

# CAPITOLO QUINTO

## L'EGOVERNMENT PER LO SVILUPPO

### 5.1 Introduzione all'eGovernment

Il tema dell'e-government è schematicamente riconducibile all'incontro di due mondi molto diversi: in particolare, è il *risultato dell'applicazione dell'Information and Communication Technology (ICT) alle problematiche tipiche della pubblica amministrazione*. L'e-government è divenuto un importante tema nel dibattito sul rinnovamento e ammodernamento del paese, coinvolgendo in primo luogo le pubbliche amministrazioni, che sono ovviamente protagoniste di questi processi di cambiamento. Inoltre, il tema è di grande interesse per il mondo imprenditoriale che vede nell'e-government un'opportunità di sviluppo economico e uno strumento per incrementare l'efficienza del sistema paese. Infine, l'e-government è anche un nuovo terreno di confronto per le università, i centri di ricerca e formazione, le istituzioni culturali in genere, che devono confrontarsi con le sfide che questo nuovo tema pone sul piano della ricerca, del trasferimento tecnologico e della formazione.

In realtà, l'uso dell'ICT nelle amministrazioni pubbliche non è un fatto nuovo, avendo avuto inizio alcuni decenni fa. Tuttavia, nell'ultima decade i termini della questione sono sostanzialmente mutati. Non si tratta più semplicemente di automatizzare un processo o memorizzare informazioni in forma digitale, quanto di *trasformare in maniera anche radicale il funzionamento delle pubbliche amministrazioni grazie all'utilizzo dell'ICT*. Per fare questo, è necessario anche considerare il cambiamento organizzativo, la ridefinizione di ruoli e processi, l'innovazione legislativa e normativa: in sintesi, con e-government si intende il *ripensamento complessivo del funzionamento degli organismi dello stato, delle regioni e degli enti locali* alla luce dei bisogni dei cittadini e delle imprese, *utilizzando al meglio le opportunità offerte da una diffusa e capillare adozione dell'ICT*. L'e-government è quindi uno strumento strategico di sviluppo del paese, di ammodernamento e rinnovamento dei servizi e della qualità della vita, di incremento dell'efficacia e competitività complessiva del territorio, e degli enti e delle imprese che su di esso operano.

Negli anni '90 è stato avviato un processo di snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e controllo all'interno della Pubblica Amministrazione.

Si tratta di un processo avviato e che tutt'oggi è in corso con la riforma Bassanini.

Si possono rintracciare due fronti di lotta all'inerzia e ai costi della burocrazia italiana. Il primo è il decentramento delle funzioni di governo, le autonomie locali che vediamo compiersi negli ultimi tempi. Il secondo è quello dell'aggiornamento tecnologico di procedure e mezzi amministrativi.

Ciò che viene chiamato e-government, il governo elettronico, altro non è che questo, il tentativo, attuato grazie alle nuove tecnologie, di rendere più snelli ed efficienti i rapporti tra cittadino, imprese e Pubbliche Amministrazioni.

Il termine *e-government*, dall'acronimo inglese "e" = *electronic* e *government*, letteralmente: governo elettronico, vuole indicare la nuova filosofia gestionale delle politiche pubbliche adottata dalle istituzioni ad esse preposte, caratterizzata dall'utilizzo delle possibilità offerte dall'innovazione tecnologica, volta a predisporre strumenti tecnico-giuridici in grado di migliorare l'operato delle amministrazioni pubbliche, che possano essere valido supporto per il coinvolgimento e la partecipazione di cittadini e imprese ai processi di *governance*, ponendo le basi per futuri modelli innovativi di *e-democracy*.

L'e-government si inserisce nel più generale processo di cambiamento che vede protagoniste le amministrazioni pubbliche e che viene alimentato dalla valorizzazione dei diritti connessi alla necessità di garantire al cittadino una gestione della "cosa pubblica" più rispondente alle effettive e attuali esigenze della collettività, nonché all'affermazione piena dei diritti all'informazione e alla comunicazione nei confronti della collettività stessa, che deve poter essere resa cosciente delle attività dei decisori politici.

Uno degli scopi fondamentali che si prefigge l'*e-government* è proprio quello di avvicinare i pubblici poteri agli amministrati e passare da un modello organizzativo autoritario ed autoreferenziale dell'apparato governativo, ad uno consensuale e partecipativo che possa rendere i destinatari dei servizi pubblici utenti di amministrazioni efficienti ed efficaci.

Ne deriva che, fine imprescindibile, è quello di migliorare l'operato degli enti pubblici grazie a collegamenti e procedure che consentano una perfetta interoperabilità tra gli stessi ed un accesso funzionale a tali strutture da parte dei cittadini (per realizzare un'adeguata *customer satisfaction*).

L'*e-government* si basa sull'applicazione dell'*information and communication technology* (ICT) al diritto che, grazie ad un'opera di rinnovamento giuridico

supportata da una puntuale normativa emanata in materia<sup>1</sup>, ha permesso l'osmosi tra concetti tecnici e istituti giuridici.

L'adozione del documento informatico e della firma digitale stanno portando ad una graduale smaterializzazione degli atti aventi valenza giuridica che, unita alla gestione degli archivi basata sulla proceduralizzazione consentita dal protocollo informatico, hanno come fine ultimo la realizzazione di quella "teleamministrazione" che consentirà di abbattere le barriere di distanza fisiche e procedurali che si frappongono ai processi di comunicazione ed integrazione tra i vari enti che amministrano la Repubblica italiana e tra quelli deputati, in futuro, ad amministrare l'Unione Europea.

L'e-government rappresenta una visione della pubblica amministrazione omogenea, dove le amministrazioni centrali possano cooperare con gli enti locali sulla base di un modello federato in grado di essere propulsivo per lo sviluppo del Paese oggi e dell'intera Europa domani.

Al fine di coordinare, infatti, l'adozione di strumenti informatici al servizio dell'attività amministrativa e delle politiche pubbliche, il Governo italiano ha varato il piano di azione di *e-government*, che si propone l'implementazione delle seguenti categorie di azioni:

1. azioni di informatizzazione dirette a migliorare l'efficienza operativa interna delle singole amministrazioni;
2. azioni dirette ad informatizzare l'erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese che spesso implicano un'integrazione tra i diversi servizi di diverse amministrazioni;
3. azioni dirette a consentire l'accesso telematico degli utilizzatori finali ai servizi della Pubblica amministrazione e alle sue informazioni.

Tale piano rappresenta la programmazione nazionale italiana in materia che fa da riferimento al più ampio progetto denominato "*e-Europe*, per la Società dell'Informazione", predisposto dall'Unione Europea nel 1999 e avente la finalità di coordinare, sulla base di un'analisi comparativa, le iniziative dei paesi membri in merito all'informatizzazione della società civile e delle amministrazioni pubbliche, al fine di realizzare la cooperazione internazionale della società dell'informazione e di accelerare l'integrazione europea.

Viene, quindi, ad affermarsi, su scala europea, il diritto universale di partecipare ad una forma di "cittadinanza telematica", grazie alla quale sentirsi parte di una società che fa capo ad amministrazioni che convergono verso una gestione unitaria e funzionale dell'Unione Europea, sempre più orientata a passare da un'unione economico-militare ad una politico-amministrativa.

---

<sup>1</sup> in particolare D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 4451

L'armonizzazione e il coordinamento delle pubbliche amministrazioni dei paesi membri, attraverso l'implementazione dei processi di *e-government*, rappresentano i prodromi per una presentazione dell'Unione Europea come un soggetto internazionale più definito al resto del mondo, tanto che, prima ancora delle effettive adesioni di nuovi paesi all'Unione stessa, è stato proposto ai futuri partner di prevedere appositi piani di integrazione con i progetti di informatizzazione delle amministrazioni pubbliche e con le campagne di sviluppo della "Società dell'informazione" già avviate dagli organismi comunitari.

Un ruolo chiave gioca, inoltre, l'affermazione di una concezione sempre più federalista della Repubblica italiana, che va ad aggiungersi al resto di numerosi partner europei che, proprio nell'ordinamento federale, pongono le loro radici.

La devoluzione di poteri e competenze amministrative dal centro alle regioni ed agli enti locali, unita alla necessità di realizzare una semplificazione amministrativa ed alla volontà di rendere le autonomie territoriali i soggetti protagonisti della riforma efficientistica dello Stato, fanno da volano per l'adozione di supporti informatici e procedurali capaci di rendere l'interazione centro/periferie più produttiva ed efficace, a tutto vantaggio dell'autonomia delle realtà locali non più vincolate dalla burocratizzazione centripeta.

Anche in questo caso si è dinanzi al precorrere l'attuazione di una riforma vera e propria, garantendo un "federalismo informatico" in grado di poter fare da preziosa battistrada per l'affermazione, quantomeno, di un regionalismo "forte" che possa favorire l'avvicinamento delle amministrazioni ai cittadini.

Parallelamente, il coinvolgimento diretto dei cittadini ai processi di gestione delle politiche pubbliche, offrendo loro la possibilità di interagire con le amministrazioni pubbliche grazie a mezzi più accessibili e con canali più diretti, pone gli stessi al centro di un processo di valorizzazione del proprio ruolo socio-politico.

Si può, dunque, prefigurare l'esaltazione di una "sussidiarietà telematica", sia verticale che orizzontale.

Verticale, poiché fornire alle amministrazioni locali gli strumenti per meglio operare e collegarsi tra loro e con le istituzioni centrali, consente alle stesse di erogare servizi di *front-office* qualitativamente migliori e senza il bisogno di operatori interposti tra amministratore e utente, consentendo, inoltre, agli uffici di *back-office* di poter operare in maniera più produttiva e funzionale, grazie ad una comunicazione interna assistita dalle procedure informatiche.

Sussidiarietà orizzontale, perché la partecipazione attiva dei cittadini ai procedimenti amministrativi, attuabile grazie all'interconnessione telematica di questi con le amministrazioni, consente ai privati di gestire direttamente alcune

delle procedure amministrative prima bisognose di appositi uffici ed operatori per il ricevimento delle istanze da parte del pubblico.

Il pieno coinvolgimento di regioni ed enti locali al piano d'azione per l'*e-government*, avviene, in Italia, con il D.P.C.M. 14 febbraio 2002, per mezzo del quale gli ente territoriali sono stati invitati a presentare progetti (destinati ad essere co-finanziati dallo Stato), per l'attuazione dell'*e-government* secondo canoni e criteri indicati dal Governo centrale, al fine di coordinare la pianificazione progettuale ed applicativa su scala nazionale.

Le linee guida dettate per la presentazione di tali progetti, sono inerenti alla predisposizione di *front-office* e servizi di *e-government* per cittadini e imprese; alla realizzazione di una Rete Nazionale avente caratteristiche e principi di cooperazione applicativa; all'interoperabilità dei sistemi di protocollo informatico e posta elettronica certificata da firme digitali; all'accesso ai servizi con la Carta d'identità elettronica e con la Carta nazionale dei servizi, che saranno le *smart-card* in possesso dei cittadini per accedere telematicamente ai servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche; alle garanzie sul trattamento dei dati personali.

L'obiettivo finale del piano d'azione di *e-government* in Italia è quello di rendere interoperabili, ai vari livelli di competenza, tutte le amministrazioni centrali, le 20 regionali, quelle delle 102 province e dei circa 8100 comuni; il tutto finalizzato ad un futuro macro-coordinamento con quella che dovrà essere l'Europa delle regioni e delle realtà locali, soggetto di riferimento per le autonomie territoriali, in vista della realizzazione di un federalismo su scala europea.

A riprova dell'impegno di assistenza alle amministrazioni territoriali da parte del Governo italiano, il 20 marzo 2002, il Dipartimento della Funzione Pubblica e il Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie, hanno approvato un "Progetto per una rete di Centri di Competenza sull'*e-government* nelle regioni italiane"; tali strutture si propongono di perseguire tre obiettivi generali:

1. aiutare tutti gli attori regionali coinvolti nella preparazione e realizzazione dei programmi e progetti di *e-government*;
2. definire e diffondere modelli, approcci e strumenti condivisi su aspetti critici e rilevanti dell'*e-government*;
3. sviluppare la cooperazione tra livelli di governo nei sistemi territoriali regionali e la collaborazione interregionale.

Il cittadino, dal canto suo, avrà come riferimento uno sportello unico della pubblica amministrazione, potendo contare su di un'intercomunicabilità interna alle amministrazioni capace di eliminare le problematiche di comunicazione e di *governance* che da sempre affliggono i vari organi deputati alla gestione delle politiche pubbliche.

L'impegno programmato dai governi degli stati membri dell'Unione Europea, formalizzato nel piano *e-Europe*, è quello di

garantire una "società dell'informazione" accessibile a tutti, intervenendo con azioni di alfabetizzazione informatica per la popolazione e per i dipendenti pubblici chiamati ad applicare operativamente l'*e-government*. La partecipazione dei privati al piano di *e-government* è garantita anche dalla necessità, per le amministrazioni pubbliche, di dotarsi, oltre che di referenti interni, anche di soggetti esterni per la gestione dell'informatizzazione, visto l'alto grado di tecnicismo e professionalità specifiche che comporta l'adozione di strumenti telematici (politiche di *outsourcing*); non solo, forme di collaborazioni pubblico-privato sono garantite anche dal *Project Financing*, ovvero dalle opportunità, previste nella legge 415 del 1998 sugli appalti pubblici "Merloni ter", di finanziare infrastrutture e servizi pubblici con risorse e capitali privati, con la conseguente partecipazione dei finanziatori ai proventi ricavati dalla vendita dei servizi. Per realizzare l'*e-government* vengono costruiti siti web che fungono da sportello per le informazioni sempre aperti, si collegano tra loro i database dei diversi enti pubblici per una gestione più efficiente dei dati ed un minor utilizzo di certificazioni da parte dell'utente. Si mette a disposizione la possibilità di fornire e richiedere informazioni attraverso Internet. L'*e-government* rappresenta, quindi, l'occasione per un reale avvicinamento delle istituzioni nazionali e dei diversi soggetti internazionali, europei e non, tanto che il Governo italiano, nell'aprile 2002, ha organizzato una conferenza internazionale sul tema "*E-government per lo sviluppo*", alla quale hanno partecipato numerosi esponenti di paesi in via di sviluppo. In tale occasione, con una dichiarazione congiunta, i leader del G8 hanno incoraggiato "*...lo sviluppo di un piano d'azione sul ruolo che può svolgere l'e-government, per rafforzare la democrazia e lo stato di diritto, consentendo ai cittadini di esercitare responsabilmente i propri diritti e doveri e rendendo più efficiente l'offerta dei servizi essenziali da parte dei governi...*".

## 5.2 La Risoluzione di Strasburgo sul tema dell'egovernment

**OTTAVA RIUNIONE DEI MINISTRI EUROPEI DELLA FUNZIONE PUBBLICA  
(STRASBURGO, 7 NOVEMBRE 2000) - RISOLUZIONE GENERALE –  
(TESTO ADOTTATO DAI MINISTRI)**

**Tale risoluzione**, considerando l'importante lavoro compiuto a partire dalla prima riunione dei Ministri europei della funzione pubblica e dell'amministrazione tenuta nel 1988 a Maastricht, onde favorire una migliore conoscenza reciproca delle amministrazioni nazionali degli Stati membri dell'Unione Europea, sviluppando gli scambi di *best practices* e la mobilità tra dipendenti pubblici a

livello europeo; considerando l'aspirazione fortemente espressa in ciascuno Stato membro e a livello comunitario, per una modernizzazione profonda delle modalità di gestione pubblica, per giungere a delle procedure e regolamentazioni più semplici, più efficaci e più trasparenti, che rispondano nella maniera migliore alle attese dei cittadini; alla luce dell'interesse e l'importanza per l'avvenire di compiere progressi nell'insieme dei temi iscritti all'ordine del giorno della riunione di Strasburgo, che definiscono le grandi priorità per un'azione di modernizzazione concertata in seno all'Unione europea; considerando l'importanza in questo contesto del nuovo metodo aperto di coordinamento raccomandato dal Consiglio Europeo di Lisbona che permette di costruire insieme uno spazio europeo di qualità delle amministrazioni pubbliche; considerando l'importanza di un dialogo sociale attivo al servizio del cambiamento e della modernizzazione delle amministrazioni pubbliche; considerando l'interesse e l'importanza di un dialogo permanente con i rappresentanti degli utenti dei servizi pubblici;

Alla luce di tali premesse i Ministri della funzione pubblica e dell'amministrazione dell'Unione Europea riuniti a Strasburgo il 7 novembre 2000:

**1** – chiedono ai direttori generali incaricati della funzione pubblica e ai direttori generali incaricati della regolamentazione di prendere le misure di attuazione pratica necessarie per assicurare un seguito e una messa in opera efficace delle risoluzioni adottate, favorendo in particolare la costituzione di gruppi di lavoro ad hoc e realizzando un sistema di seguiti che permetta un effettivo monitoraggio dei progressi ottenuti;

**2** – ritengono che l'importanza dei lavori avviati e la messa in opera soddisfacente delle risoluzioni adottate necessitino anche della tenuta regolare, sotto forma da definirsi per ciascuna presidenza, di riunioni dei Ministri che permetteranno di fare il punto sui progressi realizzati, di affrontare le eventuali difficoltà e di mantenere un forte orientamento politico. A questo riguardo i Ministri prendono nota con soddisfazione dell'annuncio da parte di Svezia, Belgio e Spagna della loro intenzione di giocare, in occasione del loro turno di presidenza, un ruolo attivo nella messa in opera di questa strategia europea di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche;

**3** – constatano il legame spesso stretto tra il processo di riforma a livello nazionale e a livello comunitario, e la necessità di assicurare, ogni volta che giustificato, la coerenza degli orientamenti e delle decisioni adottate su temi simili ma in diverse istituzioni.

In particolare, si ritiene di dover prendere in considerazione i seguenti punti:

a) questioni di interesse generale per la funzione pubblica (igiene e sicurezza, formazione professionale, impiego dei disabili) e la modernizzazione delle

amministrazioni (valutazione delle *performances*, utilizzazione delle nuove tecnologie dell'informazione...).

### **E- Government e l'unione Europea**

Con la parola **eGovernment** si indicano tutte le possibili applicazioni e servizi realizzabili utilizzando le tecnologie dell'informazione per rendere più agevoli ed efficienti i processi amministrativi nelle istituzioni pubbliche e dare al cittadino nuove possibilità per l'esercizio del dovere democratico e della partecipazione alla vita politica.

All'interno della Direzione Generale Società dell'Informazione della Commissione europea esiste un'unità di ricerca sullo sviluppo di servizi per l'eGovernment. Una delle ultime iniziative di questa unità riguarda la tematica dell'e-Democracy, ossia come le tecnologie digitali possano aprire nuovi spazi di partecipazione democratica per i cittadini. L'eGovernment è oggi un tema centrale nella politica della società dell'informazione a tutti i livelli: locale, regionale, nazionale, Europeo e persino globale. L'eGovernment è uno strumento e non un obiettivo in se stesso. Esso dovrebbe aiutare ad erogare un miglior governo in almeno tre modi:

**a. In primo luogo**, l'eGovernment dovrebbe rendere possibile per i cittadini seguire ciò che fanno i loro governi centrali, regionali e locali, partecipare ai processi decisionali fin dalle fasi iniziali, verificare che il denaro pubblico sia speso bene. L'eGovernment è un mezzo per realizzare il governo aperto.

**b. In secondo luogo**, l'eGovernment dovrebbe aiutare a fornire ai cittadini servizi pubblici personalizzati che incontrino i loro bisogni specifici.

Questo dovrebbe valere per qualsiasi cosa dai moduli personalizzati delle tasse online al venire incontro alle speciali esigenze delle persone con disabilità. L'eGovernment dovrebbe consentire un governo inclusivo, che fornisca per ciascuna persona servizi individualmente rilevanti ed utilizzabili.

**c. In terzo luogo**, l'eGovernment dovrebbe aiutare le amministrazioni pubbliche ad erogare più valore per il denaro dei contribuenti, aumentando efficienza e produttività.

Il settore pubblico, quale settore ad alta intensità di informazione, può essere reso più efficiente digitalizzando informazione e processi. Esempi sono l'eliminazione della re-immissione di dati, la riduzione dello sforzo per il recupero delle informazioni, ed il case-oriented workflow.

L'eGovernment dovrebbe permettere un governo più produttivo.

*Governo Aperto*

L'e-Government dovrebbe aiutare a far funzionare meglio la democrazia. Questo riguarda l'incremento della partecipazione e del coinvolgimento democratici. Ciò può cominciare già nello stadio iniziale di preparazione del processo legislativo attraverso un'estesa consultazione online.

I passi del processo decisionale dovrebbero essere resi visibili e trasparenti. Questo è parte dell'approccio dell'Unione Europea denominato Better Regulation.

'Governo Aperto significa anche aumento della trasparenza e della responsabilità. La trasparenza e l'apertura sono importanti, non solo a causa del meccanismo democratico di controllo della responsabilità. Esso è anche una necessità economica, combattere la corruzione e la frode e rendere così l'investimento più attraente.

L'ICT è particolarmente adatta ad aumentare la trasparenza. Ad esempio, nelle gare pubbliche tutte le informazioni sull'offerta possono essere rese disponibili online a uguali condizioni per ogni gruppo che sia interessato a partecipare alla gara.

### **e-Government Inclusivo e Personalizzato**

L'e-Government dovrebbe essere finalizzato ad erogare servizi pubblici in un modo che li renda accessibili e rilevanti per ciascun cittadino o azienda. Ciò significa che l'e-Government dovrebbe fornire equità, ovvero uguali diritti ed opportunità di partecipazione per tutti.

Noi dovremmo avere come scopo che tutti i cittadini siano in grado di usare il governo elettronico, sia che essi abbiano minori capacità digitali, che abitino in regioni remote, che abbiano meno entrate economiche, o che abbiano speciali esigenze mentali o fisiche.

I Governi hanno un compito da portare a termine molto più difficile che non le aziende. Essi non possono scegliere i loro clienti, devono servire chiunque. Laddove le aziende possono puntare sull'efficienza, le amministrazioni pubbliche devono perseguire sia efficienza che equità.

Il fornire servizi che siano accessibili da tutti dovrebbe essere portato ad un passo ancora ulteriore: i servizi dovrebbero essere personalizzati.

Un approccio nel settore pubblico potrebbe essere organizzare i servizi intorno ad importanti eventi della vita degli individuali cittadini, quali il matrimonio o il trasloco o, - nel mercato unico europeo - il passare ad un altro lavoro in un'altra nazione.

### **e-Government e Produttività**

Il terzo obiettivo dell'e-Government è aumentare la produttività attraverso maggiore efficienza ed offrire servizi di migliore qualità ed innovazione basati sull'ICT. Questo contribuirà alla crescita della produttività attraverso tutta l'economia.

La produttività ha importanza in quanto essa è la fonte chiave per aumentare le reali entrate ed il welfare.

Produttività, qualità ed innovazione nel settore pubblico porteranno alle seguenti conseguenze:

- ❑ Per i cittadini esse significano minori costi per i servizi pubblici e migliore qualità della vita;
- ❑ Per le aziende la produttività può aumentare se esse possono ottenere servizi pubblici ad un costo inferiore tagliando le lungaggini burocratiche e riducendo il tempo di attesa;
- ❑ Per lo stesso settore pubblico, un'augmentata efficienza significherà che meno tempo dovrà essere speso in compiti amministrativi di routine e più tempo sarà disponibile per una competente interazione faccia a faccia nel front-office. Liberando risorse, possono essere finanziate priorità quali un aumento nell'inclusione.

Oltre a ciò, in alcune nazioni un miglioramento dell'efficienza del settore pubblico è una necessità a causa dell'andamento demografico. Con una popolazione che invecchia vi saranno meno persone disponibili nel servizio pubblico. Essi devono essere messi in grado di lavorare più efficientemente.

I Ministri delle Telecomunicazioni hanno concordato nel puntare su connessioni a larga banda per importanti pubbliche amministrazioni entro il 2005. Si pensa inoltre che per il 2005 metà delle connessioni Internet in Europa dovrebbero essere a banda larga. Si crede che il Summit dei leader europei di oggi supporterà un simile obiettivo.

### **Misurare l'e-Government**

Gli economisti hanno effettivamente trovato conferma che l'investimento in ICT contribuisce significativamente, nel complesso, alla crescita della produttività.

Ma vi sono grandi differenze tra settori dell'economia.

Un'altra considerevole scoperta è che l'Unione Europea ha a mala pena raggiunto gli Stati Uniti negli scorsi 25 anni in PIL (Gross Domestic Product = Prodotto Interno Lordo) pro capite.

Inoltre, l'anno 1995 è stato un punto di svolta per la crescita della produttività. Da quel momento gli Stati Uniti hanno visto un'accelerazione di produttività mentre l'Europa non ha migliorato ulteriormente.

In Europa sembriamo non avere beneficiato così tanto come gli Stati Uniti dall'investimento in ICT. E' degno di nota che questo avvenga nel settore dei servizi.

Ma è possibile applicare questi risultati anche al settore pubblico?

E' effettivamente molto probabile che anche nelle pubbliche amministrazioni l'ICT svilupperà il suo pieno potenziale solo se accompagnata da cambiamento organizzativo e miglioramento delle capacità.

Un sito web di e-Government è solo un primo passo per fornire un accesso più facile alle informazioni. I pieni benefici di servizi personalizzati, servizi one-stop, self-service, miglioramento di trasparenza ed efficienza vengono solo dal ri-pensare lo stesso processo di erogazione di un servizio pubblico.

E' ancora difficile misurare accuratamente la crescita di produttività nel settore pubblico. Ma è chiaro per chiunque che tagliando le lungaggini burocratiche un medico sarà in grado di curare più pazienti. E quando gli stessi dati non devono essere ri-digitati ancora ed ancora, i funzionari pubblici possono dedicare più tempo al contatto personale con i cittadini.

### **Azione al livello Europeo**

Al livello Europeo l'e-Government è una chiara priorità. Esso appare in maniera prominente nella nostra strategia recentemente adottata per ristabilire fiducia nel settore della comunicazione elettronica. Esso gioca un ruolo centrale nel Piano di Azione eEurope 2005<sup>3</sup> che ha come obiettivo stimolare un efficace utilizzo di Internet.

L'approccio di eEurope 2005 è quello di creare un ciclo di feedback positivo stimolando la richiesta di contenuto, applicazioni e servizi rimuovendo al contempo barriere e creando incentivi all'investimento per un'infrastruttura sicura, multi-piattaforma ed a larga banda.

In termini di contenuto, servizi ed applicazioni il settore pubblico può giocare un ruolo chiave nell'e-Government, nell'e-Health e nell'e-Learning. Al fine di liberare molto contenuto utile noi abbiamo proposto una Direttiva sul ri-utilizzo della informazione del settore pubblico.

Anche le sfide tecniche e di standardizzazione sono trattate a livello Europeo. Servizi pubblici interoperabili possono aiutare per il mercato unico in Europa. L'e-

Government dovrebbe puntare a migliorare la libertà di movimento di beni, servizi, capitali e persone.

Il livello di interoperabilità è spesso soggetto a dibattito.

### **Conclusioni**

Noi dovremmo mirare a mostrare che l'e-Government fornisce i mezzi economici ed organizzativi e libera le risorse per rinforzare le nostre priorità politiche in aree quali lo sviluppo locale, l'imprenditorialità, la coesione sociale, l'identità culturale, l'integrazione di immigranti, la lotta al digital divide, l'apertura, ecc..

Quando otterremo tale obiettivo, i responsabili delle decisioni a tutti i livelli nelle pubbliche amministrazioni saranno convinti.

L'e-Government dovrebbe consentire un settore pubblico aperto, inclusivo e produttivo. Esso dovrebbe aumentare l'efficienza e l'equità nei servizi pubblici e mettere l'utente al centro. Se questo sarà dimostrato, anche i cittadini e le aziende saranno convinti e diventeranno impegnati fruitori dell'e-Government.

### **5.3 E-Government per lo sviluppo del paese**

La "buona amministrazione" dipende da un insieme alquanto complesso di requisiti di carattere legale, amministrativo, organizzativo, regolamentativo tecnico e dei mercati, tecnologici e di risorse umane. Ognuno di essi, in coerenza con un dato livello di sviluppo socio-economico e con il proprio peso, organicamente contribuisce al buon funzionamento dell'amministrazione.

Una pubblica amministrazione, data dall'insieme dei suoi poteri istituzionali, nelle loro espressioni centrale e locale, è lo specchio coerente della società in cui è incardinata e di questa società rappresenta organicamente vincoli e opportunità.

Così l'amministrazione pubblica di un paese è il risultato di una complessa evoluzione di poteri, più o meno decentrati, di norme, di strutture organizzative, di competenze amministrative e tecnologiche; deve avvalersi di un'ampia disponibilità di capacità professionali avanzate e specialistiche. Essa è anche il soggetto delle modifiche e delle trasformazioni che originano nella società civile di cui contribuisce a consolidare l'organica evoluzione.

Il processo di riforma di una pubblica amministrazione, cioè il suo percorso di trasformazione e di adattamento alle mutate condizioni del paese, è un processo che non può non trovare origine all'interno di una precisa consapevolezza e determinazione politica. Ma deve poi trovare coerente espressione nelle

dinamiche di una molteplicità di fattori e, in ultimo, consolidarsi in una mutazione operativa di cui le tecnologie ICT possono rappresentare l'elemento catalizzante, ma non l'unico.

Un'amministrazione pubblica evolve attraverso un processo alquanto complesso a cui contribuiscono fattori diversi che solo in determinate combinazioni possono consentirne il continuo adattamento alle mutevoli condizioni della società. Con il formidabile sviluppo delle ICT, le stesse tecnologie costituiscono un fattore strategico del cambiamento, per cui la trasformazione operativa di un'amministrazione può, almeno parzialmente, configurarsi come un programma di e-government.

La definizione di un quadro metodologico generale di supporto alla realizzazione e al mantenimento nel tempo di progetti di riforma delle amministrazioni può prendere le forme, sotto un profilo più propriamente metodologico, di un modello di riferimento per lo sviluppo di un'amministrazione digitale, di cui questo contributo definisce alcuni principi guida, che proponga, in un contesto svincolato da specifici riferimenti socio-culturali, un metodo generale di supporto al disegno progettuale in grado di sostenere la definizione di soluzioni operative di grande efficacia e organicità rispetto disegno di riforma.

### **E-government: sviluppo possibile**

*Lo sviluppo dell'e-government procede lentamente. Ancora non è stata trasformato il rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione.*

*Come è ben evidenziato nel modello sotto riportato, i problemi sono presenti in diversi punti del flusso di relazioni e comunicazioni:*

- nella diffusione e nell'uso degli strumenti di identificazione (anche se l'Italia è stata a prima nazione a lanciare la firma digitale nei rapporti tra imprese e PA)
- nelle trasformazione dei canali di accesso tradizionali (con qualificazione professionale del personale addetto verso la cultura del servizio)
- nella creazione di call e contact center (con primi livelli di risposta decentrati in outsourcing e con secondi livelli in house gestiti da personale qualificato sia in termini di relazione che di contenuti specialistici)
- nell'intervento di automazione ed integrazione importante delle attività di back office.

*Fig. 5 (Modello di e-government della P.A.)*



## LE DIMENSIONI DELL'E-GOVERNMENT

Per valutare correttamente la relazione tra e-government e sviluppo del paese, è necessario innanzi tutto identificare e studiare le diverse dimensioni che caratterizzano i processi di innovazione e cambiamento delle pubbliche amministrazioni.

### 5.3.1 Le tecnologie come fattore abilitante

Il ruolo abilitante delle tecnologie nello sviluppo dei processi e dei servizi della PA, come pure della sua interazione con i cittadini e l'ambiente economico e produttivo ha ormai trovato larghe conferme e diffuse applicazioni.

Il mercato delle ICT offre soluzioni in grado di supportare e potenziare fortemente la conservazione, elaborazione e diffusione delle informazioni nel contesto delle funzioni istituzionali, in coerenza con il quadro normativo di riferimento e, più in generale, la distribuzione dei servizi, garantendo, nel contempo, un enorme ampliamento delle possibilità di accesso da parte della collettività.

Cogliere tali opportunità è una scelta irrinunciabile, purché si riesca ad utilizzare le tecnologie come supporto a nuovi modelli organizzativi e di interazione e non come *soluzioni "in sé"*.

Il fattore tecnologico, d'altro canto, può assumere maggiore o minore criticità in funzione delle specifiche funzioni della PA e, più in generale, del contesto socio economico di riferimento. Certamente è da considerare irrinunciabile, nell'ambito delle funzioni più strettamente connesse alla gestione del patrimonio informativo, ove, nella sostanza, non esistono alternative praticabili all'utilizzo delle ICT; in questi contesti è da considerare di importanza strategica la rimozione di quei vincoli che dovessero ostacolarne il pieno utilizzo. Parimenti strategico è il recupero di tutti i patrimoni informativi delle amministrazioni pubbliche, garantendo il superamento

di tutte le barriere frapposte da architetture tecnologiche datate o fortemente proprietarie. Il superamento di questi vincoli dipenderà non solo dall'adeguamento delle tecnologie impiegate, ma, soprattutto, da un profondo ridisegno normativo e organizzativo delle strutture e dei procedimenti coinvolti.

L'informazione è il patrimonio essenziale non solo per le aziende private, ma anche, e soprattutto, per la pubblica amministrazione, ma un'informazione dispersa, disorganizzata, e, in ultima analisi, difficile da gestire, sintetizzare ed analizzare può costituire un limite quasi insormontabile allo sviluppo ed al controllo di politiche efficaci.

Per quanto concerne i servizi erogati dalla pubblica amministrazione, un elemento che merita particolare attenzione è l'esigenza di flessibilità nella loro natura, struttura ed organizzazione. La PA deve manifestare capacità di rapido adeguamento e sviluppo rispetto a contesti socio-economici in rapido e spesso difficilmente prevedibile cambiamento. Molti dei sistemi informativi realizzati fino ad oggi sono stati caratterizzati da una logica del processo di servizio cablata all'interno del sistema e, proprio per questo, adatti ad un contesto stabile e duraturo, ma estremamente difficili e costosi da adeguare a contesti maggiormente dinamici.

Le tecnologie oggi disponibili, che consentono una netta separazione della logica di processo da quella più strettamente applicativa appaiono, per le grandi strutture in genere e per la pubblica amministrazione in particolare, un'opportunità irrinunciabile.

Ad esempio, le piattaforme per la gestione del *workflow* non solo consentono di rendere disponibili le funzioni operative e di controllo delle operazioni a strutture organizzative variabili nel tempo, ma con lo sviluppo di interfacce spesso caratterizzate da alta usabilità, consentono alle amministrazioni lo sviluppo di una cultura di processo più profonda ed una maggiore e più agevole possibilità di intervento sui propri modelli operativi. Tali sistemi, inoltre, rendono certamente più agevole anche l'adozione di modelli operativi di lavoro diversi, come quello del lavoro a distanza (telelavoro), che possono offrire soluzione a disagi sociali di vario tipo (handicap, dispersione geografica, ecc.).

Le tecnologie che rendono possibile la più ampia distribuzione di informazioni e servizi, prime fra tutte quelle di rete, oltre che costituire il substrato fisico su cui fondare l'effettiva cooperazione tra i diversi processi della PA, possono costituire un formidabile abilitatore per tutte le politiche di decentramento amministrativo. Il loro sviluppo, però, deve essere oggetto di una pianificazione coerente con le effettive esigenze e con i piani di sviluppo complessivi della PA, sia in termini di copertura geografica, sia in termini di capacità e di tecnologia di base. Tali infrastrutture, infatti, sono caratterizzate dalla molteplicità di opzioni tecnologiche

disponibili (dalle reti telefoniche e dati tradizionali, a quelle wireless, ai canali satellitari), estremamente variabili sia quanto a potenzialità, sia quanto ad investimenti necessari per la realizzazione, l'avvio e la gestione. L'utilizzo massiccio, da parte della pubblica amministrazione, delle infrastrutture di comunicazione e della rete *internet* in particolare, può avere un impatto non trascurabile sul mercato, sia per lo sviluppo dell'infrastruttura in sé, sia nell'ottica di politiche volte a sostenere lo sviluppo del traffico.

Quale che sia il livello tecnologico e culturale in cui la PA si trova ad operare, cittadini ed imprese richiedono di poter interagire con essa nel modo più efficace possibile, coerentemente con la propria cultura e le proprie abitudini e possibilità che sono, naturalmente, fortemente differenziate in funzione dei livelli di istruzione, reddituali, etc. In quest'ottica, la disponibilità di accessi multicanale appare l'unica strada percorribile e si pone con forza il problema della scelta e del peso relativo da assegnare a ciascun canale.

La scelta deve essere guidata da criteri che tengano in conto sia le caratteristiche specifiche del servizio da erogare (in termini di traffico generato, esigenza di interazione tra utente ed amministrazione, natura delle informazioni trattate, ecc.), sia le caratteristiche dei soggetti destinatari del servizio (in termini di distribuzione sul territorio, cultura specifica, multilinguismo ecc.), senza dimenticare, com'è ovvio, un'attenta valutazione delle infrastrutture disponibili e dei costi connessi al loro approvvigionamento o alla loro realizzazione. Le specifiche soluzioni dovranno ovviamente trovare coerenza a livello di politiche di settore e industriali per non disperdere risorse finanziarie o vanificare politiche di accesso o di sviluppo.

Lo sviluppo e il funzionamento di un'amministrazione digitale pongono problemi di sicurezza e di protezione delle informazioni che non possono essere sottovalutati. Il problema, prima ancora che tecnologico è di ordine organizzativo. È infatti evidente che nessuna politica può essere avviata senza che siano prima definiti i criteri di sicurezza da applicare a ciascuna singola informazione o categoria di informazioni e le responsabilità connesse alla gestione del "problema sicurezza".

Le tecnologie devono supportare in modo affidabile la confidenzialità, (ovvero la garanzia che, ove richiesto, i soggetti siano identificati ed abbiano accesso alle sole informazioni per le quali hanno esplicita autorizzazione, nei modi per i quali sono autorizzati), e l'integrità, (ovvero la garanzia che le informazioni non vengano modificate, in nessuna fase del loro ciclo di vita, senza specifica autorizzazione), all'interno di meccanismi di gestione che consentano di monitorare soggetti e processi e, in definitiva, l'uso che delle informazioni viene fatto.

Un aspetto di particolare importanza, nel più ampio dominio delle problematiche attinenti alla sicurezza delle informazioni, è quello della privacy. Naturalmente tale problema si pone anche per informazioni conservate in archivi cartacei, ma in strutture in cui l'informazione, su supporto elettronico, è potenzialmente trasferibile ovunque, sfruttando sistemi di comunicazione diversi e numerosi, essa si pone come criticità rilevante e richiede di essere affrontata sotto l'aspetto normativo, organizzativo e tecnico.

Dal punto di vista più strettamente tecnico gli elementi guida nella scelta delle tecnologie dovranno essere, da un lato la capacità di reciproca integrazione e cooperazione e, dall'altro, la capacità di adattarsi, con tempi e costi contenuti, alla rapida evoluzione dei fabbisogni e delle condizioni di contorno che caratterizzerà il processo di realizzazione della e-administration.

Tali criteri valgono indipendentemente dai livelli di intervento prescelti nella realizzazione di programmi di e-government: investimenti sulle infrastrutture di back office, (office automation, basi informative, etc.); creazione di "vetrine informative" su internet; realizzazione di piattaforme per la gestione dei flussi di lavoro e lo scambio documentale, (workflow, intranet, etc.); offrendo nuove opportunità a cittadini e imprese per condurre, completamente on line, transazioni con le diverse amministrazioni, affiancando ai canali più tradizionali altre modalità più innovative di interazione.

L'adozione di architetture cooperanti potrà consentire il superamento dei frequenti fenomeni di settorializzazione, (incompletezza), dei sistemi informativi, favorendo lo sviluppo di strategie più orientate al servizio ed ai bisogni effettivi della società.

La completa cooperazione dei sistemi informativi, realizzata anche attraverso un adeguato disegno riorganizzativo dell'amministrazione, rappresenta la forma più evoluta del modello di interazione con la società, che trova la sua espressione operativa nella realizzazione di punti unificati di accesso logico all'amministrazione, raggiungibili attraverso canali fisici differenziati sulla base delle preferenze e possibilità dei singoli soggetti.

### **5.3.2 Leggi e Norme**

Benché forse legate ad aspetti lontani dal mondo delle tecnologie, le norme e le leggi giocano un ruolo importante nello sviluppo dell'e-government. L'esempio forse più eclatante di interazione tra aspetti tecnologici e aspetti legislativi è quello della firma digitale. Con le innovazioni introdotte nel corso degli ultimi anni, è oggi possibile firmare digitalmente un documento e trasmetterlo in forma elettronica sulla rete.

Il passaggio che rende questo servizio realmente praticabile consiste nel riconoscimento del valore legale della firma digitale. In assenza di tale riconoscimento, la tecnologia non sarebbe utile ai fini dei servizi di e-government.

L'e-government, quindi, si attua anche, grazie e attraverso una serie di azioni di questo tipo. Esse possono essere classificate in due macrocategorie:

**Azioni abilitanti:** si tratta di quelle iniziative normative e legislative che rendono possibile, riconoscendone il valore legale, l'utilizzo di specifici servizi infotelematici quali la già citata firma digitale.

**Azioni motivanti:** si tratta di iniziative che non sono di per se stesse volte a dare validità a specifici servizi ICT quanto a promuoverne l'utilizzo. Per esempio, la decisione delle Camere di Commercio di accettare comunicazioni solo in forma telematica debitamente firmate digitalmente è un'azione che mira a promuovere la diffusione di innovazione, in presenza di azioni abilitanti già portate a termine.

Le innovazioni legislative e normative sono quindi essenziali quanto quelle tecnologiche e metodologiche. In loro assenza, problemi anche banali appaiono di difficile risoluzione. Si pensi all'applicazione della marca da bollo su una richiesta per una pubblica amministrazione, applicazione che in forma digitale non è ovviamente praticabile.

Tuttavia, il cambiamento non può basarsi solo sull'emanazione di una norma o regolamento, secondo la tradizionale impostazione burocratico-amministrativa (centrata sulla produzione di leggi e normative): è necessario operare con una logica di gestione del cambiamento, caratterizzata da una proposizione chiara della visione e degli obiettivi del cambiamento, l'utilizzo di agenti del cambiamento, il coinvolgimento di coloro che devono concretamente realizzarlo e il relativo sviluppo delle competenze, il coordinamento delle iniziative e il consolidamento dei risultati.

### **I fondamenti normativi per un'amministrazione digitale**

Al fine di costituire un modello di governo digitale vi sono dei requisiti indispensabili dal punto di vista organizzativo e normativo. La stessa organizzazione, seppure è una prassi consolidata, va regolata normativamente.

Vi sono alcuni requisiti di tipo tecnico giuridico-politico-organizzativo che non possono mancare. Il modello macro descritto in queste pagine serve per orientare l'amministrazione a sviluppare la normativa minima indispensabile, come uno dei fattori critici per lo sviluppo di un'amministrazione digitale. Al fine di rendere valide ed efficienti le implementazioni del modello, devono essere validi ed efficienti alcuni requisiti minimi dal punto di vista organizzativo e normativo.

Il governo digitale per lo sviluppo va inteso anche come incentivo al consolidamento democratico nei paesi dove si attua.

### 5.3.3 Semplificazione della normativa a sostegno dell'e-government

Una tappa importante per lo sviluppo del governo digitale consiste nella revisione dell'ordinamento in vigore al fine di incorporarvi i criteri minimi enunciati e ridurre il grado di contraddittorietà, lacunosità e ridondanza del sistema.

A tal fine esistono già diverse esperienze internazionali che vanno dall'istituzione di un ufficio permanente destinato alla qualità della legislazione, fino alla redazione di testi unici e all'adozione manuali per la redazione di testi legislativi. La tecnica consiste nel trattare la legislazione come una documentazione che dovrà essere integrata col resto della documentazione in vigore e conservata e consultata in modo adeguato, semplice e veloce.

L'introduzione di standard nella creazione di norme giuridiche produrrà diversi effetti sulle decisioni politiche. Il primo e più importante è quello della riduzione della contaminazione legislativa. Un'altro effetto, ha a che fare col nostro tema: gli organi deliberativi, per adottare la standardizzazione, dovranno adeguarsi a criteri uniformi di creazione di norme; dovranno adottare un Manuale di Tecnica legislativa. La scienza della Legislazione ha lavorato molto su questo tema negli ultimi anni e vi è una profusa bibliografia.

L'esistenza di Manuali di Tecnica Legislativa farà sì che le norme create secondo questi criteri saranno caratterizzate da una sintassi prevedibile e classificabile e da dati sul proprio documento. Gli elementi costitutivi dei documenti normativi appartenenti ad una stessa classe quali il titolo, parti, articoli e commi costituiscono in se stessi dati identificatori del documento stesso e possono essere associati ad altri dati che ne arricchiscano o qualifichino il contenuto. Questo consentirà l'archiviazione, la marcatura e il recupero di questi dati secondo modalità conformi ad un linguaggio di marcatura che ormai è diventato uno standard di fatto, l'XML.

**Le normative sulla privacy creano un limite al governo digitale.** L'enorme potere che deriva dalla concentrazione di tanti dati personali facilmente raggiungibili va controbilanciato con misure di sicurezza per il trattamento di documenti e basi di dati che contengono dati personali. All'interno di ogni banca dati devono esserci livelli di accesso secondo la responsabilità dell'operatore e barriere per gli esterni. Particolare riguardo per i dati considerati sensibili che devono essere particolarmente tutelati.

Il secondo limite che si pone allo sviluppo del governo digitale, soprattutto nei paesi in via di sviluppo, è il digital divide. Che vi siano diversità di sviluppo a livello di reti, di computer e di cultura informatica non può essere negato, basta guardare ai dati: l'80 % dell'attività digitale ha luogo nell'emisfero Nord e di questa, circa la metà in Stati Uniti e Canada.

Il divario non solo esiste ma tende ad aumentare se non vi saranno vigorosi ed accurati correttivi. Questo limite non può essere sottovalutato.

Da questo punto di vista il governo digitale non può essere neutrale e deve considerare che questo divario – se continua o si accresce – costituisce un impedimento allo sviluppo dell'e-government proprio nel senso di escludere molti paesi, molte aree in molti paesi, molte zone in più aree particolarmente arretrate. Il governo digitale, come opportunità, o come impegno nella partecipazione, è una grande opportunità per lo sviluppo a condizione che dal governo centrale ai governi locali si applichi una politica orizzontale e verticale di sussidiarietà, si adoperino standard interoperabili, si condividano i dati, s'investa nella formazione. La diminuzione dei costi di transazione nelle relazioni tra i cittadini, le formazioni sociali, gli apparati amministrativi e le istituzioni politiche possono fare del governo digitale un mezzo di sviluppo della democrazia e per il benessere economico.

La lotta contro l'esclusione, l'*evocacy*, è strumento di governo, l'implementazione digitale costituisce un mezzo, un'opportunità.

L'informazione è il patrimonio essenziale non solo per le aziende private, ma anche, e soprattutto, per la pubblica amministrazione, ma una informazione dispersa, disorganizzata, e, in ultima analisi, difficile da gestire, sintetizzare ed analizzare può costituire un limite quasi insormontabile allo sviluppo ed al controllo di politiche efficaci.

Lo sviluppo e il funzionamento di un'amministrazione digitale pongono problemi di sicurezza e di protezione delle informazioni che non possono essere sottovalutati. Il problema, prima ancora che tecnologico è di ordine organizzativo. È infatti evidente che nessuna politica può essere avviata senza che siano prima definiti i criteri di sicurezza da applicare a ciascuna singola informazione o categoria di informazioni e le responsabilità connesse alla gestione del "problema sicurezza".

Le infrastrutture informative, (infostrutture), costituiscono un prerequisito essenziale per la realizzazione di qualunque modello di amministrazione digitale, anche se l'avvio di iniziative di reingegnerizzazione della pubblica amministrazione non necessariamente dipende da esse.

La possibilità di sviluppare con successo un'amministrazione digitale evoluta, dipenderà dall'evoluzione di un contesto più ampio di cui la stessa pubblica amministrazione non può costituire, necessariamente, che solo una componente;

altre infrastrutture possono assumere il ruolo di veri e propri abilitatori o acceleratori dello sviluppo digitale dell'amministrazione.

Assumono rilevanza centrale, in un qualunque processo di sviluppo digitale dell'amministrazione i sistemi per la firma digitale che richiedono una preventiva soluzione al riconoscimento del valore giuridico del documento elettronico. Il documento elettronico, in qualunque modello di interazione tra società e pubblica amministrazione fondato su un uso massiccio delle tecnologie, assume un ruolo abilitante centrale. Anche in questo caso, le soluzioni adottate dall'amministrazione dovranno essere ritagliate sulle effettive esigenze della società più che su quelle dell'amministrazione.

### **5.3.4 L'informazione: una risorsa critica per l'amministrazione digitale**

Le informazioni rappresentano la risorsa probabilmente più critica per un qualsiasi processo amministrativo. La disponibilità o meno delle informazioni necessarie ha effetti notevoli sulla efficacia di un processo di servizio e sulla sua struttura organizzativa. Infatti, in mancanza di specifiche informazioni, un processo di servizio non può funzionare o pur funzionando, magari sulla base di informazioni carenti (non tempestive, incomplete, inesatte), rischia di dare origine a risultati (attuazione di politiche) non in linea con quelli attesi. Se un processo di servizio può elaborare tutte le informazioni di cui necessita allora è probabile che tale processo sia almeno efficace, anche se non necessariamente efficiente, nel perseguimento di una determinata politica.

Un processo di servizio che sia autosufficiente sotto il profilo informativo d'altro canto, implica che tutte le informazioni ad esso necessarie siano originate al suo interno e non derivino da altri processi di servizio. Viceversa, un processo di servizio non è autosufficiente quando non genera al suo interno tutte le informazioni ad esso necessarie, ma queste informazioni, o alcune di esse, sono originate da un altro processo di servizio.

Naturalmente, l'ipotesi che un processo di servizio sia totalmente autosufficiente sotto il profilo informativo è molto forte; in realtà i processi di servizio autosufficienti rappresentano sicuramente l'eccezione, mentre sono la norma i processi di servizio non autosufficienti. Un processo di servizio che necessita di molte informazioni diverse difficilmente può risultare autosufficiente. Esistono infatti dei limiti all'organizzazione che impongono, oltre un certo livello di complessità, il troncamento di un processo produttivo (specializzazione) e, di conseguenza, il

troncamento delle informazioni disponibili autarchicamente all'interno del processo stesso.

È obiettivo prioritario quindi recuperare l'informazione perduta, ricostruire cioè il patrimonio informativo di ciascun processo di servizio, dato che solo per questa via sarà possibile perseguire l'effettivo miglioramento qualitativo prima (efficacia) ed economico poi (efficienza) di ciascuno e di tutti i processi di servizio.

Uno dei principali obiettivi della riforma di una pubblica amministrazione e in particolare di specifici programmi di e-government, è stato proprio quello di ricostruire un sistema informativo organico per l'intero sistema dell'amministrazione, sistema che deriva dal progressivo completamento, sotto il profilo informativo, di tutti i processi di servizio, completamento che, di per sé, da origine a prodotti / servizi di più elevata qualità.

La strada non solo più efficace, ma anche più efficiente, per disporre di dati sistematicamente contrassegnati dal desiderato livello di qualità passa per l'organizzazione dei processi. Una buona organizzazione produrrà dati di qualità e una cattiva organizzazione produrrà dati scadenti e molto più costosi.

Inoltre per non vanificare la enorme potenzialità innovativa delle ICT sui processi di servizio è ovviamente indispensabile che l'analisi degli impatti organizzativi e la individuazione di possibili soluzioni costituisca un elemento integrato (ineliminabile) degli studi di fattibilità sulla informatizzazione dei processi di servizio. Il percorso di informatizzazione infatti non parte dall'informazione incompleta per arrivare all'informazione completa, indipendentemente dal completamento anche organizzativo (e gestionale) del processo di servizio. Anzi, al contrario, l'incompletezza organizzativa non consente di trasformare la sola completezza informativa in un effettivo miglioramento (in termini sia di efficacia che di efficienza) del processo di servizio.

### **5.3.5 Le forme di fare normativa (tecnica)**

La sicurezza economica dipende dalla sicurezza politico-giuridica. Il risultato è il diritto in vigore che deve essere facilmente conosciuto. Per avere un diritto sicuro c'è bisogno di avere la legislazione in ordine. L'OCDE ha fornito dieci criteri rilevanti per mettere in ordine la propria legislazione quando un paese gli si rivolge per richiedere sostegno economico.

La produzione legislativa, in generale, deve essere considerata straordinaria, quindi giustificata. Il criterio di grande produttività normativa è stato però rovesciato dalle raccomandazioni del 19 marzo 1995 della stessa OCDE dove si richiede di valutare tutte le possibili soluzioni alternative prima di intervenire normativamente.

Gli strumenti regolatori sono adoperati per definire le azioni permesse o per limitare quelle attività che vengono considerate dannose. Le regole suppongono sempre un grado di coercizione, la loro natura è autoritativa. Le ragioni che tendono ad incoraggiare il ricorso a questo mezzo è la convinzione che le regole presentino un alto grado di precisione ed efficacia e che non abbiano costi. La ricerca empirica dimostra che non è così. Apparentemente le regole si occupano della condotta delle persone, ma dal punto di vista del governo, elemento essenziale è l'organizzazione che richiede a sua volta, norme.

L'idea della legislazione intesa come ultimo rimedio alle altre forme di promozione dell'azione sociale da parte dell'Autorità crea un'oculata visione della regolazione normativa. Questa è la più importante *best practice* dal punto di vista giuridico organizzativo e va tenuta dovutamente in conto.

### **5.3.5 Gli standard: soluzioni internazionali**

Per limitare le peggiori prassi, per rendere il fattore normativo un aiuto e non un ostacolo all'e-government, il punto di partenza ineluttabile è il riconoscimento del valore giuridico al documento elettronico e della firma digitale.

Visto come un enorme ipertesto, l'ordinamento giuridico può essere visto dal punto di vista sintattico, semantico e pragmatico. La standardizzazione è di solito un criterio che si esprime a livello sintattico.

La standardizzazione, che parte dagli elementi sintattici di un qualsiasi documento, è stata affrontata da un organismo delle Nazioni Unite che si occupa di standard elettrici e per questa ragione la norma ISO 7498 standardizzata dall'ITU-T, (precedentemente CCITT, come raccomandazione X.200), costituisce il punto di partenza obbligato. È un modello stratificato di funzionamento per l'interconnessione di reti aperte. Da questo modello di riferimento dei protocolli e delle relazioni logiche di comunicazione tra due sistemi, sono definiti i sette strati di un documento elettronico. Da qui si è passati ad enunciare i criteri di sicurezza che deve avere un sistema per trasmettere documenti o, se si vuole, i requisiti di sicurezza dei documenti trasmessi. Il vantaggio consiste nel fatto che alcuni di questi dati riguardano proprio il documento trasmesso, vale a dire sono autoreferenti e consentono di determinarne la completezza e l'intangibilità.

Ovviamente, occorrono criteri più precisi ed uniformi per il riconoscimento del valore giuridico di un documento elettronico e per la validità delle diverse forme di riconoscimento dell'autore del documento. Risulterebbe veramente costoso, per le imprese e per i cittadini, in generale, essere assoggettati ad un criterio di riconoscimento per la pubblica amministrazione ed un altro per i privati; così come *non* avere criteri uniformi di riconoscimento della firma elettronica. Questo

crea – tra l'altro – rapporti di giurisdizione e di competenza tra le Regioni (Stati) ed il governo nazionale.

La standardizzazione in materia di documento elettronico e firma elettronica proposta dall'Uncitral può essere un punto di partenza interessante e già sufficientemente standardizzato. Ovviamente non basta, occorrono almeno altri due requisiti: il primo configurare diversi livelli di sicurezza sia per la documentazione sia per la tutela dell'autore del documento e, da questo punto di vista, va recepita la Direttiva europea che prevede due tipi di firma, (leggera e pesante).

Da questo punto di vista viaggiano sulla rete al meno quattro tipi di documenti: quelli normali che tra privati o tra imprese e anche tra Enti pubblici costituiscono fonte principale d'informazione; quelli firmati con firma leggera nei termini della direttiva europea e quelli firmati da firma pesante conforme alla legislazione nazionale e la regolamentazione pertinente; quelli che rivestono una particolare rilevanza e necessitano crismi di autenticazione della stessa firma (documenti pubblici).

Un altro modello che può essere facilmente e rapidamente adattato alla legislazione nazionale è quello relativo al Commercio elettronico formulato dalla stessa Commissione nel 1996.

### **5.3.7 Standard de jure e standard de facto**

L'esistenza di standard è un requisito sintattico senza il quale non sono possibili né le interconnessioni né l'interoperabilità. A livello semantico le cose sono ancora più complicate e dipendono dalla tensione necessaria tra uno standard internazionale comprensibile e scambiabile ed una cultura nazionale necessariamente contestuale. La semantica ha a che fare col senso, senza un contesto non esiste senso.

Come ottenere questi standard costituisce una disputa importante nella quale il governo digitale è coinvolto. Gli "standard legali" hanno una lunga gestazione e necessitano dell'intervento d'enti sopranazionali con rappresentanza statale. Dati i tempi lunghi e le rigide normative, male si sposano con una disciplina *in fieri* come l'informatica, ed è opportuna la maggior libertà e, per questa ragione, deve essere accettata la pluralità di fonti, cioè, ciò che è conosciuto come *open source* dal punto di vista software.

In materia di standard sono da incoraggiare gli standard di fatto, sempre che si tenga conto che, in molti casi, questi nascono da esigenze di parte, da imprese che tendono al monopolio del settore o che cercano seppur legittimamente di massimizzare il proprio profitto. È qui soprattutto, dove vale la pena di ricordare

che indipendentemente da "digitale", si tratta di *governo*; la tecnica è un'opportunità e un mezzo, ma il governo deve mirare all'interesse generale. Il vantaggio di raggiungere uno standard *de jure* è tutto a favore dei governi e in particolare dei più deboli. Laddove questo non è possibile o tardivo o molto costoso, è raccomandabile almeno un'autorità nazionale competente che garantisca la vigenza degli standard in tutto il territorio nazionale e per tutti i soggetti pubblici, aziendali e privati

**I livelli dove nascono le normative: internazionale, sopranazionale, nazionale, regionale, locale**

Il legislatore oggi ha diversi ambiti di giurisdizione che vanno rispettati ed integrati: quelli internazionali s'impongono con la forza della consuetudine (vedi normative WTO) dei trattati o delle risoluzioni d'organismi internazionali. La concentrazione regionale, UE, NAFTA, Mercosur, etc. fa nascere il legislatore sopranazionale. La crescita della giurisdizione regionale e locale si fa, anch'essa, a scapito della sovranità nazionale. Questo è un tema di complessa ragion politica che eccede questo contributo. Se non vi sono criteri accettati in campo internazionale le soluzioni locali, regionali o nazionali, possono diventare globalmente inconsistenti.

Per questa ragione è importante per i governi nazionali seguire i lavori degli organismi internazionali in generale, e in particolare quelli relativi all'analisi e alla valutazione delle politiche pubbliche. In altre parole, si aprono nuovi spazi ed opportunità per introdurre nell'attività dello staff dei Consigli l'uso di strumenti analitici nuovi, mutuati dall'esperienza delle scienze sociali.

**5.3.8 Il nodo di tutta la validità dell'e-government:  
Riconoscimento del documento elettronico e firma  
Digitale**

Il nodo centrale della validità dei requisiti giuridici e organizzativi per il governo digitale consiste nel riconoscimento del valore giuridico del documento elettronico e la sua conseguenza: la (o le) firma digitale. Questo consente la creazione, trasmissione e conservazione della documentazione digitale, la validità delle notifiche, dei certificati, della stessa legislazione e – in tempi molto brevi – della pubblicazione e la relativa pubblicità.

Alcuni paesi hanno già avviato forme di certificazioni on line, altri hanno automatizzato le procedure in modo tale che ancora spediscono carta, ma tutta la procedura è automatica.

Due elementi vanno poi aggiunti a questo del riconoscimento del valore giuridico del documento elettronico: il protocollo digitale e l'identificabilità elettronica (carta d'identità elettronica).

Una volta soddisfatti questi criteri elementari è possibile costruire validamente tutti i rapporti di tipo G2C, G2B e G2G vale a dire i rapporti del Governo con i cittadini e con le imprese e tra le amministrazioni. E viceversa.

Questo implica una piccola rivoluzione in termini di mezzi probatori dei documenti, che comporta, sostanzialmente, di rinverdire i criteri della Convenzione di Vienna in materia di compravendita internazionale. L'introduzione del valore giuridico del documento elettronico crea la possibilità concreta di creare, trasferire, archiviare etc. documenti con valore giuridico che sono supportati in un PC o in un dischetto o in un CD e che viaggiano per Internet e tutte le altre reti che si vogliono creare: quindi determinano l'esistenza di diverse categorie di documenti giuridici.

Documenti che le parti si scambiano sia in forma cartacea sia elettronica e che costituiscono un principio di prova per iscritto, vale a dire valgono sempre, salvo che non siano disconosciuti dall'autore.

I documenti firmati, vale a dire le prove vere e proprie, sono caratterizzati da una gamma di firme e quindi di validità: a) firma olografa su carta, che trasforma i documenti in scritture private; b) firma digitale "pesante", che ha le stesse valenze giuridiche, ma che dal punto di vista della prova è più efficace di quella cartacea, perché contiene altri dati d'identificazione e temporali che la prima non ha; c) firma "leggera", intermedia tra la firma pesante e alcuni requisiti della firma olografa, in ogni caso superiore dal punto di vista tecnologico, nel quadro di riferimento ove è riconosciuta, ma di minor valore rispetto alla firma l'olografa come prova.

Documenti firmati con firma autenticata, che costituiscono i documenti pubblici sia su carta che su supporto cartaceo.

### **5.3.9 L'Autorità di Certificazione.**

La firma elettronica è, in generale, una procedura software che produce un risultato sintattico sul documento al quale si applica. È prevalso il criterio della crittografia e in particolare la crittografia a chiavi asimmetriche in modo tale che una chiave la custodisca l'autore del documento elettronico e l'altra l'ente certificatore della seconda chiave o chiave pubblica.

Da questo punto di vista l'autorità certificante funziona come un Registro nel quale sono depositate le chiavi pubbliche delle firme elettroniche e l'organizzazione di questi enti certificatori è abbastanza complesso; a seconda

delle soluzioni previste è diverso il grado di tutela, quindi di sicurezza e validità del documento elettronico firmato. Un criterio generale e standard per la validità delle firme elettroniche, è la "Open Public Key Infrastructures" (PKIs), vale a dire l'Infrastruttura aperta di chiavi pubbliche (PKI).

Le soluzioni possono essere diverse nei diversi paesi. Questi enti certificatori possono essere pubblici o privati, ma si devono attenere a regole certe che li fanno distinguere in enti certificatori di una firma leggera od una firma pesante. In generale, però, dovrebbe esserci un ente nazionale che coordina, indirizza e controlla queste autorità certificanti: è l'Autorità di Certificazione "radice" dalla quale dipendono tutte le altre.

Negli Stati Uniti, ogni stato ne ha istituita una e questo fatto ha generato non pochi problemi, soprattutto per la validità interstatale delle firme. Per questa ragione è stato necessario creare un ponte tra tutte le autorità statali, appunto il Federal Bridge Certification Authority (FBCA).

Un'altra delle possibili soluzioni è stata proposta in Argentina, dove il Ministero della Funzione pubblica è incaricato di fungere da "Organismo licenziatario radicale", la *Sindicatura General de la Nación* (SIGEN), costituisce l'organismo preposto al controllo e dove sono poi state istituite diverse Autorità Certificanti secondarie, che possono essere, come in Italia ed in Germania, pubbliche o private.

Le Autorità Certificanti sono responsabili di generare e custodire certificati di chiavi pubbliche che mantengano i requisiti di sicurezza, autenticità ed integrità già richiamati nella norma ISO 7498. Il problema è, come sempre, *quod custodia custodiet*, cioè come fare a controllare queste autorità di certificazione e soprattutto ottenere ciò che in informatica si chiama interoperabilità ed in politica accesso di tutti da qualsiasi punto del paese in forma immediata e non dispendiosa.

Le soluzioni meno dispendiose, infatti, possono essere attuate immediatamente da tutti i paesi e in ogni regione del paese. Va anche considerata l'accessibilità economica come un elemento importante per la partecipazione generalizzata e senza esclusioni. La firma digitale con enti certificatori certi riunisce le condizioni di sicurezza ed economicità per l'identificazione.

### **5.3.10 Le normative a sostegno dell'organizzazione**

Dai criteri proposti dall'OCDE nasce anche un'importante metodologia sull'analisi dell'impatto della regolamentazione in termini di costi e benefici. Un settore dell'OCDE, chiamato *Puma, Public Management and Governance*, assicura un continuo monitoraggio della regolamentazione pubblica in alcuni

paesi. Il serio uso delle metodologie alla base della misurazione dell'*ICT effectiveness* consente di seguire i processi decisionali delle politiche pubbliche, sia al centro che in periferia, anche attraverso strumenti di *e-decision making*. Uno dei problemi più seri del moderno federalismo consiste, in generale, nel non duplicare le azioni e nel poter sempre risalire ad un responsabile della facoltà decisionale. Il *check and balance* moderno consiste nella possibilità di seguire tutto il processo decisionale indipendentemente dal luogo (governo nazionale, regionale o locale) dove si prende la decisione. Visto dalla parte del cittadino, la complessità dell'organizzazione del governo (dell'amministrazione) è un problema *del* governo, che esso deve risolvere in modo congruo con le finalità che si propone. Al cittadino interessa il risultato: tutta l'amministrazione come un back office. Tra i principi che non possono mancare in tutto l'ordinamento ricordiamo la sussidiarietà, la flessibilità, il coordinamento, la trasparenza. La sussidiarietà implica che la gestione amministrativa deve collocarsi, per ogni problema o compito, nell'ambito più decentralizzato possibile ove possa adempiersi efficacemente. I poteri locali devono assumere nel proprio ambito tutto ciò che sia possibile e solo trasferire all'ambito superiore, supponiamo regionale, quello che non possono attuare da soli; il principio si applica ad ogni nodo del rapporto gerarchico, arrivando a quello nazionale che dovrà trasferire solo l'indispensabile, per esempio una moneta comune. Ovviamente la decisione di quale sia l'ambito più adeguato è di natura politica e non tecnica, ma la tecnica fornisce però i parametri alla base di valutazioni di opportunità ed efficienza.

La flessibilità nell'organizzazione e nell'amministrazione, deve essere incorporata nel principio in base al quale uno stato non deve produrre decreti, ma trattare, negoziare. Le unità d'intervento in materie strategiche devono rassomigliare sempre di più a *task forces* che si creano per un fine determinato, ma pronte a riconvertirsi se vi è la necessità: le imprese funzionano come reti, il governo farà altrettanto.

Il coordinamento deve prevedere livelli gerarchici all'interno dei quali si specificano le regole per le scelte di priorità.

La trasparenza amministrativa, implica, tra le altre opportunità, anche la possibilità di controllare tutta la catena decisionale e, in ogni momento, la documentazione prodotta.

Questi principi per essere efficaci hanno bisogno di due condizioni: modernizzazione tecnologica e formazione del personale a tutti i livelli.

### 5.3.11 Semplificazione della normativa a sostegno dell'e-Government

Una tappa importante per lo sviluppo del governo digitale consiste nella revisione dell'ordinamento in vigore al fine di incorporarvi i criteri minimi enunciati e ridurre il grado di contraddittorietà, lacunosità e ridondanza del sistema.

A tal fine esistono già diverse esperienze internazionali che vanno dall'istituzione di un ufficio permanente destinato alla qualità della legislazione, fino alla redazione di testi unici e all'adozione manuali per la redazione di testi legislativi. La tecnica consiste nel trattare la legislazione come una documentazione che dovrà essere integrata col resto della documentazione in vigore e conservata e consultata in modo adeguato, semplice e veloce.

L'introduzione di standard nella creazione di norme giuridiche produrrà diversi effetti sulle decisioni politiche. Il primo e più importante è quello della riduzione della contaminazione legislativa. Un'altro effetto, ha a che fare col nostro tema: gli organi deliberativi, per adottare la standardizzazione, dovranno adeguarsi a criteri uniformi di creazione di norme; dovranno adottare un Manuale di Tecnica legislativa. La scienza della Legislazione ha lavorato molto su questo tema negli ultimi anni e vi è una profusa bibliografia.

L'esistenza di Manuali di Tecnica Legislativa farà sì che le norme create secondo questi criteri saranno caratterizzate da una sintassi prevedibile e classificabile e da dati sul proprio documento. Gli elementi costitutivi dei documenti normativi appartenenti ad una stessa classe quali il titolo, parti, articoli e commi costituiscono in se stessi dati identificatori del documento stesso e possono essere associati ad altri dati che ne arricchiscano o qualificano il contenuto. Questo consentirà l'archiviazione, la marcatura e il recupero di questi dati secondo modalità conformi ad un linguaggio di marcatura che ormai è diventato uno standard di fatto, l'XML.

Quindi la tabella classificatoria tipica di questo linguaggio verrà adottata direttamente dai (meglio *da*) Manuale di Tecnica Legislativa in vigore. E questo chiude il cerchio virtuoso perché gli stessi criteri adoperati nella creazione delle norme giuridiche verranno adoperati per il reperimento di tali norme.

#### **MODELLI DI BUSINESS**

Un' altro aspetto importante è costituito dai *modelli di business*. Il termine viene qui utilizzato non tanto per identificare la modalità secondo la quale trarre un profitto dallo svolgimento di servizi pubblici (fatto peraltro che non deve essere escluso a priori quando generano un valore direttamente misurabile). I modelli di

business devono servire innanzi tutto per identificare come il funzionamento di un servizio debba essere finanziato e valutato dal punto di vista economico: quanto costa, quanto mi fa risparmiare, che incremento di qualità genera, chi paga.

In generale, la definizione del modello economico deve servire per valutare la reale efficacia dell'azione di innovazione. Potrà inoltre anche servire per capire se e in quale modo il servizio dovrà essere cofinanziato dal privato o dagli utenti, oppure quale sarà l'onere complessivo che il pubblico si dovrà accollare.

### **Alcune considerazioni generali sulla normativa.**

La legislazione, in generale, deve essere essenziale, laconica. Sarebbe buona prassi estendere questo criterio a tutta la legislazione generale, ma va particolarmente considerata in tutto ciò che attiene al governo digitale. Questo è un modello di semplificazione, trasparenza ed efficienza. Queste qualità non possono essere preordinate in modo indeterminato e diffuso – come accade, peraltro, in gran parte della legislazione.

L'efficienza di una normazione può misurarsi per il comportamento conforme dei cittadini (efficacia), ma questo è un tema necessariamente a posteriore e contestuale. Questa è la parte empirica della legislazione, ovviamente imprescindibile. L'istituzione è una regola sociale che si adempie.

Eppure vi sono criteri per misurare a priori se vi sono errori di tipo semantico o logico nella redazione delle norme. I criteri di coerenza, completezza e non ridondanza dei sistemi formali valgono anche per i sistemi legislativi.

L'economia ha molteplici vantaggi, dall'essenzialità alla migliore comprensione e una non piccola: l'allontanamento delle tentazioni di contraddittorietà. Dato che i sistemi formali sono sintattici, ambedue le proprietà, l'economia e la coerenza, sono perfettamente distinguibili e separate, eppure possono essere connesse e, di fatto, lo sono nei sistemi interpretati, (semantici e pragmatici), come, di fatto, sono i sistemi legislativi. Un ordinamento legislativo è un sistema assiomatico nel quale i postulati sono le norme e le conseguenze sono tutte le soluzioni che il sistema legislativo offre per tutti i casi reali o ipotetici che si possono presentare. La prima condizione dell'ordinamento legislativo quale sistema assiomatico è giustamente la "non contraddizione", giacché se avvenisse una contraddizione sarebbe possibile qualsiasi soluzione. Di fatto, l'esistenza del principio "*lex posterior derogat prior*" non significa che ogni legge posteriore deroga tutte quelle precedenti, se non che deroga quella parte del sistema, vale a dire quella parte delle norme precedenti che fanno nascere una soluzione legislativa che è incompatibile con le soluzioni emanate dalla nuova norma.

Oltre alla coerenza, i sistemi legislativi, come ogni sistema assiomatico o deduttivo, cercano di favorire le condizioni perché possano essere prese decisioni e quelle relative alla completezza, a punto tale che esistono norme di secondo livello per chiudere i sistemi.

L'indipendenza degli assiomi e la sua conseguenza, l'economia del sistema, è forse la meno nota delle proprietà dei sistemi assiomatici, ma non per questo meno importante. Soprattutto è chiaro il rapporto che ha l'indipendenza dei postulati con la dimostrazione per assurdo: il fallimento dell'una assicura il successo dell'altra.

I sistemi legislativi sono sistemi di norme nei quali la funzione dell'indipendenza delle norme stesse garantisce che non vi siano ripetizioni inutili e possibili contraddizioni.

## 5.4 Il valore strategico dell'e-Government nel settore

### Pubblico

Quanto discusso in precedenza ha evidenziato la complessità, multidisciplinarietà e criticità dei processi di innovazione legati all'e-government. Sono processi costosi che richiedono investimenti significativi in risorse economiche e umane. Viene pertanto da chiedersi se questo sforzo sia realmente utile e in quale modo può divenire un fattore di sviluppo del paese. Ne vale la pena? Se sì, perché, con quale finalizzazione, con quali possibili risultati?

### IL RAPPORTO STATO-SOCIETÀ CIVILE

La principale motivazione per lo sviluppo dell'e-government è il miglioramento del rapporto tra lo stato (intendendo con questa accezione sia gli enti e strutture centrali che le regioni e gli enti locali) e la società civile. Diverse sono le aree dove l'e-government può dare un contributo decisivo:

- **Semplificazione.** La possibilità di erogare servizi secondo modalità innovative permette di semplificare la vita dei cittadini, delle imprese e di tutte le entità che operano sul territorio. Per esempio, sono importanti servizi di e-government quelli che permettono la prenotazione on-line di prestazioni del servizio sanitario o la possibilità di espletare adempimenti fiscali via Internet.
- **Trasparenza.** L'e-government può contribuire a rendere più trasparente e credibile la macchina dello stato. Un esempio di questo tipo di contributo è quello che è offerto dall'introduzione di sistemi di protocollo informatico e di gestione del flusso documentale. Tali sistemi permettono di documentare e tracciare il corso di

un adempimento all'interno dell'amministrazione, offrendo informazioni certe al cittadino e rendendo molto più agevole il reperimento delle informazioni relative al procedimento.

➤ **Qualità dei servizi.** L'e-government permette anche lo sviluppo di servizi totalmente nuovi, resi disponibili proprio grazie all'uso di tecnologie innovative. Tipico è il caso della prenotazione di una visita ambulatoriale o di un esame specialistico fatto via Internet consultando la disponibilità di tutte le strutture in grado di offrire quel servizio e vicine al luogo di residenza dell'utente.

➤ **Partecipazione.** Moderni servizi di e-government possono contribuire ad avvicinare i cittadini alle pubbliche amministrazioni e agli organismi dello Stato, favorendo una crescita della partecipazione dei singoli ai processi di gestione e governo del paese. In particolare, la tematica dell'*e-democracy* costituisce un'opportunità da valutare e valorizzare con attenzione, stando attenti peraltro ai rischi insiti nell'uso di uno strumento di comunicazione di massa.

➤ **Competitività del sistema paese.** Una macchina dello stato più semplice ed efficace è una condizione essenziale di uno stato realmente competitivo. L'e-government è quindi nel suo complesso uno degli elementi essenziali che contraddistinguono la capacità di un paese di confrontarsi con le altre nazioni sviluppate.

## L'EFFICIENZA DELLA MACCHINA DELLO STATO

Una seconda motivazione che rende l'e-government particolarmente importante è la possibilità di incrementare l'efficienza della macchina dello stato. I vincoli di bilancio e la crescente necessità di razionalizzare la spesa richiedono di ottimizzare i processi di erogazione dei servizi, riducendo sprechi e inefficienze. L'utilizzo accorto dell'ICT può essere uno strumento importante in questa direzione:

□ **Efficienza dei procedimenti.** Troppo spesso, le pubbliche amministrazioni sono soffocate da procedimenti amministrativi lenti, complessi e di difficile dominio. L'uso delle tecnologie ICT può automatizzare processi, rendere facilmente reperibili le informazioni rilevanti e facilitarne il transito tra i diversi attori coinvolti nel procedimento.

□ **Uso ottimale delle risorse umane.** In molti casi, l'inefficienza della pubblica amministrazione deriva anche dalla scarsità o disomogeneità del personale che in essa opera. L'ICT può recuperare efficienza in attività a minore valore aggiunto, liberando risorse umane per lo svolgimento di compiti dove il contributo personale è maggiormente richiesto o necessario.

□ **Governance.** L'e-government può giocare un ruolo decisivo nella creazione di strumenti efficaci di governance, per ciò che concerne la pianificazione degli interventi, l'indirizzo e coordinamento, il controllo della spesa. Un esempio certamente significativo concerne il sistema sanitario nazionale, dove i sistemi di e-government contribuiscono al monitoraggio, al controllo e alla qualificazione della spesa.

## **LO STATO COME PROMOTORE DELLO SVILUPPO**

Una terza motivazione che giustifica gli investimenti in tecnologie e servizi di e-government concerne il ruolo del settore pubblico come attore e promotore dello sviluppo del mercato e delle imprese. Gli investimenti in tecnologie e servizi per l'e-government sono certamente un fattore di stimolo per la crescita delle imprese del settore e quindi non sono solo strumentali al miglioramento della macchina dello stato, ma possono contribuire anche al potenziamento delle capacità industriali del sistema paese. Si tratta, infatti, di una spesa in servizi e prodotti d'avanguardia, che richiedono competenze e conoscenze avanzate in grado di motivare e trainare lo sforzo di crescita del settore privato.

Oltre all'effetto diretto causato dalla spesa pubblica in prodotti e servizi, gli investimenti in e-government possono avere anche altri positivi effetti collaterali. Infatti, essi possono essere il banco di prova e sperimentazione di nuove forme di interazione tra pubblico e privato nel campo delle modalità di strutturazione dei bandi di gara e dei contratti, e nella definizione di partnership pubblico-private. Per esempio, innovazioni quali la firma digitale e lo sviluppo dei portali possono permettere ad aziende private lo svolgimento del ruolo di mediatori tra cittadini e imprese, da un lato, e pubbliche amministrazioni dall'altro.

### **5.4.1 le Pubbliche Amministrazioni**

Negli ultimi dieci anni sono state introdotte numerose e importanti innovazioni legislative quali il riconoscimento della validità giuridica della già citata firma digitale e la possibilità di interagire con le pubbliche amministrazioni utilizzando documenti informatici. Inoltre, sono state completate numerose azioni di semplificazione di norme, leggi e procedimenti. Tuttavia, molto resta ancora da fare affinché ci sia una reale e diffusa disponibilità di servizi di e-government sul territorio.

Il problema principale che deve essere affrontato è quello dello sviluppo di un sistema complessivo di e-government che coinvolga in maniera organica e coerente tutte le amministrazioni del paese. Non si tratta di un generico appello

alla solidarietà o all'uniformità. I servizi di e-government sono efficaci se sono realmente in grado di fornire il proprio contributo valorizzando le caratteristiche intrinseche dell'ICT. Se il cittadino potrà godere di specifici servizi dove ne ha bisogno, qualunque sia l'interlocutore o il mezzo usato per interagire, allora si potrà dire che un servizio di e-government ha veramente ottenuto lo scopo di portare i servizi direttamente e facilmente al cittadino. Se ci saranno reali risparmi di spesa e miglioramento dell'efficienza della macchina dello stato, allora si potranno dire raggiunti certi obiettivi di recupero di efficienza e efficacia. Questi passaggi richiedono che tutte le amministrazioni pubbliche procedano in modo armonico nello sviluppo dei sistemi di e-government. Non ha senso che qualcuno corra mentre altri si attardano. Né ha senso che si sviluppino soluzioni incoerenti o duplicate, come purtroppo ancora oggi troppo spesso accade.

È quindi necessario coniugare concetti quali autonomia e indipendenza delle pubbliche amministrazioni con requisiti quali sinergia, ottimizzazione delle risorse, generalità e coerenza delle soluzioni. Si tratta di promuovere un *federalismo razionale*, capace di armonizzare le diverse esigenze, nel rispetto delle autonomie e dei bisogni complessivi del sistema paese. Non si tratta di definire una visione utopica di ideale armonia. Né si tratta di perpetuare meccanismi assistenzialistici e dirigistici del passato. È necessario che in maniera pragmatica e, appunto, razionale si prenda atto che il sistema non può permettersi da un punto di vista "ingegneristico" differenze di velocità troppo accentuate, se non si vuole che il meccanismo entri in una configurazione intrinsecamente instabile e si rompa.

### **5.5 il valore strategico dell'e-government nel settore privato: la pubblica amministrazione come sistema produttivo**

L'implementazione di una qualsiasi politica avviene tramite il funzionamento di processi di servizio che costituiscono, molto schematicamente, le unità organizzative fondamentali preposte allo svolgimento di tutte quelle funzioni amministrative necessarie alla concreta realizzazione di una determinata politica di settore.

Il processo di servizio, come un qualsiasi altro processo produttivo, utilizza diversi fattori per produrre una politica. In particolare, nel caso di un'amministrazione, risulteranno particolarmente determinanti alcuni fattori che, a differenza di quanto accade ad esempio nel caso delle aziende private, pur costituendo un framework di riferimento, magari importante, (ad esempio la regolamentazione tecnica per specifici processi produttivi o la normativa a protezione

dell'ambiente), tuttavia non costituiscono fattori espliciti della produzione. Facciamo riferimento alla legislazione generale e a quella amministrativa e alla normativa tecnica, che nel settore dell'amministrazione costituiscono specifici inputs che contribuiscono a disegnare non solo il risultato atteso in termini di politiche, ma che definiscono in maniera spesso vincolante anche i processi (l'organizzazione del lavoro) e le fasi della produzione del processo amministrativo.

Il complesso dei fattori che risulteranno particolarmente determinanti, all'interno di un qualsiasi processo amministrativo sono dunque la legislazione generale, la normativa tecnica (nel nostro caso in riferimento alle possibilità di utilizzo ad esempio dei documenti elettronici o della firma digitale), le risorse umane, la tecnologia, l'organizzazione, la specifica giurisdizione dell'amministrazione, oltre naturalmente alle risorse finanziarie e alle altre risorse a cui possiamo fare riferimento come al capitale fisso e circolante; a queste si aggiunge un'altra specifica risorsa che assume una particolare rilevanza in molti dei processi amministrativi, la risorsa informazione.

Qualsiasi processo di servizio attivo all'interno di un'amministrazione non può prescindere da nessuno di questi fattori e la loro combinazione e grado di utilizzo influenzerà non solo il livello della sua efficacia in relazione alla sua capacità di raggiungimento di obiettivi predeterminati in termini di politiche, ma determinerà il livello complessivo di efficienza di quella funzione amministrativa. Nel caso specifico della risorsa informazione la sua mancanza o incompletezza potrà risultare, in molti casi, così critica da rendere impossibile il funzionamento di un particolare procedimento amministrativo.

Un qualsiasi processo di servizio all'interno di un'amministrazione difficilmente si troverà ad operare in una posizione di utilizzo ottimale di tutti i fattori che concorrono alla produzione di una politica. Vi saranno quasi sempre disallineamenti o in termini di risorse umane, (posti vacanti, skill non adeguati, turnover bloccato, etc.), o in termini normativi, (normativa generale carente, normativa tecnica inesistente, prassi amministrative consolidate, ma non più adeguate alle esigenze dei soggetti finali, etc.), o in relazione ad altri specifici fattori il cui contributo non sarà allineato alle loro più avanzate caratteristiche, (obsolescenza), o alla loro più efficiente utilizzabilità. Le stesse informazioni possono presentare carenze di tempestività, completezza, correttezza. Non dobbiamo peraltro dimenticare che mentre alcuni di questi fattori possono essere acquistati sul mercato, alcuni di essi, fondamentali per l'organizzazione del processo amministrativo, dipendono in modo cruciale da iter normativi esogeni, la cui speditezza e capacità di adattamento a specifici requisiti operativi potranno risultare particolarmente inadeguati.

L'utilizzo di tecnologie più avanzate potrà essere negativamente condizionato dalla inadeguatezza di altre componenti organizzative o dai vincoli nell'utilizzo di risorse professionali adeguate, o da carenze negli indispensabili flussi informativi che sono critici per la funzionalità dell'intero processo.

Una riforma di una pubblica amministrazione, cioè la sua trasformazione, anche solo settoriale, per adeguarla a cambiamenti di processo (modifiche normative, innovazione organizzativa o tecnologica), o di prodotto (evoluzione dei rapporti - diritti/doveri- che lega l'amministrazione alla società, modifica degli obiettivi delle politiche settoriali), non è altro che un processo di cambiamento che deve investire l'insieme di tutti i fattori, attraverso la modifica più o meno profonda di quella loro combinazione produttiva che definisce operativamente il suo funzionamento.

## **LE IMPRESE**

È indubbio che le imprese fornitrici di servizi e prodotti per l'e-government giocano un ruolo chiave.

Non esiste un buon acquirente senza un buon venditore. È necessario avere amministrazioni che sanno comprare, ma servono anche partner industriali capaci di interpretare al meglio il bisogno di razionalità nella gestione della spesa. Non si tratta, almeno in prima battuta, di far spendere meno, quanto di spendere meglio.

Non è possibile lamentarsi del fatto che non ci sono abbastanza investimenti nel settore e allo stesso tempo rifare prodotti simili per amministrazioni diverse. Spesso la colpa è delle amministrazioni e dei loro processi di acquisizione. Ma la qualità dell'interazione dipende dalla qualità delle due controparti: anche le imprese devono essere consapevoli che lo sviluppo del mercato e delle loro opportunità commerciali passa attraverso l'efficacia di investimenti che si traducano in vantaggi concreti per le amministrazioni e i singoli.

## **LE UNIVERSITÀ**

Le università e i centri di ricerca hanno un ruolo importante da svolgere. Esse sono coinvolte sul tema e-government da tre importanti punti di vista: la ricerca, l'innovazione e la formazione.

Benché l'e-government possa apparire come una tematica slegata dal tema della ricerca, in quanto applicazione alle pubbliche amministrazioni di tecnologie già disponibili, esiste un legame importante che lega queste due entità in linea di principio piuttosto lontane. In primo luogo, i sistemi di e-government costituiscono banchi di prova complessi e articolati, essenziali per valutare l'efficacia di soluzioni tecnologiche presenti sul mercato e guidarne le future evoluzioni. In secondo

luogo, nel settore dell'e-government sono tuttora presenti tematiche che possono alimentare attività di ricerca originali.

Per esempio, il problema dell'integrazione flessibile, sicura ed economica tra sistemi informatici autonomi e distribuiti sul territorio è tuttora oggetto di studio in centri di ricerca Italiani e internazionali.

Dal punto di vista dell'innovazione, cioè dell'uso della conoscenza per la creazione di servizi e prodotti innovativi, le università possono assistere le imprese nella sperimentazione delle tecnologie più recenti e innovative. Soprattutto, le università, in quanto terze parti fidate, possono aiutare le amministrazioni nell'impostazione razionale dei processi di procurement e di relazione con le imprese e il mercato.

Infine, dal punto di vista della formazione, le università devono saper declinare le proprie capacità formative per facilitare la diffusione e valorizzazione delle competenze in tema di e-government. In particolare, devono essere pensati percorsi formativi a livello universitario che formino i futuri dirigenti delle pubbliche amministrazioni. Inoltre, è essenziale creare o ulteriormente rafforzare strumenti efficaci di *lifelong learning* per tutti coloro che già operano nel settore. Cruciale, alla luce di quanto discusso in precedenza, la capacità di proporre percorsi formativi multidisciplinari, adeguati ai bisogni e esigenze di amministrazioni e imprese, e in grado di valorizzare approcci educativi avanzati come l'e-learning.

Il Politecnico, alla luce delle vaste competenze che lo caratterizzano, è nei fatti su questi fronti uno degli attori principali nel paese.

## **5.6 Il quadro di riferimento dell'iniziativa italiana: il modello di e-government**

### **Metodologie di supporto alla trasformazione di un'amministrazione: per un modello di pubblica amministrazione digitale**

La definizione di una metodologia a supporto di interventi di cambiamento in una PA, orientati a favorirne lo sviluppo, nel senso di un'amministrazione digitale, non può prescindere dalla definizione, e quindi descrizione, delle sue caratteristiche produttive, cioè dalla descrizione di tutti quelle relazioni che si instaurano all'interno di un'amministrazione tra tutti i fattori che concorrono al suo funzionamento. Questo perché il cambiamento, la riforma, l'ammodernamento, altro non sono che interventi più o meno profondi, oltreché sulle politiche, anche sui metodi produttivi dell'amministrazione e sulle modalità con cui essa si relaziona con la società di riferimento.

I meccanismi di evoluzione di un'amministrazione possono essere analizzati sotto il profilo delle diverse dinamiche che caratterizzano la rapidità di

adeguamento dei diversi fattori, in risposta, ad esempio, a sollecitazioni o modificazioni che intervengono nel tessuto della società.

All'interno di un modello che descriva un comportamento economico, (produzione, consumo), o sociale, (preferenze, scelte), è possibile fare riferimento ai fattori abilitanti, ai parametri di riferimento del contesto socio-economico e istituzionale, alle correlazioni che si instaurano tra i diversi fattori e il prodotto, ai rischi intrinseci a qualsiasi intervento di cambiamento, (progetto).

Allo stesso modo, è possibile descrivere il comportamento di un'amministrazione, di una organizzazione burocratica, la quale, in quanto organizzazione di agenti, pur in presenza di una probabile maggior complessità di misurazione dell'output e dei singoli fattori, non è affatto diversa da una qualsiasi altra organizzazione produttiva. Esiste una forte contiguità metodologica tra un processo di ottimizzazione economica o un processo di scelta da parte di un consumatore e un processo di ottimizzazione produttiva di un'amministrazione, anche al di fuori degli specifici parametri di riferimento tipici di un mercato.

È opportuno sottolineare come l'utilizzo di certe categorie di analisi, risulti fondamentale per la definizione di un percorso di adattamento dell'amministrazione, (riforma, progetti), rispetto a eventi esterni, legati all'evoluzione della società, o all'utilizzo di nuove tecnologie.

### **L'evoluzione di una pubblica amministrazione: dalle riforme ai programmi di e-government**

Le esperienze di riforma della pubblica amministrazione, per lungo tempo, si sono sviluppate attraverso modalità che hanno privilegiato interventi di carattere normativo, disegnati senza tenere nel debito conto la loro successiva e, ovviamente, necessaria traduzione operativa, all'interno di vincoli temporali e di investimento definiti; interventi circoscritti su singole procedure amministrative o, comunque, su aree funzionali "verticali", hanno rappresentato un'altra diffusa modalità di intervento. La riorganizzazione della PA, come pure la realizzazione delle infrastrutture tecnologiche e logistiche di supporto, sono state conseguenza diretta di tali evoluzioni normative e si sono dovute sviluppare, spesso, all'interno di vincoli, temporali e di merito, definiti dalle normative stesse.

Attraverso tali modalità di intervento si sono ottenuti risultati che, seppure a volte di elevata qualità nell'ambito di singoli servizi o di aree funzionali, non hanno potuto però contribuire allo sviluppo organico e coerente dell'amministrazione.

Esperienze più recenti, compiute anche attraverso l'attuazione di programmi di reingegnerizzazione, hanno coinvolto settori più ampi dell'amministrazione e hanno consentito di focalizzare l'attenzione su un più ampio spettro di fattori, recuperando una visione più complessiva dell'amministrazione, nell'ambito della

quale la revisione della normativa è risultata funzionale alla riprogettazione delle funzioni ed alla erogazione di servizi innovativi.

Tuttavia, il sempre maggior peso delle tecnologie delle comunicazioni e dell'informazione nei processi di riforma delle amministrazioni non sempre si è tradotto in modalità più equilibrate di intervento, dato che spesso la dimensione tecnologica ha finito con il sostituirsi, più che accompagnarsi armonicamente, alle altre e molteplici dimensioni che caratterizzano il funzionamento di un'amministrazione.

La prevalente modalità operativa attraverso cui molti programmi di e-government si sono manifestati è stata quella tecnologica, lasciando in secondo piano, se non del tutto trascurando, il contributo di altri fattori, funzionali, organizzativi, umani, con il risultato di riproporre un approccio alla trasformazione di una pubblica amministrazione ancora una volta pericolosamente monodimensionale.

Si è dimostrato spesso difficile fornire adeguate soluzioni alle problematiche amministrative o di servizio, attraverso l'utilizzo della sola "risorsa informazione" e, soprattutto, della sua componente tecnologica.

Una più equilibrata rilettura dell'esperienza delle politiche di e-government basate su di una sola risorsa, la tecnologia, non può che portare alla inevitabile conclusione che sono state troppo trascurate nell'equazione del successo *tutte le altre* variabili che attengono tipicamente alla sfera istituzionale, organizzativa e gestionale delle amministrazioni e che costituiscono le altre fondamentali dimensioni attraverso cui si articola il rapporto tra amministrazione e società.

Mentre il più tradizionale approccio "normativista" alla riforma dell'amministrazione finiva sostanzialmente per trascurarne la dimensione di servizio, essendo la norma sostanzialmente autoreferenziale, il sempre più intenso uso di tecnologie informatiche ha finito col riproporre meccanismi settoriali di intervento, laddove la tecnologia, da risorsa strumentale è stata inopinatamente promossa a modello organizzativo di riferimento per l'amministrazione stessa, finendo ancora una volta per proporre soluzioni autoreferenziali e non ancorate né alla dimensione istituzionale dell'amministrazione né al rapporto che la lega ai bisogni della società.

Tra i fattori di maggior criticità che sono emersi nell'attuazione di programmi di riforma amministrativa, e anche nell'attuazione dei programmi di e-government, vi è lo scollamento tra gli investimenti in nuove tecnologie e i processi di innovazione organizzativa; una criticità che a livello operativo ha condizionato negativamente la possibilità di integrare tecnologie dell'informazione all'interno del corpo dell'amministrazione. Occorre quindi recuperare, all'interno di un organico disegno progettuale, la centralità delle funzioni amministrative e dei rapporti che

in tutte le loro complesse componenti istituzionalmente le legano alla società civile, sviluppando quindi interventi organici sull'insieme dei fattori che legano amministrazione e società, all'interno di programmi di ammodernamento che siano caratterizzati da un elevato tasso di coerenza istituzionale e operativa.

### 5.7: E-government, e-governance, e-democracy

Le tecnologie della informazione e della comunicazione (le ICT) costituiscono un **elemento-chiave di ogni strategia di ammodernamento delle amministrazioni e dei servizi pubblici**. Esse sono in grado di modificare radicalmente il funzionamento degli apparati pubblici.

L'aumento della accessibilità da parte dei cittadini e delle imprese, le possibilità di condivisione delle informazioni tra le pubbliche amministrazioni, l'incremento di trasparenza derivante dalla piena automatizzazione di molte procedure sono solo alcuni dei molti argomenti adottati da chi sostiene la necessità di accelerare lo sviluppo dell'*e-government* come tassello essenziale di una strategia di riforma dello stato e del suo modo di operare.

Il dibattito internazionale mette in luce potenzialità ancora più radicali. L'applicazione delle ICT al settore pubblico appare gravida di conseguenze non solo per quanto attiene alla riforma dei servizi pubblici, nella logica di un aumento di efficacia, efficienza, trasparenza e accessibilità. Essa rende anche possibile, da un lato, la trasformazione del modo stesso di essere dell'autorità pubblica favorendo, come è stato detto, una tendenza alla **deconcentrazione del potere**, e dall'altro il pieno coinvolgimento dei cittadini e delle formazioni sociali nel processo di formulazione e di decisione delle politiche pubbliche.

Sotto il primo profilo – la prospettiva della **e-governance** – ciò che rileva è la possibilità di un'amplissima condivisione delle informazioni tra una pluralità di soggetti pubblici e privati. Ciò trasforma radicalmente la logica tradizionale di funzionamento degli apparati amministrativi nella quale la rigida settorializzazione dei flussi informativi era funzionale al sistema di comando e controllo tipico delle organizzazioni gerarchiche. Ciò allarga le possibilità di decentramento e di delega dell'autorità (sia verso l'alto che verso il basso), rende più labili i confini tra il settore pubblico e il resto della società, trasforma potenzialmente tutte le istituzioni in reti di organizzazioni e tutte le organizzazioni in reti di nuclei elementari. Questa tendenza alla orizzontalità, ben simboleggiata dallo sviluppo stesso di Internet, costituisce in qualche modo la **base tecnologica della sussidiarietà sia verticale che orizzontale**.

Sotto il secondo profilo – la prospettiva della **e-democracy**, la diminuzione dei costi di transazione nelle relazioni tra i cittadini, le formazioni sociali, gli apparati

amministrativi e le istituzioni politiche apre prospettive inedite e inesplorate ai modi di funzionamento della democrazia. L'uso che della rete è già stato fatto dal movimento internazionale contro la globalizzazione dimostra che non si tratta solo di una prospettiva futuribile. Per altro verso, la nascita di comunità virtuali tematiche o territoriali, aggregate da comuni interessi e da comuni professionalità, costituirà sempre più la modalità di espressione del dibattito pubblico contribuendo a modificare l'importanza dei canali più tradizionali ivi compresi i mezzi di comunicazione di massa che oggi veicolano gran parte della comunicazione politica.

Queste potenzialità di trasformazione radicale non sono prive di rischi anche gravi, sia per quanto riguarda alcuni diritti fondamentali ed inalienabili - basta pensare al diritto alla privacy -, sia per quanto attiene all'eguaglianza delle opportunità di accesso ai nuovi strumenti - è il tema del *digital divide* sia all'interno dei singoli paesi sia tra le differenti aree del mondo -, sia per quanto riguarda il funzionamento della democrazia rappresentativa come la abbiamo conosciuta nei Paesi occidentali.

Di questi rischi una politica per l'*e-government* deve farsi carico, non ignorando, tuttavia, che le tendenze sopra ricordate alla diffusione del potere politico ed alla trasformazione del rapporto tra governanti e governati non nascono con le nuove tecnologie, ma sono l'effetto della maggiore densità e complessità delle società più evolute. Non da oggi si discute di democrazia partecipativa e il fatto che essa avvenga oggi nella rete telematica piuttosto che nelle assemblee di quartiere non ne muta il segno, ma anzi ne allarga le potenzialità.

L'*e-government*, infatti, non è e non può essere solo la "digitalizzazione dell'amministrazione", magari esemplificata da qualche *best practice* nell'amministrazione fiscale e/o nella politica degli acquisti pubblici. Non si esaurisce nemmeno nella accessibilità on line dei differenti servizi pubblici. Una politica per l' *e-government* deve essere consapevole delle più ampie dimensioni di una **trasformazione che investe il funzionamento delle società democratiche e la governance nel suo complesso.**

Il piano di azione sull'*e-government* approvato nella precedente legislatura dal Governo Amato si confrontava esplicitamente con le tematiche sopra evocate. L'abbandono di una concezione centralista e statalista della Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione a favore di **un'architettura articolata e distribuita di extranet**; la concezione della carta d'identità elettronica e delle carte di firma digitale come **strumenti di accesso universali e sicuri** ai servizi pubblici e privati e di **identificazione degli utenti** dei servizi o degli aventi diritto a informazioni riservate; l'enfasi sulla **formazione delle risorse umane**: erano tra gli

elementi del **piano di e-government del giugno 2000** , che andavano nella giusta direzione dell' *empowerment* dei cittadini e delle amministrazioni regionali e locali. E' questa la direzione nella quale bisogna proseguire, sia che si tratti di costruire un portale a livello locale, sia che si lanci un ambizioso piano di supporto ai paesi in via di sviluppo per sfruttare le ICT ai fini delle politiche di sviluppo economico e sociale. Una concezione riduttiva, che di fatto privilegia l'aspetto tecnologico e va alla ricerca di un "modello ideale" da applicare in una logica top down, è culturalmente e politicamente inadeguata alle sfide che ci stanno di fronte, come del resto mostra il dibattito aperto a livello internazionale su questi temi.

### 5.7.1 Dall'accesso on line alla reingegnerizzazione dei servizi pubblici.

Anche se ci limitiamo solo ad osservare la tematica dei servizi ai cittadini ed alle imprese nella logica dell'*e-government* emerge con chiarezza come una concezione riduttiva sia pericolosa e non riesca a cogliere tutte le potenzialità degli strumenti che la tecnologia ci mette a disposizione. Non c'è dubbio, infatti, che lo sviluppo dell'*e-government* rappresenti **una straordinaria opportunità** per raggiungere nuovi traguardi nel rapporto tra amministrazione e cittadini e per rispondere alla domanda crescente di **un'amministrazione semplice, moderna e al servizio dell'utenza**, avanzata da cittadini ed imprese sempre più insofferenti nei confronti degli oneri burocratici.

Tale trasformazione del rapporto tra amministrazione e cittadini richiede tuttavia un completo ridisegno sia del front office, che del back-office nel quadro di una generale **reingegnerizzazione dei processi di servizio**. In altre parole il problema principale è quello di dare effettività a un modello di **integrazione dei servizi**, alla base del quale stia un'attenta lettura dei **bisogni dell'utente** e non di quelli della o delle amministrazioni che ne sono responsabili. Lo standard internazionale su questi temi è quello dell'approccio **attraverso i cosiddetti "eventi della vita"**, ed esso deve servire a superare il tradizionale modello nel quale è l'utilizzatore che deve previamente conoscere quale amministrazione fornisce quale servizio.

Fino ad oggi, però, **l'enfasi è stata più dedicata agli aspetti tecnologici che a quelli del servizio al cittadino e della radicale riorganizzazione delle attività amministrative**, senza la quale lo sviluppo delle reti e dell'interconnessione delle banche dati rischiano di avere scarsa efficacia. La "vision" dell'action plan sull'*e-government* sembra stentare a tradursi in effettiva capacità di riprogettare i servizi.

Solo per fare un esempio, lo sviluppo dei servizi on-line può moltiplicare i suoi effetti solo se si innesta in un sistema integrato di erogazione dei servizi a distanza (portali, accesso via web, call-center, recapito a domicilio etc.) e se si realizzano sportelli presidiati, diffusi nel territorio, che consentano a quella parte della popolazione che non utilizza internet, di accedere da un unico punto a pratiche e servizi di amministrazioni diverse utilizzando, assistiti dall'operatore, la stessa infrastruttura tecnologica dei servizi on-line. In questo senso sviluppo dell'*e-government* e riforma dell'amministrazione diventano sinonimi e devono integrarsi con una trasformazione dei sistemi organizzativi, una adeguata politica delle risorse umane, un'attenzione agli imperativi della semplificazione procedurale, una specifica considerazione relativamente ai processi di trasformazione, e così

via. In altre e più chiare parole: risulta impossibile avere una efficace politica per la diffusione dell'*e-government* se essa non forma parte di una politica della riforma amministrativa. Per un verso, quindi, le difficoltà ed i rischi cui va incontro l'applicazione delle ICT al settore pubblico, anche nella più ristretta versione della riforma dei servizi, sono le stesse che incontra la politica di riforma amministrativa. Poiché purtroppo l'attuale governo, malgrado i proclami della vigilia, non sembra particolarmente interessato a sviluppare una linea coerente e riformatrice degli apparati pubblici, come mostra la pericolosa oscillazione tra suggestioni di stampo riduttivamente aziendalistico<sup>2</sup> e pratiche ispirate alla nostalgia dell'amministrazione più tradizionale (la ripubblicizzazione della dirigenza pubblica, la istituzione di "aree contrattuali" separate, la riaffermazione della supremazia della politica sulla amministrazione, eccetera), ne risulta inficiata la stessa spinta verso l'*e-government*.

In secondo luogo, e più specificamente, va sottolineata con preoccupazione la **separazione di responsabilità politica**, all'interno della stessa compagine governativa tra chi si dovrebbe occupare della riforma dell'amministrazione e chi invece ne segue la "digitalizzazione" e l'innovazione tecnologica.

Ma è soprattutto l'assenza di coesione all'interno del governo sul tema dell'adeguamento degli apparati – ben esemplificata dall'attuazione a macchia di leopardo della riforma dei ministeri di cui al Decreto Legislativo 300/1999 – che costituisce il principale ostacolo che si frappone ad una piena utilizzazione degli strumenti forniti dalle ICT ai fini della riforma dei servizi pubblici.

### **5.7.2 L'accesso alle pratiche di e-government: un nuovo diritto di cittadinanza**

Il tema del *digital divide*, può essere declinato in molti modi differenti. Un punto è però sicuro: se l'*e-government* (ed a maggior ragione la *e-democracy* e la *e-governance*) sono effettivamente in grado di mantenere le promesse di trasformazione radicale del rapporto tra cittadini ed amministrazione, ne consegue quasi automaticamente che alle pratiche relative deve essere **garantito l'accesso di tutti i cittadini**. Ci troviamo di fronte cioè ad un vero e proprio diritto che non basta enunciare in modo più o meno retorico, ma al quale occorre dare effettività, il che comporta in primo luogo individuare gli strumenti più adatti per farlo. Dal punto di vista dei cittadini l'uso delle ICT incontra talvolta, soprattutto per le generazioni più anziane, ostacoli di tipo culturale. E' compito delle amministrazioni pubbliche mettere in opera adeguati programmi educativi e formativi che rimuovano tale vincolo, e progettare un'architettura

---

<sup>2</sup> Si vedano, ad esempio, le norme della legge finanziaria in tema di enti pubblici

organizzativa ed istituzionale che permetta a coloro che non sono in grado di accedere direttamente ai servizi on-line di usufruire ugualmente dell'integrazione tra differenti amministrazioni che le nuove tecnologie consentono.

Dal punto di vista del processo di riforma dell'amministrazione pubblica, le pratiche di *e-government* costituiscono il risultato tangibile dell'utilizzo delle tecnologie che *abilitano* il cambiamento.

Sostenere che vi sono dei diritti personali relativi all'*egovernment*, in buona misura equivale ad affermare che il processo di trasformazione dell'amministrazione pubblica per mezzo delle nuove tecnologie, deve essere pervasivo, e in particolare non deve trascurare delle porzioni del territorio nazionale (il Mezzogiorno, le aree montane, i "comuni polvere", eccetera).

Il quadro di riferimento, in questo caso, è la liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni, e la legge 249/1997 che istituì l'Autorità per le Garanzie nelle Telecomunicazioni come organo regolatore del settore. Nello spirito di questa legge, il "servizio universale" è garantito dall'agire congiunto di molteplici fornitori in un mercato regolato.

Nel considerare il tema dell'accesso alle reti si deve considerare un aspetto rilevante: la distinzione tra "servizi" e "infrastruttura", nel caso di Internet, è almeno in parte convenzionale e abitudinaria, derivando dalla pratica consolidata per altri tipi di infrastrutture.

L'e-government è dunque un complesso fenomeno che unisce tecnologie, culture e competenze diverse con lo scopo di innovare radicalmente la qualità e l'efficacia delle pubbliche amministrazioni. È una sfida importante che richiede la partecipazione convinta e armoniosa di tutti molteplici attori che in essa sono coinvolti: le amministrazioni, le imprese, le università e i centri di creazione e diffusione della conoscenza. L'e-government non può essere solo un fenomeno transitorio, né un terreno di competizione e confronto. Esso deve essere sempre più un'occasione concreta e importante per promuovere la crescita della qualità della vita e della competitività del nostro paese. Servono investimenti, ma soprattutto un ulteriore cambio di passo che renda più efficaci e finalizzati gli interventi e le iniziative presenti e future delle pubbliche amministrazioni italiane.

E-government è la continua ottimizzazione della fornitura di servizi pubblici, della partecipazione dei cittadini e dell'azione politica, che passa per la trasformazione dei rapporti interni alle Amministrazioni e tra queste e l'esterne innescate dall'impiego di innovazioni tecnologiche, in particolare di internet ed altre Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (ICT).

La trasformazione delle relazioni fra fornitori, imprese, collaboratori ed utenti è fondamentale per sfruttare al meglio le nuove tecnologie. I rapporti creati dall'E-government, però, non sono molto di più complesse di quelli dell'E-business.

La grande maggioranza delle Amministrazioni centrali, statali e locali dei paesi dell'Ocse e di molte altre nazioni stanno strutturando le proprie relazioni governative nella E-age (età elettronica) in termini di strategie di E- government.

Un fattore chiave di questo percorso sta nella capacità delle Amministrazioni di sfruttare gli investimenti pubblici nelle tecnologie di rete e di lavoro di gruppo per trasformare l'organizzazione interna, le istituzioni ad essa collegate e tutti i rapporti attivati con l'utenza.

In merito all'e-democracy, occorre rilevare come la prima fase del progetto di e-government sia quasi conclusa e presto partirà la seconda, con una dotazione statale di 207 milioni di euro. Uno degli obiettivi principali è quello di permettere, attraverso l'utilizzo delle tecnologie, la partecipazione della popolazione all'intero ciclo di vita delle politiche locali; l'ammodernamento della macchina dello Stato, che rappresenta una delle sfide più difficili per politici ed Amministratori, è ormai considerato uno degli indicatori principali della capacità stessa del nostro paese di crescere con le nuove tecnologie. Non per niente l'ultima frontiera è quella dell'e-democracy, ovvero la capacità delle amministrazioni di consentire ai cittadini la partecipazione alla vita politica per via elettronica.

La prima fase del progetto e-government è quasi conclusa: presto il governo dovrebbe verificare lo stato di avanzamento dei 134 progetti approvati e finanziati nei mesi scorsi in tutte le Regioni italiane. Un insieme di iniziative cofinanziate dal ministero con quasi 120 milioni di euro, che a loro volta dovrebbero attivarne altri 240.

A questa prima fase ne seguirà una seconda, che mira ad allargare la diffusione delle iniziative sul territorio ed a coinvolgere anche le realtà rimaste fino ai margini.

Cinque le linee di intervento previste: completamento delle infrastrutture (anzitutto la rete internet), che ogni regione deve assicurare per i collegamenti con gli enti del suo territorio; coinvolgimento delle realtà rimaste finora escluse; sostegno all'inclusione dei piccoli e medi comuni, in particolare attraverso l'associazione fra realtà diverse; promozione dei progetti di democrazia digitale; campagne di comunicazione per far conoscere ai cittadini le nuove opportunità.

C'è dunque bisogno di progetti che incidano sulla mentalità tanto dei cittadini che degli amministratori pubblici, creando un'onda culturale in favore dell'uso delle nuove tecnologie nella vita di tutti i giorni. Per questo motivo viene considerato con particolare attenzione il progetto dell'e-democracy.

L'obiettivo è di "individuare e cofinanziare progetti presentati dalle Regioni ed enti locali che hanno come fine la promozione del processo di partecipazione dei cittadini alle attività delle pubbliche amministrazioni ed ai loro processi decisionali attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

L'ambito di intervento riguarda le modalità di utilizzo delle nuove tecnologie della comunicazione per sostenere la partecipazione dei cittadini lungo il ciclo di vita delle politiche locali. Queste le macrofasi definite come elementi costitutivi del ciclo di vita di una politica locale: emersione e definizione sui problemi sui quali intervenire e dell'arena degli attori; individuazione delle soluzioni alternative; definizione delle soluzioni praticabili; scelta della soluzione; attuazione della soluzione prescelta, articolata in: implementazione, gestione, monitoraggio e valutazione. Si tratta in definitiva di sollecitare l'intervento dei cittadini dall'inizio alla fine del processo attraverso cui si definisce e si affronta un problema. Dunque lo slogan adottato dal ministero è quello di "*coinvolgere le realtà che sono rimaste ai margini*".