



SSAI – Scuola Superiore dell'Amministrazione
dell'Interno

I Corso per Consiglieri di Prefettura

**“E-government” ed “e-democracy” nelle reti informatiche
delle prefetture: stato dell'arte, *best practices* e prospettive
di sviluppo**

ABSTRACT

Sebastiano Fabio Plutino

Roma, novembre 2006

Premessa

Questo studio trae spunto dalla considerazione di come le nuove tecnologie stiano aprendo interessanti scenari per quel che concerne i rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione: agenti, questi, che sempre più si trovano ad interagire fra loro utilizzando sistemi relazionali avanzati, messi a disposizione dall'evoluzione informatica, i quali consentono un indubbio guadagno di efficienza e di efficacia.

L'*e-Government* sta rapidamente diffondendosi in tutte le aree più avanzate del pianeta, creando un primo sostrato tecnologico per l'affermarsi di uno Stato Digitale: un fenomeno che non può che spingerci a riflettere sulle possibili evoluzioni legate ad una sempre più massiccia presenza delle ICT (*Information e Communication Technologies*) all'interno della macchina amministrativa.

Per quel che concerne l'Italia, questo processo si inserisce nell'alveo del più generale riassetto organizzativo che, dai primi anni novanta ad oggi, ha caratterizzato le pubbliche amministrazioni nella sfera dei loro rapporti interni ed esterni, col fine di renderle sempre più in linea con le esigenze di sviluppo del Paese.

L'insieme di queste due tendenze – l'introduzione delle ICT ed i processi di ridisegno amministrativo – rappresenta la spinta più forte all'innovazione nella macchina pubblica.

A processo compiuto il nuovo stato sarà uno "stato digitale": dallo stato *hardware* - che si riconosceva nei suoi edifici e nella staticità delle sue procedure grazie alle quali esercitava l'autorità – si passerà allo stato *software*, leggero, modulare, modificabile e trasparente.

Il nuovo modello di management pubblico che dovrà realizzare tale obiettivo dovrà essere orientato al *customer/citizen care*, e ciò richiede una cultura politica ed amministrativa completamente rinnovata nei valori e nei metodi rispetto all'attuale.

Partendo da queste premesse, si è analizzato l'impatto delle politiche di *e-government* sull'assetto organizzativo, funzionale e comunicativo-relazionale delle pubbliche amministrazioni, avendo riguardo sia all'implementazione di servizi maggiormente efficienti ed efficaci, sia – più in generale – al mutato rapporto con i cittadini-utenti indotto dalla reingegnerizzazione dei processi.

In particolare si è esaminato lo stato di attuazione delle politiche di *e-government* nelle prefetture, con specifico riferimento alla comunicazione pubblica a mezzo internet.

L'indagine ha puntato, mediante l'utilizzo di metodologie di parametrizzazione dell'efficacia derivate da consolidate esperienze istituzionali e non (il metodo ARPA-L

sviluppato dal Censis, e il validatore di conformità ATRC dell'Università di Toronto) a realizzare un *benchmarking* dei siti delle prefetture presenti in rete, esaminando punti di forza e criticità, individuando i picchi d'eccellenza (le cosiddette “buone pratiche”), ed enucleando infine - sulla base delle *best practices* e dei più generali criteri di accessibilità ed usabilità - delle linee guida per il potenziamento dei servizi, la standardizzazione dei livelli minimi degli stessi ed un “idealtipo” di sito web per le prefetture che possa essere preso a modello dalle singole articolazioni periferiche del ministero dell'interno e riempito di contenuti, nella logica del riuso.

Le prefetture sul web: dallo spontaneismo all'ottica di sistema

Il panorama fotografato dalla ricerca sul campo ha palesato i connotati tipici di un processo di “germinazione spontanea”, non imposto dal centro, ma basato sullo spirito di iniziativa delle varie prefetture; la progettazione e realizzazione dei singoli siti, partendo “dal basso” ed essendo state sostanzialmente indipendenti da una realtà territoriale all'altra, sono state perciò fortemente influenzate da fattori “ambientali” quali la sensibilità del vertice amministrativo della struttura alla tematica, la disponibilità *in house* di personale informatico dotato di buona preparazione tecnica ovvero di fondi per l'affidamento in *outsourcing* dei compiti di *web engineering*, la buona volontà dei funzionari preposti alle varie aree a riempire di contenuti lo schema così predisposto.

Lo spontaneismo con il quale si sono mosse le prefetture testimonia della loro capacità di interpretazione dei bisogni espressi dal territorio e la reattività dell'amministrazione al recepimento degli stessi pur in assenza di una specifica previsione normativa, e purtroppo, in un'ottica di miglioramento continuo della qualità dei servizi erogati (il *kaizen*), i tempi sono maturi perché esso sia superato.

L'evoluzione normativa dell'ultimo triennio impone ormai di operare con una visione strategica “olistica”, tratteggiando un quadro complessivo di riferimento nel quale collocare organicamente le singole componenti del “sistema prefetture”: tale cornice di riferimento è data dal combinato disposto della legge Stanca, del Codice dell'amministrazione digitale e della legge sulla Comunicazione Pubblica, che dettano le principali direttrici di azione in materia.

A regime, si prefigura uno scenario in cui i siti delle prefetture diventeranno i nodi, in sé compiuti, ma fortemente interrelati e interconnessi, di un sistema complesso che dialoga, si sviluppa e cresce in una dimensione pluralista e un'ottica di rete.

Da quanto è emerso dalla ricerca, l'amministrazione dell'Interno possiede le potenzialità e le professionalità per evolversi nel senso dianzi auspicato: occorre far

dialogare le redazioni dei diversi siti, costituire gruppi di lavoro che “facciano rete”, coordinino le iniziative e mettano a frutto le “buone pratiche” già esistenti implementandole negli altri nodi del sistema, potenziare la logica del riuso.

Il proficuo scambio di esperienze tra operatori proprio di una “regia orizzontale” consentirà di prevenire le distorsioni tipiche della mancanza di coordinamento, *in primis* lo spreco di risorse dovuto alla duplicazione degli sforzi; si rischierebbe altrimenti che per raggiungere identici risultati (ad esempio mettere *on line* la modulistica) più uffici lavorino “in parallelo”, svolgendo separatamente lo stesso compito, che nell’ottica del riuso potrebbe invece essere molto più proficuamente delegato a un singolo nodo della rete che dia il suo contributo in un determinato settore e lo riceva negli altri, con una divisione dei compiti che coinvolga tutti e ottimizzi le risorse.

Le prefetture sul web: uno sguardo d’insieme

I dati su cui si basa l’analisi che segue sono stati raccolti mediante navigazione diretta in rete effettuata nei mesi di settembre e ottobre 2006, utilizzando i sistemi operativi più diffusi e i principali programmi applicativi di navigazione, i cosiddetti *browser*.

Un primo dato quantitativo dà la misura del tasso di presenza in rete: delle 100 prefetture considerate l’84% ha una visibilità istituzionale sul web; in particolare, il 72% ha un proprio sito, mentre il restante 12% presenta delle pagine - a volte ben strutturate e ricche di informazioni - ospitate su altri siti, in maggioranza della relativa provincia di riferimento, o del comune capoluogo, ovvero dello stesso Ministero dell’Interno.

Lo scenario che emerge evidenzia come la maggioranza dei siti si collochino tra il primo e secondo livello della classificazione e-Europe¹, fornendo sostanzialmente informazioni di base e modulistica, anche se nelle punte più avanzate del sistema cominciano ad essere implementati servizi tipici del terzo livello.

Considerato che il quarto livello della classificazione implica servizi tanto evoluti da essere al momento praticamente assenti nel panorama italiano, la *performance* delle prefetture è soddisfacente, avendo anche riguardo all’ormai cronica carenza di risorse umane e strumentali, e alla circostanza che i compiti di erogazione di servizi esterni per i

¹ La classificazione e-Europe prevede una segmentazione su 4 livelli:

- livello 1, (“siti vetrina”): contengono solo informazioni di base come gli orari e i responsabili degli uffici, la struttura amministrativa);
- livello 2 (integrazione di funzioni non basiche: permettono inoltre di visionare documenti come circolari, modulistica o bandi e di dialogare via posta elettronica)
- livello 3 (comunicazione bidirezionale: è in aggiunta possibile richiedere servizi e prestazioni direttamente *on line*, compilare *form* per sondaggi o questionari);
- livello 4 (piena interattività: si possono eseguire transazioni economiche, ad esempio pagamenti *on line*, e il cittadino può arrivare a partecipare al processo decisionale politico di *e-democracy*).

cittadini – sono di gran lunga meno ampie di quelle di altri enti.

Tratteggiato il quadro d'insieme, certo non alieno da alcune criticità ma suscettibile di ampi margini di miglioramento, è interessante soffermarsi su quelle che sono emerse come “buone pratiche”, ovvero i picchi d'eccellenza da prendere ad esempio nell'ottica del riuso e della diffusione delle migliori prassi di amministrazione.

In primo luogo, emergono i caratteri di quelli che appaiono i migliori siti a livello complessivo per caratteristiche tecnico-operative: buona strutturazione nell'organizzazione dei contenuti, estrema chiarezza e dettaglio riguardo alle informazioni fornite, avanzate funzionalità (motore di ricerca interno, mappa del sito) tali da rendere i siti estremamente usabili e accessibili, dunque utili, al cittadino.

Ben nove prefetture possiedono inoltre le certificazioni internazionali W3C CSS sulla convalida dei fogli di stile, WAI 1.0 sul rispetto delle specifiche di accessibilità e HTML 4.01 sulla validazione del codice; ciò sta a significare che essi garantiscono un grado di accessibilità conforme ai più avanzati standard internazionali in materia.

Per quanto attiene ai servizi implementati per potenziare la comunicazione bidirezionale e il *feedback* tra amministrazione e cittadino, si segnalano la possibilità di iscriversi a *mailing list* e ricevere notizie sui vari ambiti di competenza della Prefettura, quella di scrivere direttamente al prefetto (“Il prefetto risponde”), ed infine la disponibilità di un questionario di *Customer Satisfaction* in ben 5 lingue.

Meritevoli di menzione e plauso per il loro rilevante contributo ad agevolare la comprensione, la navigabilità e la facilità d'uso dei siti rivestono la realizzazione di un elenco delle domande più frequenti (cosiddette FAQ), un dizionario dei termini burocratici, la traduzione dell'intero sito in lingua inglese (e delle norme sulla cittadinanza in 5 lingue), il progetto “Dov'è la mia patente?”, finalizzato ad informare l'utente sullo stato della pratica, la strutturazione dinamica delle informazioni del sito, che presenta in primo piano i servizi più richiesti, ed ultimo, ma non meno importante, l'accesso al procedimento *on line* garantito via *web*.

Come si vede, il “sistema prefetture” nel suo complesso possiede già al suo interno un numero consistente di “buone pratiche” che, ove fossero riutilizzate in un'ottica di rete da ogni singolo componente, concorrerebbe ad un significativo salto di qualità dei servizi informativi erogati, contribuendo – praticamente a costo zero – a rafforzare l'autorevolezza dell'istituzione nella percezione dei cittadini.