

Progetto “Province & Comuni”, Programma Azione Coesione Complementare al PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Innovazione e digitalizzazione Lezione n. 1

Gennaio 2026
Università LUMSA



LUMSA
UNIVERSITÀ

Tecnologie digitali e riforme delle pubbliche amministrazioni

Prof. Fabrizio Di Mascio



LUMSA
UNIVERSITÀ

Tecnologie digitali e riforme della pubblica amministrazione

Indice

Tecnologie digitali e paradigmi di riforma amministrativa

Il paradigma della Digital Era Governance

I fallimenti dei progetti di innovazione digitale nel settore pubblico

Gli ostacoli alla trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni



Riforme amministrative

Una definizione

Azioni intenzionali di trasformazione delle strutture pubbliche, del loro personale e dei loro processi gestionali con obiettivi di miglioramento

Adeguamento ai mutamenti del contesto esterno che influenza la domanda di servizi resi dalle pubbliche amministrazioni

Miglioramento del management pubblico e/o della qualità dei servizi

Riforme MACRO (promosse dal livello centrale di governo con approccio top-down) vs Riforme MICRO (emergono spontaneamente a livello delle singole amministrazioni e si diffondono con approccio bottom-up)



Trasformazione digitale e paradigmi delle riforme amministrative

Dal New Public Management alla Digital Era Governance

L'agenda delle riforme amministrative a livello internazionale è stata dominata dal paradigma del «New Public Management» che ha riconosciuto scarsa rilevanza intellettuale alla trasformazione digitale

Le riforme hanno posto enfasi su specializzazione e disaggregazione del settore pubblico («agencification»), competizione all'interno del settore pubblico e con il settore privato, ricorso a incentivi per migliorare la performance delle organizzazioni e dei dipendenti pubblici

Effetti perversi: eccessiva frammentazione organizzativa; deficit di coordinamento; valori del settore pubblico (equità, orientamento alla creazione di benefici per le/i cittadine/i) mortificati dalla logica manageriale; scarsa attenzione per la partecipazione degli stakeholder

Trasformazione digitale e paradigmi delle riforme amministrative

Dal New Public Management alla Digital Era Governance

Paradigmi alternativi al «New Public Management» hanno accordato centralità alle tecnologie digitali come strumenti utili a perseguire alcuni obiettivi

OPEN GOVERNMENT: trasparenza, partecipazione, collaborazione

NEW PUBLIC GOVERNANCE: co-produzione delle politiche pubbliche



Trasformazione digitale e paradigmi delle riforme amministrative

Dal New Public Management alla Digital Era Governance

Il recente paradigma della «Digital Era Governance» fa ruotare l'agenda delle riforme amministrative attorno alle opportunità offerte dalle tecnologie digitali

RE-INTEGRAZIONE del settore pubblico: condivisione di informazioni e servizi per ridurre sprechi e attenuare l'effetto «silos» tipico del modello organizzativo gerarchico

OLISMO: strutture pubbliche diventano agili e si riconfigurano attorno ai bisogni degli utenti (ad es. «sportelli unici»)

AUTOMAZIONE: interazione utenti/pubbliche amministrazioni mediato dalle tecnologie



Trasformazione digitale e paradigmi delle riforme amministrative

Dalla digitalizzazione alla trasformazione digitale

Digitalizzazione (e-government) come transizione nel breve termine dall'analogico al digitale nella gestione dei processi e nell'offerta dei servizi

Trasformazione digitale come processo comprensivo, olistico, che cambia relazioni e competenze nel settore pubblico per innovare nel medio-lungo periodo le forme di offerta dei servizi, ampliare la base degli utenti e aumentare il livello di soddisfazione dei bisogni degli utenti



Digital Era Governance

Principi-chiave

«Centro intelligente» che raccoglie ed elabora dati

Offerta differenziata di servizi sul territorio

Co-produzione di servizi

Accesso online ai servizi

«Once only»: procedure digitali semplificate attraverso lo scambio di informazioni tra enti



Principi-chiave

Dall'approccio «*technology in government*» (strumenti digitali che si applicano a processi invariati) si passa alla «*data-driven governance*» (processi che vengono re-ingegnerizzati per assicurare l'impiego intensivo dei dati)

Taglio dei costi: meno errori/frodi; staff dedicato a compiti con elevato valore aggiunto; meno oneri amministrativi; tempi di attesa ridotti

Miglioramento della qualità dei servizi: tracking in tempo reale dell'avanzamento dei procedimenti; previsioni più accurate sull'impatto delle politiche pubbliche; prestazioni «responsive» ai mutamenti della domanda in tempo reale

Legittimità: trasparenza e integrità; partecipazione; collaborazione

Digital Era Governance

Tipi di innovazione digitale

1. Processi interni (aumento della produttività e taglio dei costi)
2. Processi esterni (interazione con gli stakeholder, co-creazione di politiche e servizi)
3. Politiche pubbliche «responsive»
4. Servizi/prodotti più veloci, accessibili, semplici, efficaci



Digital Era Governance

Principi OCSE

Digital by design

Data-driven public sector

Government as a platform

Open by default

User-driven government

Proactiveness



Digital Era Governance

Raccomandazioni OCSE

Focalizzare l'attenzione sui bisogni degli utenti

Assicurare il sostegno della leadership politico-amministrativa

Sviluppare team multidisciplinari attraversando i confini organizzativi

Coinvolgere gli attori esterni prima possibile

Costruire comunità di pratica

Reclutare competenze

Investire sull'inclusione digitale



Digital Era Governance

La pressione del livello europeo

Fondi europei utilizzati per le riforme amministrative sono impiegati in larga misura in progetti di trasformazione digitale

Dal 2014 al 2022 la performance degli Stati membri dell'UE è stata rilevata dal *Digital Economy and Society Index* (DESI), ora integrato nel report sull'avanzamento del programma *Digital Decade 2030* imperniato su quattro ambiti (connettività, competenze, imprese digitali, servizi pubblici digitali)

Nell'ambito di questo programma vengono anche pubblicati su base annuale «Digital Public Administration factsheets» relativi ai singoli Stati membri

Alla digitalizzazione dei servizi pubblici è anche dedicato l'*E-Government Benchmark* che misura centralità per l'utente, trasparenza, abilitatori-chiave (identificazione elettronica e moduli precompilati), servizi transfrontalieri

Digital Era Governance

La pressione del livello europeo

Digital Decade policy programme 2030: cooperation cycle



#DigitalEU



LUMSA
UNIVERSITÀ



Il processo della trasformazione digitale

Fattori esterni

1. Domande e pressioni di imprese e cittadini
2. Contesto istituzionale (norme e controlli, linee-guida, standard, finanziamenti, assistenza tecnica)
3. Relazioni inter-organizzative che facilitano lo scambio di esperienze e buone pratiche

Il processo della trasformazione digitale

Fattori interni

1. Strategia di cambiamento che mirano a soddisfare bisogni attraverso l'innovazione digitale
2. Caratteristiche dell'innovazione digitale (compatibilità con le infrastrutture e i processi esistenti, complessità, vantaggio atteso, possibilità di sperimentare)
3. Frammentazione dei sistemi informativi
4. Competenze dei dipendenti
5. Commitment della leadership politica e amministrativa

Il processo della trasformazione digitale

Strategia di attuazione

1. Ristrutturazione delle relazioni organizzative
2. Nuova combinazione tecnologica tra vecchi e nuovi sistemi
3. «Re-framing» delle pratiche interessate dall'innovazione digitale



Tipi di fallimento

Fallimento di progetto: non vengono rispettate le scadenze prefissate, non vengono raggiunti gli standard di qualità, vengono assorbiti costi eccessivi

Fallimenti di sistema: il progetto viene realizzato ma il rendimento è inferiore alle attese, determinando un basso livello di soddisfazione

Fallimenti di utilizzo: il sistema non viene utilizzato perché in fase di progettazione non si è tenuto conto dei bisogni e delle capacità degli utenti

Le ragioni dei frequenti fallimenti

Gap Design/Realtà acuito dal «pro-innovation bias»

Carenza di capacità e percezione di perdita di controllo da parte dei funzionari (avversione al rischio dei burocrati)

Vincoli normativi (ad es. protezione dei dati personali)

Limiti dell'esecuzione (tempi non realistici, costi non attesi)

Effetti perversi e revisioni premature

Le ragioni dei frequenti fallimenti

Struttura organizzativa rigida

Relazioni inter-organizzative che non facilitano la condivisione dei dati

Dispositivi già disponibili non compatibili con le nuove applicazioni

Soluzione innovativa non coerente con gli obiettivi più ampi dell'organizzazione

Casi di fallimento

Il portale della sanità USA introdotto da Barack Obama

Portale «healthcare.gov» quale punto unico di accesso per la comparazione e la sottoscrizione dei piani assicurativi nonché per la ricerca dei benefici riservati ai soggetti più deboli

Forte commitment politico e disponibilità di risorse hanno determinato un pronunciato gap design/realità

Complessità del portale: troppi attori da coordinare, processi di affidamento dei contratti a molteplici soggetti, micro-management «add-on» incapace di allineare le attività dei diversi attori al disegno del progetto

Compressione delle fasi di «design, build and test»

Casi di fallimento

Il fascicolo sanitario elettronico nel Regno Unito

Punto di accesso unico agli eventi clinici dei pazienti con benefici per la programmazione dei servizi sanitari e per il monitoraggio dei pazienti da remoto

Organizzazioni del servizio sanitario escluse dalla progettazione del sistema informativo

Dipendenza dei professionisti sanitari dagli esperti ICT

Utilizzo del sistema avvertito come un aggravio dai professionisti sanitari

Formazione insufficiente

Riluttanza dei professionisti sanitari a venire monitorati dal management: fascicolo sanitario elettronico come “minaccia” per l'autonomia professionale

Riforme amministrative e trasformazione digitale

Gli ostacoli

Tensione standardizzazione vs autonomia (digitalizzazione si traduce in eccessiva rigidità)

Resistenza dei dipendenti con elevata qualificazione professionale che rivendicano la propria autonomia

Tecnologie digitali incidono sulle asimmetrie informative rilevanti per i rapporti di potere e controllo nelle relazioni intra- e inter-organizzative

Carenza di capacità (*do more with the same*) e distrazione di risorse dalle funzioni “core”: tensione tra innovazione digitale e «*workflow*» quotidiano

Assenza di «*literacy*» che consenta di cogliere adeguatamente le opportunità offerte dalle tecnologie digitali

Riforme amministrative e trasformazione digitale

Conclusioni

La trasformazione digitale richiede un approccio al cambiamento comprensivo che prenda a bersaglio *in primis* le relazioni intra e inter-organizzative

Si tratta di un processo aperto, in cui frequenti aggiustamenti marginali rispondono al feedback e alla domanda emergente di innovazione

Non avviene solo per mezzo di semplificazioni dei procedimenti perché richieda una nuova cultura dei dati amministrativi da impiegare nella formulazione, nell'attuazione e nella valutazione delle politiche pubbliche

Non si limita all'introduzione di dispositivi e applicativi moderni ma incide sul trattamento dei dati all'interno delle pubbliche amministrazioni

Non è rilevante la mera digitalizzazione dei servizi se la soddisfazione degli utenti è bassa