

CONCLUSIONI

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 d'investimento definiti; interventi circoscritti su singole procedure amministrative o, comunque, su aree funzionali "verticali", hanno rappresentato un'altra diffusa modalità d'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 d'intervento si sono ottenuti risultati che, seppure a volte di elevata qualità nell'ambito di singoli servizi o d'aree funzionali, non hanno potuto però contribuire allo sviluppo organico e coerente dell'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. In questo senso, l'utilizzo strategico della *sola* risorsa tecnologica è risultato particolarmente carente nell'ancoraggio alle problematiche istituzionali e organizzative delle amministrazioni. 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 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. Un processo di cambiamento deve essere consapevolmente gestito in tutte le sue fasi e componenti ed è indispensabile disporre di strumenti gestionali di indirizzo e controllo che possano assicurarne il costante monitoraggio, al fine di garantire il raggiungimento dei prefissati obiettivi. Dato che i processi di cambiamento, soprattutto quelli incentrati su inserimenti di tecnologie informatiche, altro non sono, sotto il profilo operativo, che progetti che coinvolgono una molteplicità di risorse, è utile e possibile utilizzare questi strumenti anche per monitorare i processi di riforma.

L'efficacia dell'azione amministrativa trova il suo naturale terreno di valutazione al di fuori dell'amministrazione, in particolare nel complesso intreccio tra questa e i bisogni espressi dalla collettività, magari anche indirettamente attraverso la domanda di regolamentazione.

Lo sviluppo di una pubblica amministrazione digitale, operazione che non può certo essere ridotta a mera informatizzazione di uffici, potrà beneficiare notevolmente di un approccio metodologico mutuato da processi comparabili che avvengono all'interno del settore delle imprese; tutto ciò, beninteso, all'interno di una logica intesa ad arricchire di contenuti operativi i necessari interventi istituzionali e normativi da cui una tale evoluzione deve prendere le mosse.

È evidente infatti che l'evoluzione di un'amministrazione, soprattutto in relazione all'utilizzo di nuove tecnologie, può essere coerente, nel più rigoroso rispetto nominale del dettato normativo, con un ventaglio di interventi sulla tipologia e qualità dei servizi erogati che va dal nulla ai più ambiziosi disegni di reingegnerizzazione.

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

Alcune considerazioni generali sulla normativa (anche alla luce del recente decreto legislativo sul codice dell'informazione).

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.

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. 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.

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.

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'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.

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.

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.

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.

L'esistenza di standard (*de jure e de facto*) 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. 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 di 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.

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. Per concludere, occorre rilevare l'importanza che assume in tale contesto l'autorità'

di certificazione che funziona come un Registro nel quale sono depositate le chiavi pubbliche delle firme elettroniche e l'organizzazione di questi enti certificatori è abbastanza complesso; essenziale inoltre risulta il ruolo assunto dalla semplificazione della normativa a sostegno delle politiche di e-government, con l'introduzione di standard nella creazione di norme giuridiche ed il ruolo dell'informazione, vera risorsa critica per l'Amministrazione digitale.

Infine, alla luce delle indicazioni emerse nel capitolo dedicato al portale e-democracy della Provincia di Crotone, dallo studio sono emerse sei indicazioni per la progettazione della parte tecnologica di progetti di e-democracy:

1. Mettere al centro dell'attenzione il progetto partecipativo e disegnare le soluzioni tecnologiche come fattore che lo abilitano e lo supportano.
2. Ricordare che i cittadini non possono essere forzati ad usare la rete, ma devono essere invogliati a farlo da benefici, anche piccoli, ma chiari e tangibili e dalla semplicità ed immediatezza della soluzione tecnologica proposta.
3. Tenere in considerazione che un progetto di e-democracy non è un'applicazione informatica che si sviluppa, si installa e diventa subito operativa, ma un processo incrementale, con una forte dimensione educativa degli attori coinvolti, che passo dopo passo imparano a sviluppare una fiducia reciproca.
4. Adottare un approccio partecipativo alla progettazione della soluzione tecnologica, non delegandola ad uno staff di professionisti, ma raccogliendo e tenendo nella massima considerazione gli spunti, le esigenze e i vincoli indicati dagli attori coinvolti: dirigenti, funzionari pubblici e cittadini.
5. Prestare particolare attenzione alla definizione delle regole della partecipazione, non solo in termini generali, ma traducendole in precise modalità di utilizzo degli strumenti telematici impiegati.
6. Considerare il ruolo cruciale delle interfacce utente: l'attenzione dei soggetti va convogliata sul processo partecipativo in cui sono coinvolti e non sull'uso di uno strumento tecnologico che deve, per quanto possibile, scomparire.

Il progetto, in parte ambizioso, di tale tesi, è stato dunque quello di raccogliere, selezionare ed analizzare in maniera organica e sistemica, forse per la prima volta, tutta la normativa specialistica presente sulla società dell'informazione e sulle politiche di e-government, procedendo, nella prima parte ad un breve excursus sulle origini dell'informazione, sugli sviluppi che la stessa ha portato all'economia occidentale; il percorso è continuato con l'indicazione, quanto più possibile analitica e sintetica, delle politiche comunitarie e nazionali per una Governance multilivello, dei vari servizi pubblici dell'Amministrazione elettronica: e-government, e-learning, e.health, e-business, l'e-democracy). Nella seconda parte ci si è concentrati sull'illustrazione del

quadro normativo nazionale, per poi passare alle prime leggi regionali, alle linee di azione impartite dal Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, per concludere con i riferimenti legislativi della Regione Calabria. Si è poi passati all'indicazione degli interventi sul sistema paese, alla verifica dello stato di attuazione della misura 6.3 del POR Calabria ed in generale allo stato della società dell'informazione nella regione stessa.

L'analisi è proseguita, nella terza parte con lo studio dell'impatto dell'e-government sul settore pubblico e privato, sull'elencazione dei principali progetti di e-government presentati a livello nazionale ed in Calabria, sul quadro di riferimento, sull'istituzione dei CRC – Centri regionali di competenza, sull'avvio dei progetti per lo sviluppo della cittadinanza digitale (e-democracy). Sono inoltre stati approfonditi i temi della cooperazione istituzionale, la collaborazione con i Comuni, gli ambiti di intervento, l'illustrazione dei nuovi piani dedicati alla società dell'informazione.

La quarta ed ultima parte è stata dedicata ad uno sviluppo pratico nell'ambito dell'attuazione del Piano di e-government, *l'istituzione del portale e-democracy della Provincia di Crotona*, con l'illustrazione del piano strategico della Provincia stessa, dei servizi erogabili, dei vantaggi per l'amministrazione pubblica e gli utenti del servizio, dei canali previsti dal portale e delle aree tematiche; infine sono stati analizzati i servizi migliorabili ed indicati alcuni esempi nazionali di esperienze, ormai in stato avanzato, in tema di e-democracy con l'illustrazione dei servizi innovativi offerti e dei link di riferimento.

Si ringrazia, per la fattiva collaborazione fornita, il Dr. Fabio Lizzi e l'ente Provincia di Crotona nella persona del responsabile dei sistemi informativi, il Dr. Arturo Crugliano Pantisano.