, ma è un dato che le pratiche trattate dagli Uffici sono in costante aumento ed è un fatto che questo avviene con costi in calo”*⁹³.

Il progetto pilota del Tribunale di Catania in relazione al processo telematico, citato come buon esempio di attuazione dei programmi di E-Government viene rappresentato nel modo seguente: *“PolisWeb convoglia e gestisce i dati riguardanti i procedimenti presenti nei registri informatici dei procedimenti consentendone la consultazione web; può essere utilizzato sia in ambiente Intranet, all'interno dei locali del Tribunale attraverso appositi “chioschi” informativi, che in ambiente Internet, dallo studio di un legale, attraverso il Punto di Accesso.*

Le funzionalità disponibili sono le seguenti:

- *consultazione degli “eventi agenda”, ossia delle informazioni relative agli eventi storici dei fascicoli per i quali l'utente ha accesso;*
- *ricerche sui dati di registro per i fascicoli per i quali l'avvocato è costituito;*
- *informazioni di dettaglio del fascicolo: elenco dei documenti contenuti nel fascicolo informatico e degli eventi del fascicolo (storico);*
- *consultazione «Archivio Fascicoli», prevista per l'avvocato che deve ancora costituirsi in giudizio come difensore del convenuto, il tutto con opportuna procedura di autenticazione”*⁹⁴.

I ricercatori sostengono che *“PolisWeb ha riscosso un notevole successo presso i legali, che lo utilizzano anche dai propri studi”*⁹⁵. Orbene ho consultato decine di

⁹³ Op. cit. pag. 156

⁹⁴ Op. cit. pag. 92

colleghi in proposito⁹⁶ ma, sebbene il progetto sia stato lanciato con molta enfasi, quasi nessuno utilizza pienamente il servizio. In verità di solito viene usato solo per la richiesta di emissione di decreto ingiuntivo, che non comporta particolari adempimenti della Cancelleria e non prevede la fissazione di udienze.

Viene da chiedersi se chi ha raccolto i dati lo ha fatto direttamente o se si è limitato a riportare quanto dichiarato dai responsabili del progetto.

Senza alcun riferimento specifico a quest'ultimo o ad altri progetti riportati nella ricerca, occorre tenere presente che a fronte di tali progetti ed alla loro riuscita (sulla carta) ci sono elevati finanziamenti e quindi interessi economici notevolissimi.

II. 3.2 Un approccio misto sulla “qualità nei servizi pubblici”

Un'altra interessante indagine, proveniente dalla stessa fonte (la Funzione Pubblica) è quella contenuta nel rapporto “*Le politiche per la qualità nei servizi pubblici*” del 2007⁹⁷ dove gli autori hanno inteso effettuare una ricerca sulle politiche per la qualità nelle amministrazioni pubbliche che si articola in due fasi d'indagine tra loro distinte per metodologia di rilevazione, ma fortemente correlate in termini di contenuti.

La prima parte dell'indagine, di tipo non standard, mira a delineare le trasformazioni in atto nell'ambito dei servizi pubblici “*in tema di miglioramento della qualità, contribuendo a delineare il metodo di lavoro su cui impostare una rilevazione più ampia, rivolta ad un elevato numero d'amministrazioni*”⁹⁸.

La seconda parte dell'indagine, quantitativa, ha tentato il coinvolgimento di più di 3000 amministrazioni. Lo scopo delle due indagini, qualitativa e quantitativa, era

⁹⁵ Op. cit. pag. 92

⁹⁶ N.d.r. Anch'io sono avvocato anche se non esercito in quanto funzionario pubblico e sono quindi abbastanza inserito nell'ambiente forense di Catania

⁹⁷ AA. VV., *Le politiche per la qualità nei servizi pubblici*, Rubbettino 2007

⁹⁸ Op. cit., pag. 89

quello di individuare e definire “*il possibile percorso di sviluppo seguito dalle amministrazioni pubbliche verso l’implementazione di politiche orientate alla qualità*”⁹⁹.

Su tremila amministrazioni interessate le risposte sono state, per ammissione dei ricercatori, in totale 280, poco meno del 10% dei questionari inviati sono stati di fatto compilati; ciò a mio avviso rende poco attendibile il campione in quanto non tiene conto del fatto che le amministrazioni che hanno risposto sono probabilmente quelle maggiormente interessate ad un discorso sulla qualità e, quindi, quelle che probabilmente sono già sulla buona strada in tal senso¹⁰⁰.

La rilevazione aveva quale fine principale quello di delineare come nel corso degli anni le amministrazioni pubbliche, sia centrali che locali, hanno affrontato il complesso problema dello sviluppo di politiche di miglioramento della qualità, nonché mostrare qual è oggi la sensibilità verso tale tematica.

Oltre ai problemi rilevati nel campione, un ulteriore aspetto critico è scaturito dalla scelta della modalità di somministrazione del questionario. Infatti i ricercatori hanno privilegiato la modalità telematica di invio dello stesso e, in forma residuale, l’invio a mezzo fax e/o sistema postale.

I questionari erano inoltre auto compilati e, di conseguenza, autoreferenziali.

La seconda parte dell’indagine, quella quantitativa, che sembra di maggiore interesse per le finalità del presente lavoro, si è basata su questionari che utilizzano prevalentemente la forma della domanda a risposta chiusa, prevedendo la possibilità di risposta multipla e, solo in un più limitato numero di casi, uno spazio di dialogo tramite la formulazione di domande a risposta aperta. In alcuni casi quindi è stata data la possibilità al compilatore di approfondire alcuni aspetti chiave delle politiche d’implementazione della qualità.

⁹⁹ Op. cit., pag. 90

¹⁰⁰ La mancanza di risposte ai questionari di rilevazione statistica è una costante nella pubblica amministrazione. Come si vedrà nella terza parte infatti la maggioranza delle amministrazioni coinvolte nella mia “ricerca sul campo” non ha fornito alcuna risposta.

Il primo ambito di rilevazione ha riguardato l'acquisizione d'informazioni sulle motivazioni e sugli obiettivi che l'unità riteneva fossero alla base dello sviluppo di politiche e di strategie orientate alla qualità.

I ricercatori si sono proposti di comprendere *“qual è il grado di programmazione e di pianificazione delle scelte in tema di miglioramento della qualità e quali sono gli ambiti d'intervento ed i soggetti coinvolti”*¹⁰¹.

Tutto ciò è preliminare per le successive parti d'approfondimento.

Un primo fattore che emerge è, infatti, l'elevata percentuale d'amministrazioni che dichiara di essere orientata verso la qualità in modo significativo, anche se il dato appare scontato alla luce delle considerazioni svolte in precedenza sul campionamento e sulla redemption.

Dall'esame dei risultati si evidenzia come siano centocinquanta le amministrazioni la cui azione è fortemente caratterizzata dall'adesione a percorsi strategici di crescita qualitativa¹⁰². Centoquattro invece dichiarano che l'approccio verso la qualità ha ad oggi interessato solo in parte l'Ente, che ha agito in tal senso solo su singoli processi o linee d'attività.

Quest'ultimo dato salta subito all'attenzione di chi lo legge in quanto dimostra come, ancora oggi, in molte realtà sussista una modalità di gestione che mira a mantenere distinti i processi operativi e continua a non considerare l'amministrazione come un soggetto unitario.

Ciò, ovviamente, rende difficile immaginare che si possano avviare iniziative innovative in grado di agire simultaneamente a tutti i livelli dell'amministrazione.

Da un altro punto di vista, invece, il dato mostra una situazione in cui esistono parecchie amministrazioni che, in modo del tutto autoreferenziale, ritengono di aver raggiunto un'elevata maturità, essendo state in grado di sviluppare un approccio verso la qualità totale; ed amministrazioni, viceversa, nelle quali l'introduzione di

¹⁰¹ Cfr. Op. cit., pag. 99

¹⁰² Circa il 53% dei partecipanti

meccanismi e strumenti di miglioramento della qualità si è fermata a livelli non verticistici, tanto che alcuni settori dello stesso Ente hanno mostrato un grado di maturità elevato a differenza di altri che sono ancora lontani dall'introduzione di tali meccanismi.

Infine, è importante osservare come poco più del 9% delle unità di rilevazione ha dichiarato di essere ben lontana da un processo di qualità riconosciuto¹⁰³.

Dall'analisi di dettaglio delle risposte fornite emerge come le politiche per la qualità abbiano come loro naturale ambito di sviluppo le relazioni con l'utente/cliente e l'analisi delle aspettative e dei bisogni dello stesso. Al contrario, non risulta pienamente valorizzato il ruolo della qualità nella gestione delle risorse umane.

Le analisi condotte sul campo hanno in parte contraddetto le ultime affermazioni del rapporto in esame. Infatti se da un lato si nota una maggiore attenzione verso l'immagine delle amministrazioni che deve essere moderna e trasparente, nella sostanza si è rilevato come l'attenzione alle aspettative dell'utente/cliente si sia fermata al solo aspetto formale. In altri termini si è fatto molto per **mostrare** un'apertura verso le esigenze dell'utente/cliente **che nei fatti non corrisponde quasi mai alla realtà**.

II. 3.3 Quanto costa l'ignoranza informatica alla Pubblica Amministrazione? Un approccio quantitativo.

Che i burocrati dell'era digitale debbano essere tutti alfabetizzati nell'uso del PC e delle applicazioni di uso individuale più comune quali Internet, la posta elettronica, il word processing, il foglio di lavoro elettronico, ecc., è ormai un dato di fatto.

La formazione tecnica sugli strumenti informatici dovrebbe essere affiancata da corsi con un taglio più organizzativo, in cui si illustrino le nuove modalità di lavoro che l'ICT consente. Gli aumenti di produttività, infatti, dipendono da come le

¹⁰³ Questo dato, alla luce delle precedenti considerazioni, appare evidentemente sottostimato.

persone sanno usare gli strumenti informatici, da come rivedono e semplificano il proprio lavoro grazie a questi strumenti, per ricavare spazi di tempo da dedicare ad attività più ricche, che possono determinare un maggiore valore aggiunto¹⁰⁴.

Inoltre non sempre bisogna aspettarsi solo un risparmio dei tempi di lavoro con l'uso dell'ICT, quanto piuttosto un miglioramento dell'*output* del lavoro medesimo che risulta più completo e più ricco di contenuti.

Gli studi effettuati nel contesto italiano da AICA¹⁰⁵ e da SDA Bocconi hanno evidenziato un costo rilevante per il sistema paese, e per i singoli settori economici, derivante dalla impreparazione dei lavoratori nell'uso degli strumenti informatici¹⁰⁶.

L'utente di un computer interrompe il proprio lavoro di solito per tre ragioni di tipo tecnico-organizzativo:

1. quando si verifica una causa tecnica che determina un malfunzionamento dell'apparato, (guasto al computer, interruzione di rete ecc.);
2. quando per propria ignoranza non sa come svolgere una funzione d'uso del mezzo;
3. quando un collega che si trova nella condizione precedente (sub b) chiede aiuto e quindi chi dà aiuto interrompe la propria attività per soccorrerlo.

Alla luce di tali problemi, recentemente le ricerche dell'AICA sul costo dell'ignoranza informatica si sono intensificate con particolare riferimento alla più grande struttura produttiva del nostro Paese, e cioè la Pubblica Amministrazione.

Il rapporto pubblicato a fine 2008 infatti riguarda la Pubblica Amministrazione Centrale, con l'obiettivo di fornire elementi significativi per la definizione delle

¹⁰⁴ Il problema è stato molto approfondito in America già da più di un decennio, a tal proposito cfr. Danziger J.N., Jennings J.A., Park S.C., *ICT Training; Center for research on ICT and Organizations*. University of California Irvine, 1999.

¹⁰⁵ L' AICA è l'Associazione Italiana per l'Informatica ed il Calcolo Automatico

¹⁰⁶ Cfr. Camussone P. - F. Sala - F. Bielli P., *L'ignoranza informatica: il Costo nella Pubblica Amministrazione Centrale*, Egea 2009. Il testo è ricco di statistiche e di valutazioni critiche delle stesse. Per quanto riguarda la raccolta delle statistiche Cfr. anche: Camussone P. F. - Sala - F. Occhini G., *Le conoscenze informatiche in Italia*, Egea 2006. Entrambi i testi sono frutto di una collaborazione tra l'AICA e l'Università Bocconi di Milano – school of management.

strategie necessarie ad un'appropriate valorizzazione del capitale umano attraverso le conoscenze informatiche. Tale ricerca, di tipo standard e quindi con finalità meramente di misurazione dei dati statisticamente rilevanti, è stata fatta conducendo una valutazione dello stato effettivo delle competenze informatiche rispetto a quelle necessarie alle esigenze delle Amministrazioni, nonché del ritorno, in termini di efficienza ed efficacia, delle attività formative.

Dall'indagine risulta che nella PA il rapporto tra computer installati e dipendenti informatizzabili è di 1,3. Secondo quanto rilevato dai ricercatori, il 51% degli impiegati pubblici passa più del 60% del proprio tempo lavorativo a contatto con un computer.

Adirittura un 14% della forza lavoro spende più dell'80% del proprio tempo lavorativo sul computer. Nell'insieme chi lavora nella PA centrale ha dichiarato di spendere mediamente il 61% del proprio tempo lavorativo sul PC.

Si tratta di un valore certamente significativo e che deve mettere in allarme circa la appropriata capacità d'uso dello strumento da parte dei lavoratori. Infatti, una scarsa dimestichezza nell'uso degli strumenti informatici andrebbe ad interessare il 61% del tempo di lavoro, determinando un calo di produttività marcato.

Al campione è stato chiesto di indicare quanto tempo "perdeva" durante il lavoro per problemi con i computer, o con le reti. Il campione era formato da 780 pubblici impiegati di vari livelli (rispettando la proporzione sul totale) appartenenti alle Pubbliche Amministrazioni Centrali. L'indagine mostra che - a parte una minoranza (11%) che addirittura denuncia più di 240 minuti persi per ogni settimana lavorativa - nella maggior parte dei casi tale perdita di tempo non supera i 60 min.

Tuttavia elaborando le risposte i ricercatori hanno ricavato come media pesata un valore di 69 min per settimana. Supponiamo che l'escursione di questo valore da un minimo ad un massimo molto elevato denota una scarsa omogeneità del contesto: la variabilità potrebbe derivare da condizioni di funzionamento della infrastruttura

assai instabili, oppure da livelli di conoscenza informatica degli utenti molto disuguali.

L'analisi condotta nella Pubblica Amministrazione Centrale ha mostrato luci ed ombre sullo stato della formazione informatica della burocrazia italiana. Invero, da un lato la Pubblica Amministrazione si configura oggi come elemento di traino per quanto riguarda la formazione informatica dei dipendenti ed, in effetti, sono parecchie anche le aree di eccellenza in termini di formazione specialistica. Ma, dall'altro lato, gli investimenti complessivi in termini di formazione dei dipendenti pubblici sono ancora molto contenuti; ad esempio, solo il 25% degli utenti è in possesso di una certificazione ECDL e/o di un livello di formazione equivalente¹⁰⁷.

La criticità della situazione deriva soprattutto dal ruolo che riveste la Pubblica Amministrazione, rappresentando questa un modello di riferimento per l'intera società.

L'improduttività accertata dai ricercatori deriva da problemi nell'uso degli strumenti ITC, ed è mediamente pari a circa un'ora e dieci minuti alla settimana, e si traduce in un costo annuo, per addetto, attorno ai 1.500 euro.

Un terzo di questa inefficienza (35%) deriva da una conoscenza insufficiente del computer e delle diverse applicazioni.

Per il restante 65% del tempo improduttivo, attribuito a problemi tecnici, occorre provvedere sia migliorando la prestazione del PC con la rimozione/riduzione delle cause di malfunzionamento tecnico, ma anche con la formazione e la certificazione di profili specialistici specificamente coinvolti, per un maggiore orientamento al servizio verso l'utilizzatore finale.

I ricercatori hanno altresì misurato, con un test specifico, gli effetti della formazione sulla produttività. Un corso di formazione di base ha portato a registrare, nei

¹⁰⁷ Rilevazione del 2005 fonte CNIPA. Per leggere correttamente il dato occorre tenere conto che, con l'attuazione del Testo Unico sul Pubblico impiego D. lgs. 165/2001, per l'accesso nella Pubblica Amministrazione occorre superare una prova di accertamento delle competenze informatiche, il che ovviamente ha portato ad una crescita del dato statistico negli ultimi anni.

partecipanti, non solo un incremento delle conoscenze pratiche al PC del 29%, ma anche, e soprattutto, una riduzione media del 5% del tempo necessario per svolgere le rispettive mansioni, pari a ben 6 giorni all'anno.

Tutto questo ha permesso di stimare in circa 1.500 euro l'anno, per addetto, il valore dell'aumento di produttività conseguente a un intervento di formazione informatica di base come l'ECDL. Un dato che proiettato sull'intera popolazione degli impiegati informatizzabili della PA si traduce in un incremento di produttività stimabile in oltre 755 milioni di euro l'anno, che, aggiunto all'abbattimento di una percentuale prudenziale dei costi vivi dell'impreparazione, porta il totale del vantaggio conseguibile a 835 milioni di Euro¹⁰⁸.

Gli autori del rapporto, traendo spunto dai dati raccolti, insistono sull'importanza della formazione, concludono che la formazione contribuisce a migliorare il livello delle conoscenze informatiche aumentandole del 29% circa. Ma ciò non contribuisce di per sé e subito alla diminuzione dei tempi di lavorazione, in alcuni casi addirittura può comportare, nelle prime fasi dopo i corsi formativi, un aumento degli stessi per tre ordini di motivi:

- Il risparmio di tempo nell'esecuzione del lavoro si verifica quando l'interessato ha sviluppato una discreta esperienza nell'uso degli strumenti, non quando ne sta apprendendo l'uso. In questa circostanza il lavoratore è ancora in fase di metabolizzazione delle nuove tecnologie, cerca di usarle bene, di non sbagliare e sta sviluppando le proprie modalità d'uso che, solo con l'esperienza, si tradurranno in automatismi di comportamento che lo porteranno ad accelerare molto i processi di uso degli strumenti in questione.
- Coloro che partono da livelli bassi di conoscenza iniziale sono molto attenti all'uso corretto delle tecnologie appena apprese e quindi il loro comportamento determina addirittura un allungamento dei tempi.

¹⁰⁸ I dati sono tratti dal volume citato: Camussone P. - F. Sala - F. Bielli P., *L'ignoranza informatica: il Costo nella Pubblica Amministrazione Centrale*, Egea 2009

- Per i più esperti, invece, si è verificato un fenomeno già studiato in letteratura¹⁰⁹ per cui con l'aumento delle conoscenze cresce il desiderio di rifinire meglio il lavoro di completarlo in modo elegante, ciò porta ad un allungamento dei tempi di lavoro, cui però si accompagna un risultato finale di qualità superiore.

Tale indagine è molto interessante per la capacità di valutare economicamente i problemi che l'uso dell'informatica crea all'amministrazione ma, come al solito, non approfondisce la ricaduta, anche economica, sull'utente che richiede servizi informatici a personale non molto competente e spesso più portato al perfezionismo tecnico che alla risoluzione dell'interesse dell'utente/cliente.

Probabilmente, considerata l'estrazione aziendalistica degli autori della ricerca, con notevoli interessi economici allo sviluppo della formazione, si può facilmente comprendere il taglio meramente quantitativo della stessa e si comprende anche il totale disinteresse verso i diritti e gli interessi giuridici dell'utente. D'altra parte l'indagine sembra fundamentalmente diretta ad esortare maggiori investimenti per la formazione degli impiegati pubblici, a prescindere dal fatto che da questi possano derivare effettivi benefici per l'utenza.

In altri termini l'indagine dell'AICA, seppure meritevole per completezza e precisione della rilevazione, di fatto non ha alcuna utilità in termini di approccio al problema da cui prende le mosse il presente lavoro. Invero nulla ci viene detto circa il danno economico dell'utente/cliente che si "scontra" con l'inefficienza/ignoranza informatica del pubblico dipendente. In quest'ottica il prologo è emblematico: a fronte dell'ignoranza informatica e gestionale dell'impiegato che ha verificato i dati per il pagamento dell'ICI ci sono 4 giornate lavorative perse e 216 euro di spese inutili¹¹⁰ da parte del privato cittadino che gli autori dell'indagine non hanno ritenuto di dover monetizzare tale situazione nella rilevazione sul costo dell'ignoranza informatica. Probabilmente il dato risultante nella statistica

¹⁰⁹ Molto specificamente approfondisce questi concetti: Danziger J.N., Wang Y.C., *Enhancing end users' ICT skills in the new economy*, Center for research on ICT and Organizations. University of California, Irvine, 2000

¹¹⁰ Cfr. prologo pag. 3

dell'indagine in quel caso sarebbe stato solo la somma tra il tempo che il dirigente ha impiegato per lo sgravio e quello per riempire lo stampone da parte dell'impiegato che ha mandato l'accertamento.

L'indagine quantitativa non può, inoltre, rilevare lo stress psicologico di chi si trova a dover intervenire a proprie spese per correggere gli “errori informatici” degli impiegati pubblici, con le ovvie conseguenze sulla qualità della vita di ogni giorno¹¹¹. Né peraltro può rilevare la perdita di fiducia che, giorno dopo giorno, coinvolge sempre più cittadini nei confronti delle istituzioni, le quali non sono in grado di garantire l'efficienza della propria attività né, tanto meno, la capacità di porvi rimedio con tempestività e senza spreco di tempo o denaro per il cittadino.

¹¹¹ Si immagini la classica famiglia monoreddito che riceve più volte all'anno delle “cartelle pazze”, magari per poche decine o centinaia di euro, ma che incidono pesantemente sul bilancio familiare

II. 3.4 Alcune riflessioni sulle indagini secondarie

In questo capitolo si sono analizzate tre indagini statistiche la cui elaborazione ha prodotto tre rapporti indubbiamente molto interessanti sotto il profilo dell'impegno nella rilevazione e dell'approfondimento dell'analisi delle variabili esaminate.

Nella scelta tra quelli che ho chiamato "dati ufficiali", ho tenuto conto della varietà delle tematiche, seppur tutte attinenti l'argomento trattato, del livello scientifico degli studiosi che hanno elaborato i dati raccolti ed infine ho prestato molta attenzione a chi ha patrocinato tali lavori. Gli studi sulla qualità e sui progetti di E-Government sono entrambi frutto del lavoro di Gruppi di studio organizzati su incarico del Dipartimento della Funzione Pubblica, mentre l'indagine sul costo dell'ignoranza informatica rappresenta il lavoro congiunto di Enti ed organizzazioni privati: l'AICA e l'Università Bocconi di Milano.

Inoltre ho tenuto conto della tipologia di approccio, qualitativo o quantitativo, analizzando una ricerca di tipo non standard (sui progetti di E-Government), una mista (sulla qualità) ed una standard (sull'ignoranza informatica), proprio per capire come una buona ricerca, se supportata da una corretta definizione operativa, può comunque dare dei risultati utili e dei mezzi d'indagine efficaci.

Nell'analizzare tali lavori però mi sono permesso di utilizzare, nel massimo rispetto degli autori, un po' di quell'anarchismo metodologico che ci ha insegnato Feyerabend¹¹² e che ci obbliga a vedere con atteggiamento più disincantato ciò che, spesso passato per scientifico, di fatto non sempre lo è. Ho infatti cercato di fare una lettura critica dei suddetti lavori, evidenziando, dove necessario, quelle che ritengo essere carenze sul piano della definizione operativa, sulle modalità di campionamento, sulla lettura dei dati o sul rapporto tra variabili esaminate.

¹¹² Feyerabend P. K., *Contro il metodo. Abbozzo di una teoria anarchica della conoscenza*, Feltrinelli, 2002, citato

In altri termini ho cercato di evidenziare che dietro un pur ottimo lavoro c'è sempre un interesse economico o politico che tende a dimostrare qualcosa o a supportare determinate scelte politiche. Così da un lato è del tutto evidente l'interesse di AICA e dell'Università Bocconi di Milano i cui ricercatori, dopo un complesso ed ottimo lavoro di ricerca, giungono alla conclusione che la soluzione di tutti i problemi scaturisce da un'esigenza di maggiore formazione al fine ottenere un risparmio di spesa ed un guadagno di produttività nella Pubblica Amministrazione¹¹³. L'indagine appare chiaramente "viziata" dal bias¹¹⁴ che caratterizza un po' tutte le indagini finalizzate ad uno scopo ben preciso.

Questa constatazione, però, non può indurci a sottovalutare il fatto che l'ignoranza informatica è effettivamente un problema; non solo perché economicamente non conveniente per l'amministrazione ma, fondamentalmente, perché nuoce gravemente ai cittadini. Questi, infatti, si scontrano giornalmente, oltre che con l'impiegato che non sa usare il computer, anche e soprattutto con quello che più o meno coscientemente si nasconde dietro il computer, facendolo diventare uno strumento di vessazione o, peggio, di ricatto.

L'ignoranza informatica in senso stretto è comunque un problema a termine che sparirà del tutto con il *turn over* e l'avvento nel mondo del lavoro delle nuove generazioni, la cui alfabetizzazione informatica, giustamente, inizia già dalla scuola primaria. Quello che purtroppo non finirà, se non con uno stravolgimento degli atteggiamenti e dei valori di chi dovrebbe imporre una "rivoluzione informatica", è la mentalità burocratica, che induce chiunque abbia un po' di potere ad esercitarlo non tanto per il bene comune, ma per un interesse personale o per il puro gusto di mortificare il prossimo.

¹¹³ È appena il caso di ricordare che AICA gestisce a livello nazionale le Certificazioni Informatiche Europee del CEPIS che si articola nei seguenti programmi:

- E-CITIZEN, per l'alfabetizzazione informatica dei cittadini;
- ECDL, Patente Europea del Computer, per la certificazione degli skill degli utilizzatori del computer e di Internet ai più diversi livelli;
- EUCIP, per la certificazione delle competenze dei professionisti di informatica.

¹¹⁴ Il bias è la distorsione dei risultati causata dal condizionamento delle aspettative; è infatti dimostrato come le aspettative di uno studio ne determinino il risultato.

Lo stesso discorso, anche se con presupposti diversi, può farsi per le altre due indagini esaminate: la Funzione pubblica, che sta spingendo in modo molto marcato verso l'attuazione del Governo Elettronico, ha un evidente interesse a che le indagini statistiche dimostrino la validità delle proprie tesi, anche in funzione del fatto che le stesse comportano la gestione di notevoli investimenti finanziari.

L'autoreferenzialità di tutte le rilevazioni e la mancanza di controlli sulle affermazioni delle unità statistiche dimostrano come lo scopo fondamentale non sia quello della ricerca di una verità statistica ma quello di avvalorare scelte politiche già intraprese e non più rinunciabili. Anche in questo caso non bisogna disconoscere l'utilità e l'improcrastinabilità dei processi di modernizzazione, ma ancora una volta occorre ricordare che la tecnologia non è fine a se stessa e può produrre danni enormi se non è accompagnata dalla consapevolezza e da un cambiamento di atteggiamenti e valori in chi ne dovrebbe fare un buon uso.

PARTE III

Capitolo 1

III. 1.1 L'indagine sul campo

Un giorno nell'anno 1998, dal Ministero delle Finanze partirono milioni di cartelle esattoriali errate, perché riferite a cartelle mai notificate, a debiti prescritti o nulli, a tributi o multe già pagati o condonati, ad atti esecutivi già annullati a seguito di ricorsi o di sgravi ed ai crediti non riscossi nei termini e senz'avviso di intimazione. Tutto ciò procurò non pochi problemi e disagi ai contribuenti italiani. Questo inconveniente, scaturito dal tentativo dell'Amministrazione Finanziaria di procedere alla modernizzazione e alla informatizzazione del servizio del sistema fiscale italiano, fu denominato dalla stampa specializzata e dall'opinione pubblica “*fenomeno delle cartelle pazze*”.

In quell'occasione tutto il paese si ribellò. Per primi scesero in campo le associazioni di categoria, facenti capo alla difesa dei contribuenti, che organizzarono la più grande manifestazione degli ultimi tempi nei confronti del Ministero delle Finanze, il quale fu costretto a emettere la circolare n. 77/E del 1998 con la quale si sospendeva la riscossione delle Cartelle pazze per il 1998.

Sulla scia dell'enormità dell'errore e dei conseguenti problemi ci fu una notevole accelerazione all'iter parlamentare per l'approvazione dello “Statuto del Contribuente”¹¹⁵, che, ad avviso degli addetti ai lavori avrebbe dovuto portare all'affermazione “*dei diritti alla tutela dell'integrità patrimoniale, al rispetto della buona fede, alla certezza del diritto, alla difesa da parte di organismi terzi. Si*

¹¹⁵ Legge 27 luglio 2000, n. 212

tratta, in una parola, di diritti attraverso i quali viene a scomparire la posizione di sudditanza istituzionale del contribuente”¹¹⁶.

Si era ancora alle prime esperienze di informatizzazione e si pensò ad un caso eccezionale ma, a distanza di più di dieci anni, bisogna prendere atto che tutto ciò non è servito a niente. Infatti il Ministero delle Finanze, dalla fine del 1999 all’inizio del 2000, ha dato attuazione ad un programma accelerato di smaltimento delle dichiarazioni dei redditi dal 1994 al 1998 che prevedeva, come termine ultimo di lavorazione delle dichiarazioni, il 31 dicembre del 2000. Ciò, ha comportato, negli anni successivi (2003 e 2004), l’invio di 20/25 milioni di cartelle esattoriali relative a tributi erariali. Secondo una stima degli stessi funzionari del Ministero delle Finanze, circa il 40% delle cartelle lavorate presentavano errori sostanziali simili a quelli del 1998 con la conseguenza di far riesplodere nuovamente il fenomeno delle "cartelle pazze".

Inoltre le richieste di pagamento dell'amministrazione Finanziaria, che riguardavano i redditi del 1999, comportavano interessi esorbitanti, tanto da raggiungere in alcuni casi la percentuale del 250% circa.

Si ipotizzò che dietro il fenomeno delle cartelle pazze poteva nascondersi una manovra Finanziaria occulta in quanto, cifre alla mano, o il contribuente pagava la sanzione ingiusta oppure per dimostrare la propria estraneità doveva comunque sborsare più di 20,00 euro tra marche da bollo e raccomandate¹¹⁷ per ogni cartella ricevuta. Moltiplicando queste cifre per i milioni di avvisi pervenuti ai cittadini il conto è presto fatto!

A differenza di cinque anni prima, le giustificazioni addotte dall’Agenzia delle Entrate sono state quelle di minimizzare il fenomeno, rassicurando i contribuenti

¹¹⁶ Così l’allora responsabile delle relazioni esterne del Ministero delle Finanze Giancarlo Fornari nella prefazione del volume: Carlomagno V., *Lo statuto dei diritti del contribuente – commentario alla legge 212/2000*, Finanze e Lavoro, 2001

¹¹⁷ Quando era in grado di predisporre il ricorso da solo e senza l’ausilio di un professionista

che, se ci fossero stati errori, si sarebbe, comunque, proceduto all'annullamento, ovviamente su sollecito ed a spese dell'incolpevole cittadino.

In questo contesto è emerso un fatto nuovo. Spesso infatti, chi ha proceduto con ricorso presso la Commissione tributaria, al danno ha unito la beffa del Giudice che, il più delle volte, ha ritenuto di dover compensare le spese di giudizio anche in presenza di annullamento della cartella esattoriale. Si è creata la paradossale situazione che il cittadino più povero e con un livello di scolarizzazione più basso (che non avendo competenze in materia deve rivolgersi ad un professionista) oltre allo stress di vedersi recapitare una “cartella pazza” deve pagarsi l'avvocato o il commercialista per far correggere un errore, peraltro già noto all'amministrazione finanziaria.

L'amara esperienza in materia vissuta dall'amministrazione finanziaria negli anni 1998 e 2003, probabilmente non è servita a nulla se anche nel 2007 si è ripetuto lo stesso fenomeno¹¹⁸. Sono state infatti notificate 1,5 milioni di cartelle esattoriali, il 42% erano palesemente errate perché gli importi non erano dovuti. Stessi problemi, medesima trafila e giornate lavorative sprecate in fila davanti agli uffici finanziari e soldi spesi inutilmente tra bolli e ricorsi contro un'amministrazione finanziaria che negava impudentemente ogni errore, anche se evidente, e minacciava ipoteche sulle case e fermi amministrativi sulle automobili degli ignari contribuenti.

A questo proposito, scrive *la Repubblica*, “*nonostante le polemiche e le promesse quando esplose lo scandalo delle cartelle pazze, i creditori (tutte istituzioni ed enti pubblici) continuano ad avere gravissime lacune di comunicazione con Gerit-Equititalia, alla quale hanno affidato la riscossione di tasse, tributi e multe come le contravvenzioni e il bollo auto, e il canone Rai, i contributi Inps o l'imposta sui redditi.*

¹¹⁸ Nello “scandalo delle cartelle pazze” del 2007 era coinvolta anche Equitalia che è la società pubblica (51% Agenzia delle Entrate e 49% Inps) incaricata della riscossione nazionale dei tributi

Gerit-Equitalia - dice Lombardi - invia per conto degli enti migliaia di cartelle esattoriali che debbono essere annullate per errori formali o sostanziali.

Ma anche se il cittadino fa ricorso e ottiene una sentenza favorevole, continua le procedure di riscossione finché l'ente non dà l'ordine di desistere. Il cittadino non ha difese, neppure se invia copia della sentenza: Equitalia risponde che provvederà allo sgravio solo quando l'ente annullerà la procedura. Possono passare anni.

Entro questo mese - promise a luglio il sindaco Gianni Alemanno - attiveremo con Gerit ed Equitalia un tavolo per trovare una soluzione. In questi anni c'è stato un eccesso di multe e cartelle pazze. Con buona pace degli impegni assunti, tuttavia, venerdì scorso un 33enne romano, G.C., si è visto notificare dall'ufficiale giudiziario il pignoramento e l'ipoteca della casa di proprietà per il mancato pagamento di sette contravvenzioni commesse tra il 2002 e lo scorso anno, per un totale di 2.105 euro. Tutte multe «puntualmente annullate - spiega il suo avvocato - con sette sentenze passate in giudicato. Oltre a una formale opposizione al pignoramento di casa, ora non gli resta che promuovere un'azione risarcitoria contro l'Agenzia delle Entrate per il grave errore commesso, che rischia di mandargli la casa all'asta»¹¹⁹.

A più di dieci anni dal primo evento “eccezionale” il fenomeno delle cartelle pazze continua ad essere di stretta attualità e non lo si può più attribuire ad un “errore informatico” come avvenne nel 1998.

Ho pensato di iniziare da queste riflessioni la mia “ricerca sul campo” per verificare a livello microsociologico l'impatto che “l'eccesso di informatizzazione” ha sul cittadino. Per le caratteristiche dell'indagine e per la limitatezza dei mezzi a disposizione ho diviso la ricerca in tre parti: una istituzionale in senso lato, una seconda che mi ha coinvolto personalmente mediante la partecipazione quale osservatore per tre mesi presso la Sezione che si occupa di comunicazione e rapporti

¹¹⁹ Tratto dal quotidiano *La Repubblica* - edizione di Roma - del 4 Gennaio 2009, edizione on line

con l'utenza del Centro Documentale di Catania¹²⁰ e una terza ed ultima parte che coinvolge direttamente i cittadini "vittima" dell'informatica e dell'E-Government.

Nel primo caso ho predisposto un questionario tipo che ho inviato ad una serie di Enti pubblici, centrali e locali, ed inerenti le modalità con cui gestiscono i rapporti con l'utente/cliente in presenza di disfunzioni attribuibili a problemi informatici. Nella seconda parte mi sono limitato a "partecipare", quale mero osservatore, per almeno 8/10 ore settimanali, alla vita dell'ufficio relazioni con il pubblico del suddetto Centro Documentale, per poi fare un parallelo con lo "*sportello informatico*" dello stesso Ente¹²¹, al fine di valutare come viene utilizzata l'informatica in due diverse realtà della stessa Amministrazione. Ciò al fine di verificare dall'interno come viene vissuto "l'obbligo" di informatizzare il sistema della comunicazione pubblica.

Infine ho "intervistato" direttamente cittadini che ritengono di essere vittima di ingiustizie e che si sono scontrati con "l'inerzia informatica" della pubblica amministrazione.

Come si vedrà, i risultati della mia piccola rilevazione lasciano molto spazio a luci ed ombre, evidenziando qualche nicchia di eccellenza – verificata direttamente - ma molti casi di pessimi esempi di amministrazione elettronica e di cattiva attuazione delle norme di E-Government.

¹²⁰ Ente presso il quale presto servizio in qualità di Capo Sezione provvedimenti medico-legali e responsabile dei rapporti telematici esterni.

¹²¹ di cui sono il responsabile

Capitolo 2

III. 2.1 Pubbliche amministrazioni e rapporti con il cittadino

L'intervista semistrutturata¹²², relativa alla prima parte dell'indagine, è stata proposta ad alcune amministrazioni scelte in funzione alla tipologia ed alla dislocazione geografica, e consta di sei domande a risposta aperta.

Per cercare di ridurre al minimo il rischio che gli stessi venissero ignorati, ho sempre chiarito le finalità dello stesso e ho evitato che l'argomento fosse particolarmente impegnativo per la predisposizione delle risposte. Non venivano richiesti particolari dati o descrizioni puntuali di situazioni.

Gli stessi erano tutti simili, anche se adattati, di volta in volta, all'amministrazione destinataria ed alle sue peculiarità.

Le domande sono state inviate *on line* alle caselle di posta elettronica dei siti istituzionali, preferendo, ove presente, gli uffici che si occupano specificamente dei problemi trattati.

In particolare l'intervista è stata inviata alle seguenti Amministrazioni centrali:

- Ministero dell'economia – Ufficio delle Entrate;
- Dipartimento della Funzione Pubblica;
- Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale (INPS).

Ed alle seguenti amministrazioni locali:

- Regione Siciliana – Assessorato al Turismo;
- Azienda Sanitaria Locale n. 3 di Catania;
- Comune di Catania;
- Comune di Torino;

¹²² L'intervista semistrutturata adattata di volta in volta in funzione dell'amministrazione ricevente, è allegata integralmente in appendice.

- Comune di Venezia;
- Comune di Misterbianco;
- INPS – Direzione Regionale di Palermo.

Delle dieci Amministrazioni consultate, hanno fornito risposta solo in due e precisamente: l'assessorato al turismo della Regione Siciliana ed il Comune di Misterbianco.

Per quanto riguarda i comuni di Torino e Venezia ed altri comuni capoluogo di provincia però ho ugualmente acquisito alcuni dati, come si vedrà, effettuando un esame delle rispettive reti civiche.

Il Ministero dell'Economia¹²³ non ha fornito alcun riscontro, sebbene lo avessi considerato “centrale” rispetto all'indagine. Il Ministero dell'Economia è infatti allo stesso tempo uno dei più informatizzati e contestualmente “il principale imputato” delle “disfunzioni informatiche” di cui è vittima frequente il cittadino.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha invece mostrato due volti. Il primo, quello cordiale e disponibile della “linea amica”, fortemente voluta dal Ministro Brunetta, e quella molto meno “amichevole” dei settori direttamente interessati al problema in argomento¹²⁴.

Ho in un primo momento cercato di inviare il testo dell'intervista semistrutturata a “linea amica” che però non consente di allegare file al format da compilare on line, solo successivamente ho deciso di inviarlo agli uffici istituzionalmente preposti alla comunicazione ed all'informatizzazione. Ho però voluto ugualmente testare il servizio di linea amica inviando, in momenti diversi, ben tre richieste di assistenza simulando problemi d'ufficio.

In ordine all'intervista devo confermare quanto già verificatosi con il Ministero dell'Economia. Non ho avuto nessun riscontro, neanche interlocutorio, da parte di alcuno degli uffici interessati. Per quanto riguarda “linea amica” ho sempre ricevuto

¹²³L'intervista semistrutturata è stata inviata ad uno specifico ufficio del settore della comunicazione pubblica

¹²⁴UISBD - Ufficio per l'informazione statistica e le banche dati istituzionali

UPMPA - Ufficio per il programma di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni.

cortese riscontro in tempi brevi e con argomentazioni ben formulate e documentate anche se non sempre pertinenti all'argomento per cui erano state chieste le informazioni¹²⁵. Complessivamente un buon servizio che, a voler essere pignoli, appare un po' troppo mirato ad ottenere il plauso dell'utilizzatore piuttosto che a creare una linea di comunicazione diretta con l'amministrazione¹²⁶.

Con l'INPS la situazione è stata ancora più paradossale in quanto, per ragioni d'ufficio, avevo già avuto contatti con uno dei responsabili nazionali del settore informatico, in particolare il responsabile dei data base dell'ente, ed il responsabile del settore comunicazione della Direzione Regionale di Palermo. Con entrambi c'è sempre stata un'ottima collaborazione sul piano meramente gestionale, ma non appena ho inviato loro l'intervista, chiedendo risposte chiare ed impegnative, i rapporti professionali si sono all'improvviso interrotti da tutti i punti di vista. Non sono più riuscito a contattarli né per posta elettronica né tramite cellulare, e non sono riuscito a farmi eventualmente chiarire a chi avrei dovuto rivolgermi per avere delle risposte.

Per quanto riguarda l'ex ASL 3 di Catania non sono riuscito a trovare sul sito istituzionale alcun e-mail funzionante a cui poter inviare il questionario. Contattati telefonicamente i responsabili di vari uffici della Direzione mi è stato sempre risposto, in maniera assolutamente asettica, che ciò era dovuto alla riorganizzazione dell'ASL in quanto: *“a seguito dell'entrata in vigore della Legge Regionale n.5 del 14 Aprile 2009, dal 01 Settembre 2009 le aziende: Azienda Unita' Sanitaria Locale n.3 di Catania e Azienda Ospedaliera "Salvatore e Saverio Gravina e Santo Pietro" di Caltagirone sono confluite nella nuova Azienda Sanitaria Provinciale di Catania”*. Di conseguenza **non era possibile contattare per e-mail l'Azienda** fino alla completa migrazione dei dati nel nuovo sito istituzionale. E questo è il massimo che sono riuscito ad ottenere!

¹²⁵ Cfr. appendice 2

¹²⁶ Invero ho sempre ricevuto tempestivamente una telefonata in cui mi veniva richiesto di giudicare la validità del servizio ancora prima di ricevere la risposta.

Anche il Comune di Catania ha totalmente ignorato le richieste, addirittura le e-mail non risultano neanche ricevute, come se gli indirizzi di posta elettronica non fossero utilizzati.

Hanno invece risposto l'Amministrazione Regionale, in particolare l'assessorato allo sport turismo e spettacolo, ed il Comune di Misterbianco, Ufficio informagiovani. Le interviste verranno analizzate singolarmente perché dimostrano come gli unici Enti che hanno ritenuto opportuno partecipare all'indagine siano in effetti quelli più attenti alla comunicazione e ad offrire un servizio di qualità di quanto non abbiano dimostrato gli altri.

Intervista del 31 maggio 2010 ad un Dirigente dell'Assessorato al Turismo della Regione Siciliana

L'assessorato al turismo della Regione Siciliana ha risposto in maniera esauriente, anche se, per le peculiarità del servizio, chiarisce di non avere la possibilità di informatizzare il workflow documentale, poiché la tipologia di competenze non è al momento conciliabile con una tali procedure.

Riporto di seguito le domande e le relative risposte per poi fare qualche riflessione.

“D.: Può indicare brevemente per quali settori di competenza è attiva la possibilità di interazione completa tra cittadino e Istituto? In particolare mi riferisco alle materie per cui è possibile lo svolgimento del relativo procedimento dall'inizio alla fine in maniera completamente informatizzata e senza la necessaria presenza fisica del cittadino.

R.: *Premetto che l'Amministrazione in questione non eroga servizi ma prevalentemente gestisce finanziamenti regionali ed europei a favore dei beneficiari tramite procedure per lo più ad evidenza pubblica. Quindi la completa informatizzazione del procedimento è esclusa in partenza anche se all'informatica si ricorre ad esempio per quanto riguarda la pubblicità e l'informazione sulle*

procedure nonché per la gestione interna dell'iter procedimentale. E' stata recentissimamente sperimentata (come facoltativa e con scarsa adesione dei partecipanti) la totale informatizzazione dell'iter di selezione per l'assegnazione delle postazioni dirigenziali dell'Assessorato.

D.: Esiste una procedura standardizzata per gli operatori di front office che consente di superare “manualmente” problemi informatici? Se sì, qual è?

R.: *Non esiste alcuna procedura standard di tal genere anche se è da ribadire che l'Amministrazione non eroga servizi e precisare che non ci sono operatori dedicati specificamente al front-office ma ogni funzionario e dirigente riceve il pubblico interessato al settore di sua competenza.*

D.: Cosa succede quando il cittadino dimostra con inoppugnabili documenti cartacei una situazione di diritto che per un qualsiasi motivo (problema tecnico o errore umano) non risulta nel data base dell'Amministrazione?

R.: *Succede che se l'operatore, o in ultima analisi il dirigente sa fare il proprio lavoro (e quasi sempre è così) si corregge il data-base.*

D.: Nel caso precedente, l'operatore di front office può intervenire direttamente modificando i dati che siano evidentemente errati?

R.: *Premesso che, come già precisato, non ci sono operatori dedicati specificamente al front-office, dipende dal grado di autonomia dell'operatore, nel senso che potrebbe richiedere la “supervisione” del dirigente.*

D.: Nel caso precedente, può il cittadino far valere direttamente la propria posizione giuridica o deve necessariamente attivarsi giudizialmente? Esistono dati statistici circa la risoluzione in autotutela dei suddetti problemi?

R.: *Si procede in autotutela, se il dirigente sa fare il proprio lavoro, cosa che accade la maggior parte delle volte, e fatte salve specifiche direttive superiori (spesso in caso di gestione del personale) contrarie all'accoglimento in autotutela*

(ciò quando l'Amministrazione continua ad essere convinta delle proprie ragioni). Non ci sono statistiche in tal senso."

Appare evidente come chi risponde alle domande ha le idee molto chiare sui problemi che l'informatizzazione può produrre nell'attività amministrativa, in particolare quando, per esigenze politiche, si viene "costretti" ad utilizzare procedure informatiche, ancora evidentemente non compatibili con la cultura di chi dovrebbe attuarle. Ciò è quello che traspare dalle parole del dirigente quando cita il caso dell'iter di selezione per l'assegnazione delle postazioni dirigenziali dell'Assessorato, indicato, non senza un pizzico di ironia, come scarsamente utilizzato dai destinatari.

Dalle risposte, inoltre, traspare l'esigenza, molto sentita, di evidenziare come in relazione a certe competenze il rapporto diretto tra il funzionario e l'utente siano ancora indispensabili e non sostituibili da procedure informatizzate. Peraltro la possibilità di agire in autotutela collegata a quella, per il dirigente, di autorizzare direttamente l'eventuale modifica di dati nel *data base* ci lascia supporre che difficilmente in quel settore possano verificarsi ipotesi di blocco dell'attività amministrativa causata da problemi informatici.

Una considerazione a parte merita nell'intervista la più volte richiamata capacità del dirigente di risolvere direttamente i problemi, perché sembrerebbe lasciare intendere, in maniera molto sottile, qualche esperienza non positiva che evidentemente tale discrezionalità può aver prodotto.

Contattato telefonicamente, il dirigente dell'assessorato che ha risposto all'intervista ha chiarito che, sebbene non avesse statistiche direttamente collegabili alla sua attività, non aveva mai ricevuto lamentele legate alle modalità di gestione del servizio e mi ha offerto la possibilità di verificare direttamente a Palermo presso la sede dell'assessorato le sue affermazioni, anche mediante la partecipazione diretta alle attività per un periodo di tempo stabilito, facendo salve le esigenze di privacy degli utenti.

La disponibilità e la cortesia del responsabile dell'amministrazione contattata, se messa a confronto con la totale chiusura di altre amministrazioni molto più "referenziate" e nella speranza che non si tratti di un'eccezione, lascia ben sperare sulle possibilità che ha il sud di superare il gap tecnologico e psicologico nei confronti del nord. Se la competenza e la professionalità fossero un virus ci si potrebbe augurare che l'assessorato al turismo entri a contatto con altre amministrazioni pubbliche per "contagiarle".

Intervista del 20 maggio 2010 alla responsabile della "Segreteria Universitaria" e dell'ufficio "informagiovani", presso il Comune di Misterbianco

L'Ente più piccolo contattato, il Comune di Misterbianco, ha invece risposto con cortesia e professionalità, anche se con riferimento ad un solo settore¹²⁷.

L'Ufficio "informagiovani", nella persona della sua responsabile, mi ha infatti contattato telefonicamente pochi giorni dopo aver ricevuto la mia richiesta, proponendomi un colloquio sull'argomento.

La funzionaria mi ha infatti chiarito che la settorializzazione delle sue competenze non le consentivano di rispondere all'intervista che avevo sottoposto al Comune, impegnando l'Ente, mentre sarebbe stata molto interessata a discutere i problemi prospettati nell'ottica specifica del suo ufficio.

In mancanza d'altro ho accettato la proposta e mi sono recato presso l'ufficio informagiovani del comune di Misterbianco.

Riporto quasi integralmente il colloquio perché mi è sembrato un ottimo esempio di capacità di gestire la comunicazione istituzionale.

¹²⁷ Anche in questo caso si è dimostrato come spesso gli enti pubblici procedano a più velocità, in funzione degli uomini e delle motivazioni individuali.

D.: Il suo ufficio lavora quotidianamente in rapporto con i cittadini del Comune di Misterbianco, in particolare gestisce una “clientela” molto giovane (dai 17 ai 30 anni circa). Può indicarmi brevemente com’è, in linea di massima, strutturata la comunicazione istituzionale della sua organizzazione?

R.: *Prioritariamente devo chiarire che il mio ufficio è inquadrato in un più ampio Settore da cui dipendo organicamente e funzionalmente, le mie competenze sono specificamente concentrate su materie che riguardano la condizione giovanile dei cittadini misterbianchesi.*

Ciò premesso devo ammettere che ho avuto la fortuna di poter organizzare liberamente la mia attività e quindi di poter dare un impulso alla comunicazione telematica molto più pregnante rispetto alla maggior parte degli altri uffici comunali. Grazie ad alcune iniziative prese in collaborazione con alcuni enti pubblici quali l’Università degli studi di Catania ed il Distretto Militare di Catania, formalizzate con protocolli d’intesa snelli ed aperti, siamo riusciti ad informatizzare buona parte delle interazioni tra le pubbliche amministrazioni coinvolte, escludendo quasi del tutto gli scambi cartacei.

Tali iniziative sono state veicolate alla cittadinanza che le utilizza frequentemente, evitando le code presso gli sportelli delle Amministrazioni coinvolte. L’ufficio è stato organizzato come una sorta di front office avanzato di altre amministrazioni in maniera semplice e, fino a questo momento, efficace.

D.: la vostra attività è del tutto informatizzata?

R.: *Si e No! Noi abbiamo privilegiato il rapporto diretto con il cittadino che può anche colloquiare per via telematica ma di solito ciò avviene direttamente e, bisogna dire, che spesso il rapporto de visu contribuisce a risolvere una serie di problemi che la richiesta telematica, nella sua freddezza, non riesce a portare alla luce. Dove invece l’attività è totalmente informatizzata è nei rapporti con gli enti convenzionati con i quali si utilizza un codice linguistico condiviso che difficilmente può dar adito a dubbi o equivoci.*

D.: Qual è il problema più frequentemente riscontrato in relazione all'uso dell'informatica nei rapporti con il cittadino?

R.: *Paradossalmente il problema riscontrato più frequentemente è da imputare ai rapporti che il nostro utente ha con le altre amministrazioni o con privati in funzione dei servizi ottenuti presso quest'ufficio. In altri termini spesso abbiamo problemi con i documenti inviati dal distretto militare e validati con firma digitale perché l'amministrazione o il privato, destinatari degli stessi, non ne comprendono la regolarità formale e sostanziale e pretendono il documento cartaceo con firma autografa dell'autorità che lo rilascia. Ciò come si può comprendere comporta un grande stress per il cittadino, che ha già difficoltà a capire egli stesso il meccanismo, e che è costretto a tornare chiedendo che gli venga risolto il problema. Purtroppo raramente il contatto diretto con chi ha rifiutato la certificazione elettronica dà i frutti sperati.*

D.: Come avete fatto conoscere all'utenza le vostre iniziative? Che risposta avete avuto in termini di *customer satisfaction*?

R.: *In verità devo ammettere che la pubblicizzazione dell'iniziativa ha avuto non poche difficoltà, in parte per ragioni logistiche, l'ufficio è infatti sito al di fuori del complesso degli uffici comunali e quindi è poco visibile, inoltre la non completa comprensione da parte dei "superiori" dell'utilità del servizio ha comportato una scarsa volontà nell'utilizzo di mezzi finanziari per "comunicare" l'iniziativa ai cittadini. A parte qualche articolo pubblicato sul giornale del comune, infatti, ci siamo affidati al "passa parola", la cui efficacia è direttamente proporzionale all'utilità del servizio. E da questo punto di vista i primi monitoraggi hanno fatto rilevare un incremento di più del 200% tra il primo ed il secondo anno di attività. Alcune indagini interne di *customer satisfaction* hanno inoltre rilevato un alto livello di apprezzamento dell'utenza sulla disponibilità e sulla velocità nell'offerta dei servizi ma non altrettanto è il gradimento sulla risposta degli altri enti, come ho già detto prima, in relazione ai servizi offerti.*

D.: un'ultima domanda. Nella vostra attività, utilizzate sistemi informatici interoperabili ai sensi del Codice dell'Amministrazione digitale oppure utilizzate altre tecnologie?

R.: *trovo molto difficile rispondere a questa domanda perché dovrei ammettere il nostro fallimento nel tentativo di utilizzare le modalità previste nel CAD, troppo complesse per la snellezza della nostra attività che è di fatto molto semplice ed immediata. In realtà noi ci limitiamo ad interagire mediante una normale casella di posta elettronica (a breve utilizzeremo la PEC) anche se utilizziamo sempre la firma digitale a tutela della riservatezza dei dati e della riconducibilità dell'atto al suo autore. Quello del mio ufficio lo posso definire un E-Government poco ortodosso, ma a basso costo e ad alto tasso di idee”.*

Come si può notare esistono delle nicchie di eccellenza che a prescindere da proclami roboanti e nell'ambito della micro attività quotidiana, riescono a percepire la reale utilità dell'informatica adattandola alle risorse ed alle idee disponibili e, con ciò, rendendo un vero servizio al cittadino.

I Comuni italiani ed il servizio di certificazione on line

I Comuni di Venezia e Torino invece non hanno risposto all'invio dell'intervista ma, nel frattempo, esaminando la sitografia relativa allo stato di attuazione dell'E-Government, ho potuto analizzare i servizi offerti da alcuni capoluoghi di provincia. In particolare ho cercato di verificare quanti sono i comuni più grossi che offrono un servizio di certificazione on line.

Le uniche due città (tra quelle esaminate¹²⁸) che offrono un servizio completo ed agevole sono Milano e Torino: in particolare per accedere ai servizi *on line* di Milano occorre recarsi presso il Comune per l'autenticazione, utilizzando il pin che si trova nella cartella della Tarsu. Una volta effettuata l'autenticazione si possono

¹²⁸ 12 in tutto: Milano, Torino, Firenze, Cagliari, Genova, Bologna, Roma, Napoli, Ancona, Bari, Palermo e Venezia

fare le richieste di certificazione anagrafica direttamente *on line* e si possono ottenere i relativi certificati direttamente sul proprio pc in giornata. A Torino ci si registra sul sito e si riceve direttamente a casa la carta “Torinofacile”, che consente di fare la richiesta del certificato con le stesse modalità di Milano.

Anche a Firenze e Cagliari la richiesta si può fare *on line* ma nel primo caso si riceve il certificato cartaceo per posta, nel secondo bisogna andare a ritirarlo direttamente in comune.

Infine in tutte le altre città non è possibile richiedere certificati *on line*¹²⁹, anche se è sempre possibile richiedere per posta il certificato e riceverlo direttamente al domicilio eletto. Ancora molto lontani dall’E-Government!

III. 2.2 L’esperienza del Centro Documentale dell’Esercito di Catania

La seconda parte della rilevazione si è focalizzata su un’esperienza diretta effettuata presso un ufficio pubblico che appartiene all’amministrazione della Difesa: il Centro Documentale di Catania.

L’Ufficio in questione è una sede periferica Ministero della Difesa e raccoglie tutte le funzioni residuali degli ex Distretti Militari di Catania, Messina, Siracusa, Ragusa ed Enna, in seguito alla sospensione della leva obbligatoria¹³⁰.

In ambito Difesa, fino a qualche anno fa, l’orientamento del servizio all’utente/cliente si scontrava spesso con le peculiarità del servizio offerto, incentrato su una decisa posizione di supremazia dell’Amministrazione cui corrispondevano solo obblighi e doveri da parte dell’utenza.

In particolare, fino ai primi anni del 2000 l’utente medio dei Distretti Militari, il target di riferimento, era quello del ragazzo diciottenne assoggettato a tutta una serie di incombenze scaturenti dall’obbligo del servizio di leva.

¹²⁹ Con costi aggiuntivi che variano.

¹³⁰ Sospensione intervenuta dal primo gennaio 2005 in attuazione della legge 226/04

In questo senso il Distretto **non offriva alcun servizio** (salvo quello certificativo del rilascio di documentazione matricolare, considerato secondario e relegato sempre ai margini dell'organizzazione) **ma imponeva comportamenti** cui il cittadino, volente o nolente, doveva adattarsi.

La dimostrazione più evidente di ciò sta nel fatto che ancora oggi l'Ufficio addetto a gestire le relazioni con il pubblico viene chiamato, in modo palesemente anacronistico, "sportello informazioni".

In altri termini il Distretto non si relazionava all'utenza ma si limitava a dare informazioni sulle modalità tecniche di gestione di un obbligo.

La conseguenza più immediata era la totale insensibilità verso le esigenze dell'utenza, infatti non veniva curata la scelta del personale di sportello, né il suo aggiornamento. Nessuno controllava che le informazioni date fossero corrette, né che fossero date in modo cortese e professionale.

L'utenza, ammassata in locali non idonei veniva trattata come una seccatura da sbrigare nel minor tempo possibile, chi chiedeva informazioni su dispense o su qualsiasi altra cosa che potesse evitare il servizio militare veniva trattato alla stregua di un furbo che voleva "aggirare" la legge.

Proprio nella consapevolezza di ciò nel 2002 c'è stato un radicale cambiamento. Grazie all'intraprendenza di alcuni impiegati e forzando l'interpretazione della pianta organica dell'ente, si è trasformato lo "sportello informazioni" in un "Ufficio relazioni con il pubblico".

L'esperienza, pluripremiata ed esempio presso gli organi centrali del Ministero, è durata fino al 2007, quando la riconfigurazione dei Distretti Militari in Centri Documentali, ed un'azione di comando forse poco accorta e piuttosto conservatrice, ha eliminato dall'organico l'URP, creando nuovamente lo "sportello informazioni".

In questo contesto dal marzo al maggio del 2010 ho deciso di trascorrere alcune ore alla settimana, compatibilmente con i miei incarichi istituzionali e con il consenso

del Direttore dell'Ente, presso tale sportello, proprio per verificare l'attuazione delle disposizioni relative all'E-Government e l'eventuale impatto sull'utenza.

Dalle rilevazioni effettuate si è riscontrata una notevole diminuzione del flusso dell'utenza presso lo "sportello": non più di una decina al giorno in media, ma che aumentano con l'approssimarsi della chiusura dei termini per la presentazione delle domande per partecipare alla selezione per Volontari in ferma annuale¹³¹.

Il personale di sportello cambia giornalmente perché soggetto a turnazione¹³² e, con l'esclusione di una unità, non ha mai frequentato corsi sulla comunicazione. Da notare che nell'ambito dell'Ente due unità hanno frequentato corsi per responsabili di URP ed altri due corsi per addetti¹³³, ma di questi solo uno è parzialmente impegnato nello sportello che riceve le domande per i concorsi militari.

Appare in tutta la sua evidenza che i presupposti non sono i migliori ed infatti i risultati delle osservazioni lo confermano pienamente. I rapporti con l'utenza sono per lo più impersonali e freddi e mirano più a rinviare i problemi, nella speranza che la prossima volta sia un altro di turno, piuttosto che al *problem solving*.

Tutto ciò malgrado la buona volontà e l'impegno del Responsabile del Settore a cui peraltro vengono, non sempre correttamente, addebitate tutte le disfunzioni.

Su circa 400 casi osservati, circa 150 riguardavano richieste di documentazione matricolare mentre gli altri erano richieste di informazioni sui concorsi o presentazione di domande di partecipazione agli stessi.

I due blocchi principali di contatti quindi possono essere esaminati separatamente:

1. **Informazioni e consegna domande concorsi.** In questo settore ruotano due addetti, uno dei quali, una donna, proveniente dall'esperienza del 2002/07

¹³¹ Le domande possono essere fatte on line (da quest'anno anche se l'applicazione non ha funzionato alla perfezione) ma, di norma, vengono presentate direttamente allo sportello dei Centri Documentali, anche perché per l'estremo formalismo delle stesse (un semplice errore di compilazione porta all'esclusione dal concorso) si consiglia comunque ai candidati di verificare le domande presso tali uffici.

¹³² Si tratta di 6/7 unità che ruotano e per la maggioranza non addestrate al contatto con l'utenza e quindi, malgrado la buona volontà, senza le peculiari capacità necessarie per gestire le emergenze.

¹³³ In tutti i casi si tratta di corsi di 120 e 90 ore ai sensi di quanto previsto dalla legge 150/2000 con una spesa complessiva nell'ordine dei 5.000 euro

dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico e reduce dalla frequenza del corso istituzionalmente previsto per addetti all'URP. In questo caso la differenza si nota in quanto le informazioni ed i consigli mi sono apparsi corretti, dettagliati e formulati nel modo corretto, semplice ed intellegibile e, quello che è più importante, molto apprezzati dagli utenti.

Purtroppo alla richiesta di poter compilare sul posto la domanda utilizzando l'opzione *on line* la risposta è sempre la stessa “*non abbiamo la possibilità di connetterci ad internet e quindi non possiamo aiutarla*”. Devo dire che questo problema non mi sembra che abbia creato particolare stress agli utenti, ma evidenzia grosse carenze sul piano dell'attuazione delle più semplici direttive in materia di E-Government, circa la possibilità di operare direttamente sul web per offrire un servizio.

In linea di massima ho riscontrato una soddisfazione medio/alta da parte degli utenti che spesso infatti ritornano anche per semplici consigli prima delle visite mediche o prima di accettare le destinazioni.

Ma certamente si è ben lontani dal raggiungimento di quello standard minimo di qualità richiesto dai tempi e dalle normative vigenti.

La sensazione che si ottiene dalla frequentazione dello “sportello” nel caso di specie è però quella che i ritardi informatici abbiano di fatto giovato al servizio, quanto meno in ordine all'istaurarsi di un rapporto interpersonale più diretto e più partecipativo.

- 2. Richieste di documentazione matricolare.** Si tratta di un'attività certificativa, che riguarda il rilascio di tutta quella documentazione custodita nel fascicolo matricolare personale che il Centro Documentale custodisce per ogni cittadino soggetto alla leva militare. La documentazione di solito viene richiesta per dimostrare lo svolgimento del servizio militare per l'accredito dei contributi figurativi a fini pensionistici o per dimostrare di aver subito lesioni in servizio o causate dal servizio. In entrambi i casi, la mancata informatizzazione degli

archivi, comporta la ricerca manuale dei fascicoli, sui circa due milioni custoditi, e la predisposizione cartacea del documento richiesto.

In questo caso l'utenza è spesso costituita da persone adulte prossime alla pensione o da individui di tutte le età che hanno avuto un'esperienza traumatica con il servizio militare in quanto ne hanno subito, direttamente o indirettamente, danni fisici permanenti.

In questo settore spesso l'utente non capisce come mai il Ministero della Difesa non abbia ancora provveduto ad informatizzare la documentazione e manifesta il proprio disappunto in maniera evidente. In particolare non viene accettato il fatto che la documentazione viene loro consegnata non prima di una decina di giorni dalla richiesta. Spesso in presenza di richieste urgenti, la chiusura burocratica del personale "di turno" non addestrato a gestire tali situazioni, rende kafkiana l'atmosfera, una sorta di dialogo tra sordi dove uno, l'utente, cerca di spiegare le motivazioni dell'urgenza e l'altro, l'addetto, si trincerava dietro il classico *"non dipende da me, abbiamo l'ordine di seguire la cronologia delle richieste"*. Le eventuali richieste che pervengono per email¹³⁴ vengono inviate all'ufficio protocollo in forma cartacea che provvede alla segnatura di protocollo e al reinvio all'ufficio che le ha ricevute¹³⁵.

¹³⁴ Attraverso un macchinoso meccanismo le email inviate dal web vengono acquisite dal server centrale dell'amministrazione che le smista, all'indirizzo indicato, mediante intranet. Per ragioni di sicurezza gli sbarramenti firewall sono talmente efficaci che filtrano il 90% della posta elettronica classificandola come spam.

¹³⁵ Per non meglio identificate ragioni di sicurezza la protocollazione informatica in entrata è riservata all'ufficio del protocollo generale e può essere fatta solo su supporto cartaceo

In questo settore, come è ovvio, il gradimento dell'utenza è a livelli molto bassi. Bisogna dire che, sebbene il più delle volte le recriminazioni sui ritardi risultino di fatto fine a se stesse¹³⁶, in qualche ipotesi si creano situazioni molto imbarazzanti con utenti che hanno evidenti necessità che sembrano rimbalzare contro un muro di gomma.

¹³⁶ In alcuni casi infatti anche quando si chiarisce che alcune procedure sono informatizzate mediante lo sportello informatico – che si esaminerà nel prossimo paragrafo – spesso gli utenti, magari dopo essersi a lungo lamentati per la lentezza burocratica, preferiscono aspettare il documento cartaceo anziché abbreviare i tempi con le procedure informatiche.

III. 2.2 L'esperienza dello “sportello informatico” del Centro Documentale dell'Esercito di Catania

Il progetto “lo sportello informatico dei Distretti Militari” è nato nel 2003 dall'esperienza diretta degli Enti territoriali dell'Esercito in Sicilia. In particolare il Distretto Militare di Catania, nell'ambito delle attività del proprio Ufficio Relazioni con il Pubblico e dell'Agenzia di promozione per il Reclutamento, aveva già avviato una serie di contatti con Enti pubblici locali e Centrali che si erano conclusi con protocolli d'intesa aventi lo scopo di semplificare l'azione amministrativa ed agevolare i cittadini nel rapporto con la Pubblica Amministrazione¹³⁷.

In questo contesto di tendenza verso la semplificazione, la trasparenza e l'informatizzazione dei servizi amministrativi si è inserito il progetto dello “sportello informatico dei Distretti Militari” alla cui realizzazione il CeDoc di Catania ha dato un indispensabile contributo e che è stato riconosciuto dal Formez con il premio “cento progetti al servizio del cittadino”¹³⁸.

*Il progetto nasceva con l'obiettivo di “fornire al cittadino servizi efficienti in forma integrata con quelli offerti da altre Amministrazioni. S'intende quindi realizzare un intervento di E-Government che tenda ad uniformare sul territorio le prestazioni rese dai distretti militari, consentendo l'erogazione di servizi in tempi limitati e l'offerta di informazioni istituzionali e consulenza personalizzata al cittadino, senza costringerlo a recarsi presso le sedi dei distretti competenti.”*¹³⁹

Nel caso del Distretto di Catania (ora Centro Documentale) l'esperimento ha fornito risultati complessivi apprezzabili in ordine ai rapporti con le altre Amministrazioni (con qualche eccezione dovuta “all'insufficienza” tecnologica

¹³⁷ Il progetto è stato ideato e realizzato dal sottoscritto che ne è attualmente il responsabile.

¹³⁸ Nel 2004/05

¹³⁹ Dalla relazione che accompagnava la presentazione del progetto

delle Amministrazioni coinvolte) ed addirittura ottimi nelle relazioni con l'utenza, che sempre più frequentemente riconosce la qualità del servizio con e-mail di ringraziamento per la celerità e la cortesia.

L'attività relativa allo sportello informatico è iniziata nel 2003 e nei primi anni si è passati da qualche centinaio di richieste (2003) a qualche migliaio negli anni successivi (2004/05/06).

Con la fine della leva si è avuta una netta contrazione dell'attività che si è più che altro limitata a dare riscontro a richieste di informazioni su domande di rilascio di documentazione matricolare o su richieste di accesso e a dare un ausilio agli aspiranti volontari o riservisti che chiedono informazioni e consigli sulle modalità di svolgimento delle selezioni (circa tre/quattrocento richieste l'anno).

A tal proposito i responsabili del progetto hanno proposto, in relazione alla tipologia delle richieste ed alle aspettative dell'utenza, alcuni standard che il servizio avrebbe dovuto garantire:

1. Una risposta, anche se solo interlocutoria, deve essere fornita comunque entro le ventiquattro/quarantotto ore lavorative a tutte le richieste;
2. Occorre seguire direttamente le richieste cui è stata data una risposta interlocutoria al fine di farle evadere con priorità e darne immediato riscontro all'utente entro tempi brevi;
3. Utilizzare un linguaggio allo stesso tempo cortese, accogliente ma anche professionale per dare all'utenza la sensazione di essere accolti favorevolmente da personale disponibile, qualificato e professionalmente competente.

Tutto ciò sulla base di quanto richiesto dagli standard riconosciuti a livello europeo ed espressi nel CAF (Common Assessment Framework¹⁴⁰).

¹⁴⁰ Il CAF è uno strumento per assistere le organizzazioni del settore pubblico europee nell'utilizzo di tecniche di Quality Management* per il miglioramento delle proprie performance.

“Il CAF si prefigge quattro scopi principali:

- *cogliere le specifiche caratteristiche delle organizzazioni del settore pubblico;*

A differenza dello “sportello informazioni”, gli operatori sono stati formati in relazione alle regole di base da seguire sulla comunicazione scritta, con particolare riferimento a quella per posta elettronica.

L’e-mail è infatti un tipo di comunicazione che rientra nel più ampio campo di studi della comunicazione mediata dal computer ed è un ambito di ricerca relativamente nuovo¹⁴¹.

Questa tipologia di comunicazione è stata esplorata prima dal punto di vista sociale e psico-sociale, e più tardi dal punto di vista linguistico e socio-linguistico. Essendo una particolare forma scritta di conversazione è stata messa a confronto sia con la lingua orale (la conversazione) che con la lingua scritta (la lettera). Si può dire che gli studiosi sono d’accordo nel considerare l’e-mail come un tipo di testo ibrido che ha alcune caratteristiche dello scritto, alcune dell’orale e altre proprie del mezzo.

Il testo e-mail ripropone dunque il rapporto tra oralità e scrittura. Il *continuum* tra scritto e parlato, già individuato nella comunicazione tradizionale, viene ulteriormente ampliato e in un certo senso complicato. Infatti la collocazione dell’e-mail all’interno di questo *continuum* sembra essere particolarmente problematica, soprattutto se si considerano i concetti di parlato e scritto che la tradizione ci ha tramandato.

Dal punto di vista linguistico l’e-mail rappresenta un nuovo tipo di testo che difficilmente può essere collocato stabilmente all’interno della tipologia testuale finora conosciuta. Non si può parlare di un generico tipo di lettera elettronica, ma di una molteplicità di lettere e messaggi elettronici, che hanno in comune un

-
- *servire da strumento per gli amministratori pubblici che desiderino migliorare le performance della propria organizzazione*
 - *fungere da "ponte" di collegamento tra i vari modelli e metodologie utilizzate nel Quality Management;*
 - *consentire l'introduzione di studi di benchmarking tra le organizzazioni del settore pubblico”.*

Cfr. Bellotti S., Castro A., Migliore C., cura di, *Common Assessment Framework uno strumento di autovalutazione per le pubbliche amministrazioni*, Formez

¹⁴¹ Computer Mediated Communication: (CMC).. Cfr. Bonaiuto, M. (a cura di), *Conversazioni virtuali. Come le nuove tecnologie cambiano il nostro modo di comunicare con gli altri*, 2002, Guerini e Associati.

formato esterno e il canale, ma si differenziano poi per tipo di interlocutori, scopi ed oggetti. Bisogna tenere conto che la velocità degli scambi comunicativi e le caratteristiche tecniche del mezzo cambiano la struttura del testo, lo stile e il modo di interagire degli utilizzatori.

Si può dire perciò che l'e-mail gode di una certa mobilità e questa oscillazione tra vicinanza e distanza comunicativa la rende ora più vicina alla lettera, ora più vicina ad un dialogo faccia a faccia.

Inoltre a differenza della scrittura classica la posta elettronica nasce per essere letta su un supporto informatico.

Un nuovo supporto materiale implica un diverso approccio mentale alla scrittura, ed incide profondamente nelle sue forme di produzione e nei modi di lettura. Infatti la posta elettronica ha prodotto un diverso approccio nella scrittura a fronte di un altrettanto diverso metodo nella lettura.

Si parla infatti di un'oralità secondaria nel senso che i processi mentali di scrittura vengono sempre più assimilati a quelli della lingua parlata (progettazione a breve termine, frasi fatte ecc.), inoltre la lettura a schermo diventa più faticosa e di impatto meno immediato.

Questi vincoli devono necessariamente essere presi in considerazione da chi scrive testi che saranno letti sullo schermo.

La progettazione e la scrittura del testo dovranno quindi seguire alcuni particolari criteri generali:

- la sintesi (una sola idea per ogni paragrafo);
- la modularità (suddividere il testo in paragrafi o moduli autonomi);
- la gestione delle informazioni (rovesciare la tradizionale distribuzione delle informazioni).
- l'importanza dell'oggetto (permette a chi legge di individuare il centro del discorso);

- la brevità.

Nella e-mail occorre sempre considerare che i soggetti che comunicano non condividono né lo spazio né il tempo in cui si trovano ad interagire, inoltre non hanno un accesso percettivo reciproco e la loro relazione può non essere paritaria (come nel caso dell'utente della pubblica amministrazione).

L'e-mail va quindi progettata come qualsiasi altro documento che ci rappresenta verso il mondo esterno in quanto contribuisce alla creazione dell'immagine in modo più immediato e diretto di quanto ad esempio non faccia una lettera e di ciò il Centro documentale ha tenuto conto nella gestione della corrispondenza dello sportello informatico in maniera quasi maniacale.

Infine si è posta particolare cura alla continuità del servizio per evitare momenti di indisponibilità tecnica o personale degli addetti¹⁴².

I riscontri sono di tutta evidenza, quasi mai si sono verificate ipotesi di manifesta insoddisfazione da parte dell'utenza, e ciò a prescindere dal fatto che il richiedente riuscisse ad ottenere quanto richiesto. L'analisi dei dati mostra infatti che la cosa maggiormente gradita è la sensazione che dalla parte dell'amministrazione ci sia qualcuno veramente interessato alla soluzione dei problemi posti o all'evasione delle richieste effettuate. Inoltre in alcuni casi gli scambi "epistolari" risultano veramente godibili anche sul piano della relazione che si instaura tra soggetti che non si conoscono neanche.

In quest'ottica ho ritenuto opportuno inserire in appendice alcuni di questi scambi, depurandoli, ovviamente, per ragioni di tutela della privacy, da tutti questi dati che possano rendere riconoscibili gli utenti e gli operatori.

In conclusione si può rilevare come anche all'interno di una medesima amministrazione l'attuazione dei programmi di E-Government può procedere a due velocità, anche quando, per la semplicità dell'attività e per la fruibilità del

¹⁴² operando su web il lavoro viene a volte svolto direttamente dal luogo di residenza e al di fuori dell'orario di lavoro.

servizio offerto, basterebbe veramente solo un minimo di organizzazione. A parità di livello di informatizzazione, in definitiva, è sempre l'uomo con il suo bagaglio culturale, il suo atteggiamento verso il servizio e i valori che rappresenta che di fatto fanno la differenza.

Le indagini sin qui analizzate o svolte direttamente hanno evidenziato un elemento fondamentale: il tentativo di modernizzare i servizi acquistando una valanga di pc o esternalizzando a caro prezzo la predisposizione dei software applicativi e, infine, la partecipazione in massa dei pubblici impiegati a corsi più o meno efficaci per il rilascio della patente europea (ECDL), non potranno mai ottenere gli scopi programmati se non si procede prima con una modifica radicale dell'approccio al servizio da parte del pubblico impiegato dopo un attento studio del sistema motivazionale che lo supporta.

Sbandierare numeri e statistiche freddamente avulse dal contesto umano cui fanno riferimento si è rivelato un mero esercizio matematico, che ha probabilmente degli scopi ben diversi da quelli di un reale cambiamento nella comunicazione tra pubblica amministrazione e cittadino e dello sviluppo, per numero e qualità, dei servizi pubblici. Un'analisi condotta tra chi è il destinatario finale dell'informatizzazione – il cittadino – dà conto della tangibile percezione di un deterioramento dei rapporti con l'amministrazione tecnologica del XXI secolo anche se in presenza di un contesto formale di "relazioni amichevoli".

In questo senso ritengo di poter pensare che un approccio non standard, che studi a fondo, e non solo sulla base dei grandi numeri, delle micro realtà di eccellenza o di pessimo esempio di servizio, possa aiutare il sociologo a fornire al legislatore nuovi spunti ed elementi di valutazione. Così come potrebbe essere possibile incidere, a livello macro, ad una migliore comprensione dell'evoluzione tecnico-amministrativa e, di conseguenza, per contribuire ad una legislazione adeguata per forma e contenuti alle necessità di una società in perenne evoluzione.

Capitolo 3

III. 3.1. E il cittadino cosa ne pensa?

In conclusione ho voluto verificare di persona cosa ne pensa il cittadino comune dell'informatizzazione della pubblica amministrazione e della realizzazione dei programmi di E-Government, soffermandomi in particolare sulle disavventure vissute da alcuni, spesso tra il tragico ed il comico.

Per far ciò ho deliberatamente scelto il metodo meno scientifico e meno strutturato possibile: ho sparso la voce tra amici e colleghi sul fatto che cercavo qualcuno che mi narrasse (documentandole) le sue disavventure con la pubblica amministrazione¹⁴³.

Devo dire che è stato facile e che il problema è stato semmai quello di cercare di capire fino a che punto si trattasse di errori burocratici o di cittadini che pretendevano l'impossibile. Data l'asserita mancanza di rappresentatività mi limito a narrare le situazioni che mi sono sembrate più aderenti alla materia trattata, non per trarne conclusioni "sociologiche", ma con un pizzico di ironia e con la sincera preoccupazione di chi, lavorando nella pubblica amministrazione, comprende che le prospettive future non sembrano affatto ottimistiche.

Caso n. 1: l'ICI sui terreni nell'Oasi del Simeto.

Ad un cittadino di Catania, proprietario di un terreno incolto nell'Oasi del Simeto, arriva alla fine di dicembre del 2009 una cartella esattoriale per il pagamento di circa 500 euro per un "*terreno edificabile sito in zona A dell'Oasi del Simeto*".

Credendo che si trattasse di uno scherzo, l'utente telefona all'ufficio imposte del Comune di Catania e chiede spiegazioni¹⁴⁴. L'irritato impiegato risponde che il

¹⁴³ Si tratta di una modalità di selezione dei partecipanti alla rilevazione che in letteratura viene definita campionamento non probabilistico a valanga (*snowball sampling*) (Corbetta, *ibidem*).

¹⁴⁴ Il cittadino è effettivamente comproprietario dell'appezzamento di terreno oggetto dell'accertamento ICI, ma lo stesso è abbandonato ed incolto proprio in funzione del vincolo di inedificabilità assoluta che grava su di esso da quando è stata istituita l'Oasi del Simeto".

Comune ha avviato un'azione per stanare gli evasori fiscali e che si stanno utilizzando i dati catastali per verificare i terreni edificabili per i quali non è mai stata pagata l'ICI. Il cittadino fa cortesemente notare che non ha mai pagato l'ICI perché il terreno è incolto, non edificabile e sito in zona A dell'Oasi, che per definizione è di inedificabilità assoluta. A ciò aggiunge che la stessa cartella evidenzia la localizzazione del terreno nella zona non edificabile. A tale osservazione l'impiegato risponde che dal computer risulta che il terreno è edificabile e quindi la tassa va pagata. Se l'utente non conviene può sempre proporre ricorso in bollo alla Commissione tributaria o, in alternativa, ricorso in opposizione presentando un certificato di destinazione urbanistica che attesti l'inedificabilità dell'immobile. Alla richiesta di poter sapere a quale amministrazione richiedere tale certificato l'impiegato risponde candidamente che è lo stesso Comune – Ufficio tecnico – che lo rilascia.

In altri termini il Comune afferma:

1. che il terreno per cui chiede la tassa è sito in zona di “inedificabilità assoluta”;
2. che però il computer indica che il terreno è edificabile (e, anche se contro ogni logica, il computer ha sempre ragione);
3. che per dimostrare il contrario bisogna chiedere a loro stessi un certificato (che è costato al cittadino circa 100 euro) di destinazione urbanistica in cui la medesima amministrazione certifica il contrario di quanto afferma nella cartella.

Si potrebbe pensare all'ennesimo errore del solito burocrate, purtroppo pare che di questi accertamenti ne siano partiti migliaia e che migliaia di cittadini incolpevoli stiano affrontando a proprie spese tutta una complessa procedura per farli rettificare e che, quel che è più grave, il Comune non intende ritirare direttamente in autotutela gli accertamenti palesemente viziati. Chi mi ha raccontato la storia, mostrandomi i documenti, è da cinque mesi in attesa di risposta.

Quanto costa all'amministrazione ed ai cittadini questo errore? E chi pagherà per l'errore?

Caso 2: Dove sono finiti i contributi versati all'INPS?

Fatto successo a Roma, sede della Direzione Generale dell'INPS, Istituto che rappresenta quanto di meglio l'amministrazione può offrire nel campo dell'E-Government.

Una farmacista alle soglie della pensione si reca presso la sede centrale dell'INPS di Roma per una verifica dei contributi versati per altre attività ai fini della ricongiunzione degli stessi con l'ENPAF che è l'Ente di previdenza ed assistenza dei farmacisti.

L'addetto allo sportello verifica prontamente la posizione al computer e conclude che non esistono contributi versati a quel titolo. Alle rimostranze dell'utente risponde con fastidio che probabilmente il datore di lavoro aveva fraudolentemente non versato i contributi stessi.

Nel dubbio l'utente si reca presso il proprio commercialista per verificare l'affermazione dell'impiegato, ma dall'esame del carteggio risultano i versamenti regolarmente effettuati con tanto di ricevuta.

Tornata all'INPS parla con un altro addetto di sportello che le conferma quello che aveva detto il collega anche di fronte all'evidenza del versamento dei contributi. *“Il computer per noi”* sostiene il brillante impiegato *“fa fede più delle ricevute dei versamenti che, se anche fossero stati fatti, non risultano informaticamente e quindi non ci sono...”*.

In conclusione, malgrado defatiganti colloqui con il dirigente, documenti bancari e numerosi permessi dal lavoro, l'utente non è riuscita a farsi accreditare dei contributi effettivamente versati, né, quanto meno, a farseli restituire. Complimenti alla supertecnologica INPS!

Caso 3: L'incubo della TIA

La “Simeto ambiente”, che è la società che si occupa della raccolta dei rifiuti in diciotto comuni dell'area etnea, in un normale stato di diritto sarebbe fallita da

parecchi anni, ma poiché si occupa di un'attività essenziale, qual è appunto quella della raccolta dei rifiuti, continua ad effettuare “regolarmente” il suo “disservizio quotidiano”, a cui si aggiunge l'ingrato compito di rovinare il sonno degli ignari cittadini che vivono nell'incubo delle cartelle esattoriali che vengono emesse a getto continuo.

Nel 2002/03, infatti, la società subentrò ai comuni che, fino a quel momento avevano la gestione diretta del servizio di raccolta dei rifiuti. Dopo quasi cinque anni (ai limiti della prescrizione) e dopo aver regolarmente continuato a riscuotere le bollette, senza una delibera del consiglio comunale che ne regolarizzasse le tariffe, iniziò una verifica incrociando i dati che, grazie all'informatica, era possibile fare con la banca dati del catasto urbano. Ovviamente non si tenne in nessun conto il fatto che i dati catastali sono notoriamente imprecisi e non aggiornati e che giuridicamente non sono probanti. Nessuno peraltro notò che, viceversa, i dati della conservatoria, di norma aggiornati, lo sono fino a prova contraria e ad essi è possibile accedere mediante la stessa applicazione relativa al catasto.

Di conseguenza furono inviati migliaia di accertamenti di mancato pagamento o di mancata denuncia di variazione a cittadini che avevano da anni venduto la casa (per la quale peraltro la TIA era regolarmente stata pagata dal nuovo proprietario), con la conseguenza di pretendere un nuovo pagamento attraverso gli sportelli della Serit, cui era stato ceduto il credito, prima ancora che lo stesso fosse realmente accertato.

I cittadini dei comuni “serviti” da questa società furono e continuano ad essere costretti a file interminabili sin dalle prime luci del mattino, prima presso gli uffici della società per rettificare la propria posizione e cercare di evitare lo stesso problema per gli anni successivi¹⁴⁵, e, dopo, nuovamente presso gli sportelli della Serit per lo sgravio della cartella esattoriale.

¹⁴⁵ Vana speranza dal momento che i cittadini che mi hanno raccontato questa vicenda continuano a ricevere a cadenza quasi quadrimestrale le medesime cartelle riferite agli esercizi successivi.

Il paradosso si raggiunge quando le due società, pur lavorando sulla stessa applicazione informatica, “leggono” informazioni diverse sullo stesso cittadino¹⁴⁶.

Caso 4: Ancora l'INPS.

Il 14 maggio 2010, una simpatica ottantenne casalinga non titolare di alcuna pensione, né sociale né contributiva, riceve dall'INPS un'ingiunzione di pagamento per la somma di circa 155 euro per presunti “debiti aziendali” relativi al 1987 ed al 1991. La richiesta riportava, in maniera piuttosto beffarda, la dicitura “valida ai fini dell'interruzione della prescrizione”. Orbene, fermo restando che non esiste alcuna norma che prevede un termine di prescrizione superiore ai dieci anni¹⁴⁷, e, anche considerato che dalle generiche affermazioni si potesse comprendere a che tipo di mancato pagamento facesse riferimento la lettera, la vicenda appare ancora più paradossale dopo che la signora chiede al figlio avvocato di verificare la situazione presso l'INPS.

Il solerte impiegato tecnologico dell'Istituto infatti chiarisce che non ha alcun problema ad emettere un provvedimento di annullamento in presenza della prova dell'avvenuto pagamento, ma, dai dati informatici a sua disposizione, non è in grado di verificare a quali mancati pagamenti fa riferimento la richiesta. Inoltre “consiglia” sottovoce di effettuare ugualmente il pagamento per evitare “gravi conseguenze fiscali”, dato che la cifra non è tale da rendere conveniente un ricorso.

Ovviamente la signora, indispettita, ha proposto ricorso anche se con poche speranze ma ha perso totalmente quel poco di fiducia nelle istituzioni che una persona a quell'età ancora conserva.

¹⁴⁶ È quello che è successo a due abitanti di Misterbianco che hanno “perso” più di una settimana viaggiando da una fila all'altra, per riuscire a capire come fosse possibile che l'impiegato della Serit, posizionato sulla medesima pagina della suddetta applicazione, leggesse dati diversi – pagamenti non effettuati - da quello della “Simeto Ambiente” che invece verificava l'avvenuto pagamento. Non si è mai capito come dopo decine di file e di giornate lavorative sprecate, anche il primo impiegato – che nel frattempo era cambiato – all'improvviso riuscì a leggere gli stessi dati dell'altro

¹⁴⁷ Articoli 2946 e seguenti del codice civile

CONCLUSIONI

*“Se l’e-government deve essere solo un po’ di cosmetico sul cadavere della democrazia o uno schermo per coprire la necessità di risolvere alcune questioni fondamentali, allora tanto vale cessar di rimettere in ordine le sedie sul ponte del Titanic e avviarsi alle scialuppe di salvataggio! Ma dove altro andare, e chi ci salverà?”*¹⁴⁸. Queste profetiche parole di Maldonado nel suo “critica della ragione informatica”, scritto più di un decennio fa, sembrano adattarsi perfettamente ai risultati del presente lavoro.

Dopo aver descritto i fondamenti giuridici e sociologici dell’E-Government e le conseguenze dell’informatizzazione dal punto di vista dell’interesse “generale” e da quello del “cittadino/cliente”, si può tentare di trarre delle conclusioni che aiutino a comprendere come si è affrontato e come, forse, andava affrontato il problema dell’informatizzazione della pubblica amministrazione e le sue ricadute sociali prima ancora che economiche.

I risultati dell’indagine su più livelli che si è tentato di fare ha consentito di affrontare un ventaglio ampio ed eterogeneo di tematiche. La rete e, più in generale, le tecnologie informatiche, offrono una gamma di strumenti da usare per avvicinare la pubblica amministrazione ai cittadini. Questi strumenti nel nostro Paese sono sicuramente di norma mal sfruttati. Su ognuno di essi i governi degli ultimi anni si sono soffermati, definendo apposite politiche e cercandone la massima diffusione, dando luogo a quella che può essere definita una delle legislazioni più avanzate al mondo in materia. Ma al contempo si è aperto un baratro tra la disciplina normativa e la capacità della società di affrontarne le ripercussioni o, molto più semplicemente, di attuarne i principi cardine.

Queste tematiche sono state affrontate negli ultimi anni in Italia dalla politica da due punti di vista peculiari. La prima peculiarità è costituita dall’intreccio stretto tra

¹⁴⁸ Cfr. Maldonado, T., *Critica della ragione informatica*, Feltrinelli 1999, pp. 43-45.

apparati burocratici e poteri politici, rappresentando i primi una componente decisiva dei secondi. La seconda è data dall'attenzione quasi esclusiva ai vecchi media, in particolare alla televisione, la quale assorbe gran parte del dibattito politico ed accademico.

Entrambe queste caratteristiche del dibattito politico influenzano negativamente le politiche sulle nuove tecnologie verso le quali molto spesso non è dato ritrovare la sensibilità che sarebbe necessaria per una reale innovazione degli apparati burocratici del Paese. Salvo poi ritrovare, invece, un eccesso di sensibilità ogni qualvolta si rendano note ricerche che attestano il nostro divario digitale

In questi casi l'E-Government, o almeno la sua pubblicizzazione, diviene un'arma politica per l'affermazione di interessi di tutt'altra natura.

Naturalmente, questa azione decisa e premeditata viene resa invisibile attraverso un'operazione retorica sistematica, che culmina in una delle tre "i", quella di Internet; ma significativo è il propagandare come svolte decisive tutte le minime iniziative, con un uso continuativo di effetto annuncio che hanno solo uno scopo propagandistico¹⁴⁹.

È stato detto qualche anno fa da Stefano Rodotà, ma è ancora attuale, che quella che governa l'Italia, impregnata di pseudo-liberismo, è una coalizione politicamente e culturalmente antitetica all'e-government, visto come una contraddizione rispetto allo spirito autoritario che ne anima l'azione.

Il governo elettronico si crea sfruttando in modo coordinato le numerose opportunità che le tecnologie informatiche offrono. La sua realizzazione comporta cambiamenti importanti nella relazione amministrazione-cittadini, ciò a patto che le nuove tecnologie siano utilizzate in maniera proficua.

Come tutti i cambiamenti, inoltre, anche questo porta vantaggi e svantaggi e in ogni cambiamento qualcosa inevitabilmente si perde.

¹⁴⁹ In tal senso basta "sfogliare" il sito della Funzione Pubblica per rendersi conto della verità di quanto affermato.

Ho sempre affermato nel corso di questo scritto che i vantaggi, per l'amministrazione così come per i cittadini, paiono tali da auspicare un'azione decisa nella direzione del cambiamento in considerazione degli obiettivi finali a cui potrà portare questo processo di innovazione.

Innanzitutto per i cittadini, perché l'attività dell'Amministrazione è ad essi finalizzata, ma anche perché delineando nuove possibilità per loro si possono cominciare ad intravedere delle linee di un mutamento organizzativo della PA.

Il cittadino, che le amministrazioni si trovano di fronte, è un cittadino nuovo, che interroga, che interviene, che si organizza, ed è quindi il maggior responsabile del processo di cambiamento in atto: *“grazie alle nuove tecnologie della comunicazione è stato certamente avviato un processo di ‘liberazione’ del sovrano da una serie di vincoli di spazio e di tempo che ha avuto (e potrà avere) l'effetto di realizzare condizioni di indipendenza da apparati, da quelli burocratici in primo luogo”*¹⁵⁰.

In effetti, proprio il superamento dei vincoli spazio-temporali tradizionali è segnalato come una delle conseguenze principali dei media elettronici.

A tal proposito si è visto, in particolar modo nell'indagine svolta direttamente sul campo¹⁵¹, come il superamento di tali vincoli sia di fatto uno dei problemi fondamentali nei rapporti telematici con il cittadino. Solo un'accorta politica della comunicazione riesce ad attenuare le non indifferenti conseguenze dovute alla mancanza di un rapporto *de visu*. Joshua Meyrowitz, indagando questo aspetto, ha affermato che *“se molte informazioni sociali sono ancora accessibili solo recandosi in determinati luoghi o interagendo con gli individui in incontri faccia a faccia, i recenti cambiamenti nei mezzi di comunicazione hanno parecchio indebolito il rapporto, un tempo armonioso, tra l'accesso all'informazione e l'accesso ai luoghi”*¹⁵².

¹⁵⁰ Vita V., “Il tempo nel governo in rete e nella pratica democratica”, in De Kerckhove D., *La conquista del tempo*, Editori Riuniti, 2003, p. 108.

¹⁵¹ Si veda in particolare tutta la parte terza

¹⁵² Cfr. Meyrowitz, J., *Oltre il senso del luogo*, Baskerville, 1993, p. 192

La perdita del senso del luogo e quindi la perdita della necessità di recarsi negli uffici, porta con sé però anche una forma di controllo diffuso sull'Amministrazione che di conseguenza è costretta a perdere quell'aura di autorità che la caratterizza: *“i nuovi modelli di flusso informativo influiscono innanzitutto sui ruoli sociali di tipo gerarchico. La perdita di controllo informativo compromette l'esistenza delle tradizionali figure autoritarie”*¹⁵³.

Questa perdita di autorità può essere, per l'Amministrazione, l'occasione per mutare completamente la sua fisionomia, ottenendone in cambio una nuova legittimazione presso la società. Non più rapporto tra autorità e soggezione ma solo relazione tra chi eroga un servizio e chi ne è destinatario e, come si è visto in alcune delle esperienze riportate, ciò è possibile anche mediante un rapporto meramente telematico, quando però questo sia frutto di un uso intelligente e competente degli strumenti che la tecnologia mette a disposizione.

In caso contrario c'è solo frustrazione per il cittadino ed inefficienza della PA.

Ma forse è proprio questo il vero obiettivo di una classe politica che è abituata a gestire il potere con il bastone della fredda burocrazia e la carota del favore personale.

¹⁵³ Cfr. Rodotà S., *Tecnopolitica*, Laterza, 1997 pag. 32

Appendice 1

Intervista semistrutturata

1. Può indicare brevemente per quali settori di competenza è attiva la possibilità di interazione completa tra cittadino e Istituto? In particolare mi riferisco alle materie per cui è possibile lo svolgimento del relativo procedimento dall'inizio alla fine in maniera completamente informatizzata e senza la necessaria presenza fisica del cittadino.
2. Esiste una procedura standardizzata per gli operatori di front office che consente di superare “manualmente” problemi informatici? Se sì, qual è?
3. Cosa succede quando il cittadino dimostra con inoppugnabili documenti cartacei una situazione di diritto che per un qualsiasi motivo (problema tecnico o errore umano) non risulta nel data base dell'Amministrazione?
4. Nel caso precedente, l'operatore di front office può intervenire direttamente modificando i dati che siano evidentemente errati?
5. Nel caso precedente, può il cittadino far valere direttamente la propria posizione giuridica o deve necessariamente attivarsi giudizialmente? Esistono dati statistici circa la risoluzione in autotutela dei suddetti problemi?
6. Se dovesse verificarsi l'ipotesi di emissione di cartelle erroneamente spedite a soggetti non debitori (tipo le cd. “cartelle pazze”) l'eventuale sgravio avviene in automatico una volta segnalato l'errore oppure è sempre necessario che il cittadino vittima dell'errore si attivi autonomamente con ricorso amministrativo o giurisdizionale o con una semplice segnalazione?

Appendice 2

Data: 4 May 2010 11:51:11 +0200

Da: dmcatania@levasicilia.difesa.it

A: noreply@lineaamica.it

Oggetto: Servizio Linea Amica

salve sono il Dott. Giuseppe Motta e volevo prospettare un problema interpretativo di una norma in ufficio: il nostro Comandante a proposito del permesso retribuito ex art. 18 del contratto ministeriali, sostiene che può essere fruito solo ad ore mentre il personale sostiene che può essere fruito anche per frazioni di ore (ad esempio 30 mm.). Inoltre ci si è chiesto che tipo di discrezionalità ha il dirigente nella valutazione della gravità dei motivi (ad esempio andare a prendere a scuola il figlio che si è sentito male o partecipazione ad una riunione con i professori del figlio). Grazie ed attendo cortese riscontro.

Data: 17 May 2010 12:45:09 +0200

Da: noreply@lineaamica.it

A: dmcatania@levasicilia.difesa.it

Oggetto: Servizio Linea Amica

Gentile cliente di Linea Amica,

le trasmettiamo nel seguito le informazioni da Lei richieste. Per qualsiasi ulteriore esigenza non esiti a contattare Linea Amica anche al numero verde 803.001, attivo dalle ore 9 alle 17 dal lunedì al venerdì.

“L’art. 9 del CCNL del 16 maggio 2001 nel confermare i tre giorni di permesso retribuito nell’anno per motivi familiari o personali, chiarisce che tali giorni possono essere fruiti sia a giornata intera, a prescindere dall’articolazione dell’orario giornaliero di servizio, sia, in alternativa, in modo frazionato per un numero massimo di 18 ore annue. Il CCNL medesimo precisa, altresì, che le due modalità non sono tra loro cumulabili. Il Contratto Integrativo del c.c.n.l. 16.02.99 Art. 9 CCNL al comma 6 è stato integrato, dopo la parola "ferie", dal seguente periodo: "e possono essere fruiti anche ad ore nel limite massimo di 18 ore mensili". La circolare ministeriale n. 8/2008 in tema di permessi retribuiti precisa la portata dell’art. 71 d.l. n. 112 del 2008 nella parte (comma 4) in cui rinvia alla contrattazione collettiva o alle specifiche norme di settore l’obbligo di stabilire una quantificazione esclusivamente ad ore delle tipologie di permesso che, per legge o per contratto, possono essere fruiti in giorni o, alternativamente, in ore. Da quanto riferito ne discende che i permessi potranno esser fruiti nei limiti stabiliti, ivi compresa la possibilità di fruirne anche ed esclusivamente ad ore. La medesima circolare raccomanda inoltre ai dirigenti competenti di ciascuna amministrazione di verificare la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento dei permessi, di chiedere e di verificare la documentazione a supporto per la fruizione dei permessi stessi (ove previsto dalla normativa vigente) e a giustificazione dell’assenza. Stabilisce che "Ai dirigenti di ciascuna struttura è rimesso, inoltre, il compito di organizzare l’attività lavorativa in maniera tale da evitare che le assenze giustificate del personale possano andare a detrimento della funzionalità e dell’offerta di servizi". In quest’ottica, è particolarmente rilevante l’attività di programmazione da parte del dirigente anche relativamente alle presenze e alle assenze dal servizio; quindi dovranno essere date chiare indicazioni ai dipendenti affinché nei limiti del possibile le richieste di permesso siano presentate con congruo anticipo”.

○○○○○

Data: 28 Apr 2010 11:20:11 +0200

Da: dmcatania@levasicilia.difesa.it

A: noreply@lineaamica.it

Oggetto: Servizio Linea Amica

“Salve, desideravo avere un parere circa l'orario flessibile ed in particolare come avviene il meccanismo dei recuperi ed i limiti alla sua applicazione. Grazie”

Giuseppe Motta

Data: 14 Apr 2010 13:56:16 +0200

Da: noreply@lineaamica.it

A: dmcatania@levasicilia.difesa.it

Oggetto: Servizio Linea Amica

Gentile cliente di Linea Amica,

le trasmettiamo nel seguito le informazioni da Lei richieste. Per qualsiasi ulteriore esigenza non esiti a contattare Linea Amica anche al numero verde 803.001, attivo dalle ore 9 alle 17 dal lunedì al venerdì.

“Nel ricordarle che Linea Amica è un servizio di orientamento informativo e di accompagnamento al cittadino nei rapporti con la P.A. - istituito dal Dipartimento Funzione Pubblica e gestito dal Formez - e che, pertanto, non rilascia pareri, La informiamo che l'orario di lavoro dei dipendenti è disciplinato all'interno dei contratti di riferimento e nei contratti individuali di lavoro. In generale, in questi è indicata una fascia (monte) oraria giornaliera obbligatoria che il lavoratore è tenuto a rispettare. Eventuali ritardi rispetto alla fascia oraria di ingresso andrebbero considerati nel monte ore giornaliero e ore o frazioni inferiori di lavoro rispetto a tale monte orario andranno recuperati entro il periodo stabilito nei contratti di riferimento. Cordiali saluti”.

○○○○○○○○

Data: 7 Feb 2010 09:18:53 +0100

Da: dmcatania@levasicilia.difesa.it

A: noreply@lineaamica.it

Oggetto: Servizio Linea Amica

Salve sono il dottor Giuseppe Motta funzionario dell'ex Distretto Militare di Catania - Ministero della Difesa - e vorrei porvi un quesito sull'applicazione dei benefici previsti dalla legge 104/92. Un nostro sottufficiale, che fruisce della 104 per il coniuge, ha richiesto di fruire del congedo di cui al comma 2 dell'articolo 4 della legge 8 marzo 2000, n. 53, in modo a nostro avviso anomalo, più precisamente ha adottato la seguente tecnica: - dal lunedì al giovedì (orario giornaliero di 8 ore) congedo suddetto; - il venerdì (orario di lavoro 08,00 - 12,00) 4 ore di permesso ai sensi dell'art. 33 comma 3. Pertanto, non utilizzando i 'venerdì, sabati e domeniche, i due anni previsti quasi raddoppierebbero ed inoltre cumula due benefici che, a nostro avviso, sono incompatibili ai sensi del comma 5 dell'art. 42 del DPR 151/2001. Tutto ciò premesso, desidero avere il vostro autorevole parere sulla legittimità della richiesta, se possibile con urgenza in quanto stiamo concedendo il beneficio con riserva. Grazie e cordiali saluti. Giuseppe Motta

Data: 10 Feb 2010 12:19:21 +0100

Da: noreply@lineaamica.it
A: dmcatania@levasicilia.difesa.it
Oggetto: Servizio Linea Amica

Gentile cliente di Linea Amica,

le trasmettiamo nel seguito le informazioni da Lei richieste. Per qualsiasi ulteriore esigenza non esiti a contattare Linea Amica anche al numero verde 803.001, attivo dalle ore 9 alle 17 dal lunedì al venerdì.

“Gentile Dott. Motta, per i dipendenti delle Forze Armate sono comunque cogenti le indicazioni del Dipartimento Funzione Pubblica. In tal senso, quindi, sono applicabili le chiarissime disposizioni contenute nel Parere Dipartimento Funzione Pubblica - Ufficio Personale Pubbliche Amministrazioni - Servizio Trattamento del Personale, 6 febbraio 2007, n. 1 (Benefici spettanti ai genitori di disabili ai sensi dell’art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001 ‘ richiesta di parere.) L’ultimo capoverso recita esplicitamente: "se il congedo straordinario è utilizzato in una parte anche minima di un mese, in questo stesso mese non sarà possibile usufruire dei permessi di cui all’art. 33, comma 3, della citata legge n. 104." Nel caso di specie, quindi, i due benefici non sono cumulabili. Quand’anche lo fossero, va tenuto presente, in relazione al frazionamento del congedo straordinario che, analogamente al congedo parentale, nei periodi di congedo straordinario si computano anche gli eventuali giorni festivi o non lavorativi che ricadano al loro interno. In particolare, tra un periodo e l’altro di fruizione del congedo è necessaria, affinché non vengano computati nel periodo di congedo i giorni festivi, i sabati e le domeniche, l’effettiva ripresa del lavoro, requisito non rinvenibile né nel caso di fruizione di congedo dal lunedì al venerdì (settimana corta) senza ripresa del lavoro il lunedì della settimana successiva a quella di fruizione del congedo né nella fruizione di ferie o altri permessi. Ciò non significa che immediatamente dopo un periodo di congedo al titolo in argomento non siano ammessi periodi di fruizione di ferie o permessi, bensì che due differenti frazioni di congedo straordinario, intervallate da un periodo di ferie o altro tipo di congedo o permesso, comprendono gli eventuali giorni festivi e i sabati (settimana corta) eventualmente cadenti subito prima o subito dopo le ferie (o altri congedi o permessi) ai fini del calcolo del numero di giorni riconoscibili a titolo di congedo straordinario, entrando così nel computo del massimale spettante. Cordiali saluti”

Appendice 3

Scrivo *omissis*:

Al responsabile

Il mio nome é *omissis*, vivo a Città del Messico da circa 35 anni, e mi rivolgo a voi per sollecitare il documento del congedo per il servizio militare di leva.

Dal 1967 al 1969 ho fatto il servizio militare nella Marina Militare in Italia, ed ho bisogno del documento per poter chiedere la pensione que mi corrisponde, per gli anni que ho lavorato in Italia.

Sono nato a *omissis*. Una volta che mi informate che il documento é pronto, parleró con i miei cugini che ho a Siracusa per poterlo prenderlo e cosi me lo spediscono al Messico.

Se avete bisogno di piú dati, per favore informatemi.

In attesa di una vostra risposta, ricevete cordiali saluti.

Sig. *omissis*

From: dmcatania@levasicilia.difesa.it

Sent: Martes, 30 de Marzo de 2010 11:48 a.m.

To: *omissis*

Subject: Re:CONGEDO MILITARE

Gent. Sig. *omissis*

ho ricevuto la sua richiesta e l'ho girata all'ufficio competente le farò sapere quando il documento è pronto.

Cordiali saluti.

Omissis

Scrivo *omissis*

Sr. *omissis*,

La ringrazio molto per informarmi.

Le auguro una buona Pasqua a lei e famiglia. Riceve cordial saluti.

omissis

From: dmcatania@levasicilia.difesa.it

Sent: Miércoles, 07 de Abril de 2010 07:43 a.m.

To: *omissis*

Subject: RE:CONGEDO MILITARE

Gent. Sig. *omissis*

il suo documento matricolare è pronto, la prego di farmi contattare dai suoi parenti in Italia per la consegna del documento.

Se per Lei è sufficiente una copia in formato .pdf posso anche inviargliela come allegato di posta elettronica.

Cordiali saluti

Scrivo *omissis*:

Sr. ...

La ringrazio molto per avvisarmi.

Ho già informato a i miei cugini de mettersi in contacto con Lei, per prendere il documento originale.

In più se mi potrebbe mandare una copia in formato .pdf per e-mail.

La ringrazio molto per la attenzione que mi ha dato, e se in un futuro viene a la Città del Messico, mi informa per questo medio o per telefono, per poterlo attendere personalmente. Riceva cordiali saluti.

Omissis

From: dmcatania@levasicilia.difesa.it

Sent: Viernes, 09 de Abril de 2010 01:56 a.m.

To: *omissis*

Subject: RE CONGEDO MILITARE

Gent. Sig.,

La ringrazio per la Sua cortesia ma non credo proprio che Città del Messico possa essere in futuro una meta per i miei viaggi (per quanto ne ho sentito parlare molto bene).

Le invio copia in formato pdf del suo foglio matricolare in attesa di consegnare la copia conforme ai suoi parenti che possono contattarmi anche telefonicamente al seguente numero: 095.....

Cordiali saluti.

Data: Fri, 9 Apr 2010 08:09:47 -0500

Da: *omissis*

A: dmcatania@levasicilia.difesa.it

Oggetto: RE: CONGEDO MILITARE

Sr.,

La ringrazio molto per mandarmi il .pdf del congedo, ed il telefono.

Comunque se per caso viene al Messico, no si dimentichi di chiamarmi.

Le auguro un buon fin di settimana.

Cordiali saluti

omissis

Bibliografia

AA. VV., *E-Government e organizzazione nelle amministrazioni pubbliche*, Rubbettino 2007

AA. VV., *Proposte per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche*, Rubbettino 2002

AA.VV. *Sviluppo del Knowledge Management nella Pubblica Amministrazione*, Cantieri, 2001

AA. VV., *Le politiche per la qualità nei servizi pubblici*, Rubbettino 2007

AA.VV. *La certificazione al servizio della pubblica amministrazione - Esperienze e riflessioni*, CSQ, 2002

AA. VV., *Strumenti per la pianificazione integrata del cambiamento nelle amministrazioni pubbliche*, Rubbettino, 2003

AA. VV., *Rendere conto ai cittadini Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004

AA. VV., *E-Government Survey 2008 – from E-Governmen to connected governance*, Economics & social affairs – United Nation 2008

Bateson J., Hoffman K. D., *Gestire il marketing dei servizi*, APOGEO, 2000

Bellotti S., Castro A., Migliore C., cura di, *Common Assessment Framework uno strumento di autovalutazione per le pubbliche amministrazioni*, Formez

Bobbio L., a cura di, *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Rubbettino 2007

Bonaiuto, M. (a cura di), *Conversazioni virtuali. Come le nuove tecnologie cambiano il nostro modo di comunicare con gli altri*, Guerini e Associati, 2002

Cammarata M., *Firme elettroniche. Problemi normativi del documento informatico*, Monti & Ambrosini 2007

Cammarota G., “Pubblicità e trasparenza amministrativa. Dalla telematica al multicanale”, in Merloni F. (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2008

Cammarota G., a cura di, *L'adozione della multicanalità e l'erogazione dei servizi nelle amministrazioni pubbliche*, Rubbettino 2007

Camussone P. - F. Sala - F. Bielli P., *L'ignoranza informatica: il Costo nella Pubblica Amministrazione Centrale*, Egea 2009

Camussone P. F. - Sala - F. Occhini G., *Le conoscenze informatiche in Italia*, Egea 2006

Cesareo V., a cura di, *Sociologia: concetti e tematiche*, ed. Vita e pensiero, 1998

Cesareo, V., *Socializzazione e controllo sociale*, F. Angeli, 1979

Corbetta P., *La ricerca sociale: metodologia e tecniche*, vol. I, Il Mulino, 2003

Corbetta P., *La ricerca sociale: metodologie e tecniche*, vol. III, il Mulino, 2003

Daher L. M., *Azione collettiva – teorie e problemi*, Franco Angeli 2002

Danziger J.N., Wang Y.C., *Enhancing end users' ICT skills in the new economy*, Center for research on ICT and Organizations. University of California, Irvine, 2000

Danziger J.N., Jennings J.A., Park S.C., *ICT Training*; Center for research on ICT and Organizations. University of California Irvine, 1999

De Kerckhove D., *La conquista del tempo*, Editori Riuniti, 2003

Duni G., “Amministrazione digitale”, in *Enciclopedia del Diritto*, I, 2007

Feyerabend P. K., *Dialogo sul metodo*, Laterza, 2007

Feyerabend P. K., *Contro il metodo. Abbozzo di una teoria anarchica della conoscenza*, Feltrinelli, 2002

Firriniceli G. – Motta G., *Tecniche e norme della comunicazione pubblica*, Agorà, 2004

Foucault M., *Sorvegliare e punire*, Einaudi 1976

Fuller S., *Knowledge management foundations*, Business & Economics, 2002

Habermas J., *l'introduzione alla nuova edizione di Storia e critica dell'opinione pubblica*, Laterza 1990

Kuhn T. S., *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Einaudi, 1969

Levy P., *Cybercultura*, Feltrinelli, 2001

Lèvy P., *L'intelligenza collettiva*, Feltrinelli, 1999

Cfr. Maldonado, T., *Critica della ragione informatica*, Feltrinelli 1999, pp. 43-45.

Marongiu D., *L'attività amministrativa automatizzata*, Maggioli, 2005

Meyrowitz, J., *Oltre il senso del luogo*, Baskerville, 1993,

Montagnani D., “Il Knowledge Management nella Pubblica amministrazione: temi, applicazioni e problemi” tratto dal volume di Capitani P., *Il knowledge management. Strumento di orientamento e formazione per la scuola, l'università, la ricerca, il pubblico impiego, l'azienda*, - Franco Angeli 2006

Motta G., “la firma digitale” su *Forze Civili* – rivista edita dal Ministero degli Interni n. 7/8 del 1999

Motta G., “l'atto amministrativo informatico” su *Forze Civili* – rivista edita dal Ministero degli Interni n. 6 del 1998

Negri T. – Hardt M., *Impero*, Mondadori 2002

Nigris D., *Standard e non-standard nella ricerca sociale. Riflessioni metodologiche*, Franco Angeli, 2003

Paparo S., a cura di, *Semplifichiamo: Guida alle novità del testo unico Sulla documentazione amministrativa*, Rubbettino, 2001

Rifkin J., *La fine del lavoro*, Oscar Mondadori, 2002

Rodotà S., *Tecnopolitica*, Laterza, 1997

Ruffini R. - Mastrogiuseppe P., a cura di, *Regole e regolamenti di organizzazione nelle amministrazioni pubbliche* Rubbettino, 2003

Tanese A., Negro G., Gramigna A. (a cura di), *La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche. Valutare la qualità percepita dai cittadini*, Rubbettino, 2003

Van Dijk J., *The network society*, 2^a ed. SAGE Ltd. 2006

Volpato G. (a cura di), *il knowledge management come strumento di vantaggio competitivo*, Carrocci 2007

Weber M., *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Einaudi, 2003

Weber M., *Economia e società*, Donzelli ed.2003

Ziccardi G., *Crittografia e diritto*, Giappichelli, 2003