

Modelli, metodi e strumenti per la e-administration

a cura di

Giuseppe Traversa, Maurizio Potente

contributi di: *Franco Archibugi, Gianni Baldeschi Colini, Gorge Beard, Giampaolo Boccaccini, Ariana Cepani, Massimo Bianchi, Lois Bronfman, Mario Collevicchio, Gabriella Delle Monache, Srecko Devjak, Rose Marie Drexler, Sebastiano Fadda, Giovanni Fontana, Francesca Gagliarducci, Alessandro Gasbarri, Rosa Gigante, Gaetano Guglielmi, Cesare Iani, Chiara Immordino, Luca Introini, Roberta Lommi, Roberto Mazzotta, Giovanni Minio Paluello, Paola Orlandini, Giovanni Padroni, Giorgio Panizzi, Bojan Pecek, Dario Petrella, Sebastiano Piana, Davide Poli, Maurizio Potente, Licia Prezioso, Manuela Priolo, Laura Prislei, Gennaro Razzino, Walter Scherrer, Antonella Sinapi, Maria Andrea Tardiola, Giuseppe Traversa, Marco Traversa.*

Risultati del progetto di ricerca: *"E-government nelle amministrazioni dello Stato: learning by doing"*

Roma, Febbraio 2004

INDICE

Presentazione *George Beard*

Prefazione

PARTE 1. I MODELLI, I METODI, IL PROGETTO DELLA GESTIONE IN RETE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

1. Un progetto per la nuova gestione delle amministrazioni pubbliche in rete. (Giuseppe Traversa)

- 1.1. Rinascimento burocratico: alla ricerca del nuovo burocrate e della nuova burocrazia.
- 1.2. Significati e obiettivi del progetto orchestra
- 1.3. La metodologia del progetto
- 1.4. Il nuovo modello di organizzazione dello Stato
- 1.5. La tecnologia orchestra

2. I risultati del progetto

- 2.1. Il sistema di pianificazione e controllo (Giuseppe Traversa)

2.2. Elementi di criticità nel processo di pianificazione e controllo (Giuseppe Traversa)

2.3. Il sistema di pianificazione e controllo in alcune amministrazioni centrali dello Stato (Maurizio Potente)

2.4. Il processo di pianificazione e controllo nelle Provincie: il caso della provincia di Pescara (Mario Collevocchio)

2.5. Il processo di pianificazione e controllo in alcuni Enti Locali : il caso dei comuni emiliani (Massimo Bianchi)

3. Il contributo alla ricerca e le esperienze di alcuni Paesi UE, dell'area Balcanica e USA

3.1. La pianificazione strategica ed i controlli interni nei Ministeri degli Esteri di alcuni paesi dell' UE (Roberto Mazzotta)

3.2. Organizational restructuring in Public Administration: experiences of an Austrian District Administration Authority and its application to innovative methods developed by the Italian National School of Public Administration (Rosmarie Drexler, Walter Scherrer)

3.3. Assessing and building e-governance: the Portland Experience (Lois Martin Bronfman PhD)

3.4. Transforming the organization: an assessment of Community Policing and its adoption and implementation at the Portland Police Bureau, Portland, Oregon (Lois Martin Bronfman PhD)

3.5. The Promise of a 21st Century Model of Government (George Beard)

3.6. Aspetti metodologici in una ricerca comparata sul processo di pianificazione, programmazione e controllo in Albania Austria e Slovenia (Massimo Bianchi)

3.6.1. The mission and the context of the Ministry of Labour and Social Affairs of the Republic of Albania in developing entrepreneurial opportunities of S.M.E. 's sector and local systems (Ariana Cepani)

3.6.2. Strategic Information about a business location on the web: Investors' needs and a local authority's offer in Salzburg (Walter Scherrer)

3.6.3. The approach to planning and management in Public Administration decision making in Slovenia (Srečko Deviak, Bojan Pecek)

4. E-government: criticità di natura tecnologica, normativa e finanziaria

4.1. Le piattaforme tecnologiche di supporto alla pianificazione strategica e al controllo (Antonella Sinapi)

4.2. I meccanismi legislativi che regolano la pianificazione, il controllo e la semplificazione amministrativa in rete (Giampaolo Boccaccini)

4.3. La integrazione tra contabilità analitica e contabilità finanziaria nel processo di pianificazione e controllo in rete (Maria Laura Prislei)

4.4. E-government e integrazione territoriale (Sebastiano Fadda)

4.5. Aspetti metodologici e applicativi nelle interrelazioni tra e-government e dinamiche organizzative (Giovanni Padroni)

4.6. Osservazioni sulla possibile introduzione in Italia della programmazione strategica al livello di governo centrale (Franco Archibugi)

PARTE 2. ESPERIENZE DI PIANIFICAZIONE E CONTROLLO IN RETE IN ALCUNE TIPOLOGIE DI AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

(la seconda parte è consultabile sul CD allegato)

5. Il processo di pianificazione e controllo nelle amministrazioni centrali dello Stato: la struttura, il processo, le criticità, le prospettive.

5.1. Il caso Presidenza del Consiglio dei Ministri (Francesca Gagliarducci)

5.2. Il caso Ministero degli Affari Esteri (Roberto Mazzotta)

5.3. Il caso Ministero della Salute (Gaetano Guglielmi, Dario Petrella)

5.4. Il caso Ministero della Difesa (Rossella Gigante, Licia Prezioso)

5.5. Il caso Ministero del Lavoro (Andrea Tardiola, Roberta Lommi)

5.6. Il caso Ministero delle Risorse Agricole (Gabriella Delle Monache, Davide Poli)

5.7. Il caso Ministero dei Rapporti con il Parlamento (Chiara Immordino)

6. La pianificazione strategica nei Comuni

6.1. Il caso del Comune di Velletri (Gennaro Razzino)

6.2. Il caso del Comune di Rozzano (Dario Petrella)

6.3. Il caso del Comune di Lerici (Davide Poli)

6.4. Il caso dei Comuni Emiliani (Massimo Bianchi, Manuela Priolo)

7. Esperienze di gestione economica in rete in alcune istituzioni culturali

7.1. Il processo di pianificazione e controllo nell'ambito delle Istituzioni della cultura: il caso della Galleria Nazionale d'Arte Moderna, della Direzione Generale per l'Architettura e l'Arte Contemporanea (Luca Introini)

7.2. Il caso dell'Accademia dei Lincei (Giuseppe Traversa, Alessandro Gasbarri)

7.3. Il livello di maturità del processo di pianificazione e controllo presso il Formstat (Giorgio Panizzi)

8. Alcune esperienze di e-government nel settore sanitario

8.1. La pianificazione territoriale nella salute (Gaetano Guglielmi)

8.2. Pianificazione e progettazione nel reparto di radiologia dell'ASL Santo Spirito (Giovanni Minio Paluello)

8.3. La pianificazione strategica e il controllo direzionale presso l'unità operativa di terapia antalgica invasiva dell'azienda ospedaliera San Giovanni Addolorata (Gianni Baldeschi Colini, Marco Traversa)

8.4. Pianificazione e controllo nel reparto di neurologia dell'ospedale Sant'Eugenio (Cesare Iani)

8.5. Un progetto di comunicazione in rete con i cittadini: limiti e potenzialità (Giovanni Paolo Fontana)

Appendice

La tecnologia orchestra

CMV : la formulazione della mission e la vision

PING PONG La pianificazione strategica

CIRCE: La contabilità analitica

ICARO: i risultati del sistema di monitoraggio

Presentazione *George Beard*

It is tempting to conclude that electronic government is all about technology because of its heavy reliance upon computers, software, and communications networks. I believe that is a mistake. Focusing on the technology platform that enables e-government causes one to ignore the larger forces acting upon our public enterprises that make electronic government attractive and necessary. Demographics, economics, and anthropology are of equal or greater importance than technology in understanding the shift to e-government. That is why this book on the research project "e-government: learning by doing" is important and relevant to those who manage and lead our public institutions today ... or who aspire to in the future.

In terms of demographics, governments in many of the Western democracies face two dramatic events at once. First, a large and growing number of public servants see their eligibility for retirement on the horizon. The loss of talent and experience will be significant for government in the next 5-10 years. Think of this as the Retirement Boom. At the same time, falling birthrates in many regions of the world, but especially in Italy and Japan, mean that, in relative terms, there will be fewer workers available to replace those who will be leaving. Think of this as the Replacement Bust. The consequence of the Retirement Boom and the Replacement Bust is a talent deficit that has largely gone unnoticed. To be prepared for this gathering storm, governments will need to adopt a strategy that provides affordable and continuous access to comprehensive training and learning. The form it takes will increasingly be via e-learning.

In terms of economics, governments everywhere face a funding crisis of far-reaching and, seemingly, unending dimensions. Today's budget predicament is amplified by falling revenues caused by a slow economy and a citizenry wary of any additional taxes. Legislatures face the unpleasant choice of cutting programs or raising revenues through fees, assessments, and new taxes. The former effort is nasty; the latter is politically unpopular. The simple fact is that citizens are taxed-out, their confidence in government is waning, and their ability to pay for government in its current form is evaporating.

Governments' business and service practices are rooted in a physical model comprised of offices, employees, and over-the-counter, paper-based transactions and interactions. It is a model that evolved from the 18th, 19th, and 20th centuries. While necessary in an earlier time, the physical service model is no longer the only channel or even the best one to accomplish much of the customary work of government in the 21st century. Electronic government can change the economics of governing and serving citizens by removing cost and mass (labor, facilities, and materiel) from existing practices. Government can become lean and agile by pursuing the e-government channel.

In terms of anthropology, the reach of the Internet across boundaries, jurisdictions, and sectors is creating a marketplace like the original markets found in small towns, villages, and gathering places. These original markets were the places where supply met demand eyeball-to-eyeball and with a firm handshake. Market leaders were men and women whose hands were their life and whose brands were the names by which they were known: Fisher, Mason, Barber, Brewer, and Shoemaker. Early markets were also places of conversation, just as they are today on the Internet.

On the Internet, markets are getting more connected and more powerfully vocal every day. The Internet may exist in cyberspace, but it is still a real place where people can go to learn, to talk to each other and to do business together. It is a bazaar where customers look for wares, merchants

present goods for display and people gather around topics that interest them. It is a conversation and a place of relationships. Just as the structures of government must change from a physical service model, so, too, must they acknowledge, understand, and re-form themselves to be attentive and attractive to the conversations and dynamic relationships that exist in this place known as the Internet.

These three factors—demographic, economic, and anthropologic—will have a dramatic impact on the future form and function of government. They give definition to electronic government, less as a technology than as a strategy for responding to a transformed, connected marketplace.

That is why I am pleased to recommend *L'orchestra burocratica: Modelli, metodi e strumenti per la e-administration*.

Professor Giuseppe Traversa and Dr. Maurizio Potente have assembled a talented team of contributors whose research and writings capture some of the most promising tools and practices public administrators ought to master if they are to be successful in this time of transition.

The public administration curricula and training of the past may have served as well in getting where we are today, but will they sustain us in the future? I believe not. Managing public enterprises well and doing the public's business effectively will depend upon lean organizations that are highly responsive, continuously innovative, and actually able to achieve the mission and outcomes that are set for them. The achievement of this vision will come ultimately from professionals who are armed with the latest ideas, techniques, research, and education. That is precisely what my colleagues, Traversa and Potente, have set out to do here: To provide research and common tools on e-administration that are easily accessible over the network for any and all to learn. It is a terrific idea for the challenge at hand.

Prefazione

Questo volume **e obiettivi** riporta i risultati del progetto di ricerca della Scuola Superiore di Pubblica Amministrazione: e-government, learning by doing in alcune amministrazioni dello Stato.

Il progetto riguarda la definizione e la sperimentazione di un modello di gestione di una amministrazione pubblica che utilizza strumenti in rete ed è ispirato ai nuovi comportamenti organizzativi, orientati a spiegare e a garantire e non solo a rispettare la legittimità formale dei comportamenti.

E' mia consolidata convinzione che l'amministrazione dello Stato si trova in presenza di straordinarie opportunità ma anche di forti rischi. Possiamo accrescere il livello dei servizi, l'equità nella loro erogazione, la trasparenza dei comportamenti e delle responsabilità di uffici e persone, la valorizzazione delle professionalità e dell'impegno di dirigenti e funzionari, a costo zero, senza dover aumentare le tasse; anzi possiamo risparmiare e utilizzare meglio una straordinaria quantità di risorse.

Ma possiamo anche degradare i servizi, distribuirli in modo iniquo, a danno dei più fragili, possiamo sprecare una quantità di risorse considerevole.

La capacità di cogliere le opportunità ed evitare i rischi dipende da due fattori:

a. una buona *tecnologia in rete*, in grado di sostenere e promuovere il nuovo modello di gestione e non al contrario di ostacolarlo (degrado del servizio, spreco di risorse, responsabilità meno chiare);

b. una buona *"leadership tecnologica"* ; dirigenti pubblici in grado di capire il significato e il valore potenziale della tecnologia in rete, di distinguere tra metodi e strumenti in rete che promuovono o impediscono i nuovi comportamenti in rete, che sanno convincere, entusiasmare, trascinare le persone verso il nuovo, che quindi capiscono, vogliono e sanno gestire il cambiamento.

L'idea guida di questo progetto è stata quella di dare corpo alla precedente convinzione e quindi di individuare le caratteristiche della nuova macchina amministrativa in rete e della leadership che deve promuoverla e gestirla.

La strada seguita non è stata quella di sviluppare teorie e modelli sulle nuove forme di burocrazia da realizzare, ma di partire da una ipotesi di modello munita di un insieme di strumenti di gestione sufficientemente sperimentati, in grado di interpretare il nuovo indirizzo. Quindi cominciare a sperimentare questa nuova gestione, confrontare risultati, comportamenti, problemi, criticità, opportunità, tra le diverse istituzioni che hanno partecipato all'esercizio.

In questo modo si è inteso da una parte promuovere un processo di apprendimento che solo la sperimentazione può rendere efficace e d'altra parte raccogliere esperienze preziose per la messa a punto di strumenti, metodi e strategie didattiche per la nuova gestione. L'obiettivo è quello di capire meglio la nuova macchina amministrativa che si vuole realizzare e sviluppare in funzionari e dirigenti la cultura adeguata alla gestione di questa nuova macchina.

Il nome "orchestra" assegnato sia al progetto che alla tecnologia in rete utilizzata vuole sintetizzare l'indirizzo guida del modello di gestione adottato: ogni membro della organizzazione pubblica, dotato degli strumenti, dell'informazione giusta, dell'autonomia e di coordinamento adeguati, contribuisce al risultato complessivo con grande trasparenza di ruoli e responsabilità così come avviene in una orchestra. E la tecnologia in rete consente e promuove questa partecipazione e questa comunicazione

Al progetto hanno partecipato numerose amministrazioni pubbliche: centrali, locali, aziende sanitarie, istituzioni della cultura, sia italiane che straniere, con il proposito di verificare il significato e le criticità nell'adozione di questo modello. Più precisamente hanno aderito:

- Amministrazioni centrali dello Stato (Presidenza del Consiglio, Esteri, Sanità, Difesa, Welfare, Agricoltura);
- Amministrazioni Provinciali (Pescara, Cagliari)
- Amministrazioni Comunali (Comuni nelle Regioni Emilia Romagna, Liguria, Lazio, Sicilia, Campania, Abruzzi)
- Amministrazioni di Enti Locali e Uffici Pubblici di alcuni Paesi stranieri, con particolare riferimento all'Europa Orientale (Oregon – Usa, Austria, Slovenia, Albania, Croazia, Ucraina)
- Amministrazioni sanitarie, ASL e ospedali

- Amministrazioni dei beni artistici e culturali (Accademia dei Lincei, Galleria Nazionale d'arte moderna, Direzione Centrale per l'Architettura e l'Arte Contemporanea).

Può riuscire sorprendente che uno stesso modello di gestione e uno stesso insieme di metodi e strumenti per la gestione riescano adeguati ad amministrazioni pubbliche di tipo e dimensioni così diverse. In realtà questa omogeneità di metodi applicati a questa grande varietà dei contesti ha rappresentato l'elemento più interessante dei risultati perché ha dimostrato che le caratteristiche del nuovo modello di e-administration e dell'ipotizzato "rinascimento burocratico" riguardano significati e valori molto generali, che si traducono poi in processi tecnici specifici diversi.

Svolgere questo progetto si è dimostrata una esperienza straordinariamente ricca ma anche fonte di delusioni frustranti. La cultura burocratica diffusa resiste ad esporsi sui risultati verificabili, sulle responsabilità evidenti. Per molte persone e uffici infatti l'esercizio risulta sostanzialmente inutile; troppa difficoltà ad assumersi responsabilità, ad uscire dalla logica garantista delle competenze assegnate dal ruolo ricoperto. Bisogna accettare l'evidenza che su diversi dirigenti e funzionari questo esercizio sui nuovi modi di gestire gli uffici è sostanzialmente fallimentare, non produce risultati e non vale la pena impegnare tempo e risorse.

Ma per molte altre persone ed uffici i risultati sono straordinari; è sembrato che uffici e persone non aspettassero altro che una opportunità di questo tipo per modificare strutture e comportamenti.

Il progetto si è rivolto principalmente al processo di pianificazione, programmazione e controllo che rappresenta la parte più significativa del nuovo modello organizzativo dello Stato; una nuova macchina amministrativa in rete che consente e promuove un forte coinvolgimento dei diversi livelli di responsabilità nella formulazione di obiettivi, nella valutazione delle risorse necessarie, cultura e atteggiamenti orientati alla verifica sistematica dei risultati, alla responsabilità personale esplicita sui risultati.

Il testo è suddiviso in due parti ed un'appendice.

La prima parte illustra il progetto, gli obiettivi, la metodologia, gli schemi di riferimento adottati ed una sintesi dei risultati. Viene inoltre illustrato uno strumento per misurare la "maturità" del sistema di pianificazione, programmazione e controllo in rete. Tale strumento consente un confronto sistematico e strutturato di tali sistemi nelle diverse amministrazioni. Un capitolo a parte è dedicato ad alcuni aspetti giuridici, tecnologici, organizzativi e finanziari di particolare criticità nello sviluppo della nuova gestione amministrativa in rete e precisamente: la integrazione delle piattaforme tecnologiche, i meccanismi legislativi della pianificazione e controllo; i problemi dell'integrazione fra contabilità analitica e finanziaria, l'impatto organizzativo dell'e-government.

Nella seconda parte sono illustrate le esperienze nelle diverse amministrazioni coinvolte nel progetto. In appendice sono descritte con qualche dettaglio i metodi e gli strumenti in rete adottati.

Questo lavoro è stato possibile grazie alla partecipazione appassionata di un notevole numero di persone, sia all'interno della Scuola che nelle amministrazioni e all'esterno, che hanno creduto in questo lavoro ed hanno contribuito direttamente o indirettamente ad analizzare, a confrontare e a promuovere i nuovi comportamenti delle amministrazioni e a documentarle. Il numero dei collaboratori rende impraticabile un ringraziamento personale e voglio quindi rivolgere a tutti un grazie di cuore per aver consentito questo lavoro.