



XIII
CONFERENZA

STATO O MERCATO?
Intervento pubblico e architettura dei mercati
Pavia, Università, 5 - 6 ottobre 2001

MARCELLA CORSI - ELIO GULLO - ANDREA GUMINA

**L'IMPATTO DELLE NUOVE TECNOLOGIE
SULL'INFORMAZIONE PUBBLICA**

pubblicazione internet realizzata con contributo della

COMPAGNIA
di San Paolo

Società italiana di economia pubblica

Dipartimento di economia pubblica e territoriale – Università di Pavia

L'impatto delle nuove tecnologie sull'informazione pubblica

Marcella Corsi (mcorsi@luiss.it)
Elio Gullo (e.gullo@palazzochigi.it)
Andrea Gumina (a.gumina@palazzochigi.it)

(Versione provvisoria)

1. Introduzione

1.1. Le grandi innovazioni del passato hanno influenzato il ritmo e la direzione dello sviluppo economico. Un ruolo analogo sta avendo oggi l'infrastruttura informatica e di comunicazione - le autostrade telematiche - ossia reti in grado di fornire una vasta gamma di servizi interattivi e multimediali.

In realtà, un nuovo modello socio-economico, identificato col termine *società dell'informazione*, si sta diffondendo grazie alla convergenza dei settori della informatica, delle telecomunicazioni e dei media. Si tratta di un fenomeno destinato ad avere conseguenze rivoluzionarie sull'organizzazione di tutte le attività umane, riguardino esse la sfera privata, pubblica e/o professionale.

Lo sviluppo di questa infrastruttura sta producendo *economie di scala* (riduzione dei costi unitari di produzione in rapporto al volume) ed *economie di scopo* (diversificazione dei prodotti senza aumenti proporzionali di costo) in grado di modificare in modo sempre più radicale i processi di produzione, il comportamento dei consumatori e le regole sociali di redistribuzione della ricchezza. Tutto ciò avviene in un contesto di globalizzazione e di liberalizzazione dell'economia mondiale, che comporta, da un lato, un aumento della pressione competitiva e, dall'altro, nuove opportunità legate all'ampliamento dei mercati.

In questa visione dinamica il ruolo del progresso tecnico diviene esso stesso causa ed effetto della crescita economica, sia per il modo in cui incide sui sistemi di produzione e distribuzione del reddito, sia per come influenza l'efficienza delle istituzioni.

Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) stanno radicalmente mutando i processi produttivi sia del settore privato che di quello istituzionale. Istituzioni più efficienti eliminano le diseconomie produttive, garantendo un miglior funzionamento del mercato; nello specifico, assicurano maggiori incentivi all'accumulazione del capitale umano sia per la riduzione dell'incertezza endogena delle relazioni socio-economiche sia per il ruolo di "input" complementare che le istituzioni hanno nella generazione stessa del capitale umano (basti pensare alle istituzioni scolastiche, universitarie e agli enti di ricerca).

Il pensiero economico dominante ritiene valida l'argomentazione secondo la quale i costi di transazione ed informativi impliciti nel *policy making* sono generalmente maggiori di quelli in cui incorre il sistema privato¹; se ciò fosse vero, verrebbe negata all'intervento pubblico la possibilità di conseguire risultati più efficienti di quelli prodotti dal sistema privato². In realtà le TIC stanno rapidamente alterando il modo in cui gli enti statali svolgono le loro attività, il che rende ancora più importante un tempestivo dibattito sull'informazione pubblica, in tutte le sue forme³, e sugli effetti sul sistema privato.

Le amministrazioni pubbliche seguono l'esempio del settore privato, e approfittano dell'enorme potenziale di queste tecnologie per aumentare la propria efficienza. Questo sviluppo viene spesso chiamato "Governo elettronico" (*e-government*) e interessa le applicazioni interne ed esterne delle TIC nel settore pubblico.

L'importanza di questo sviluppo è ormai sempre più manifesta in molti paesi del mondo. In Europa, sono in corso esperimenti a tutti i livelli amministrativi (locale, regionale, nazionale ed europeo) per migliorare il funzionamento dei servizi pubblici interessati, ed incrementare le interazioni con il mondo esterno. In effetti, l'impiego delle TIC non soltanto facilita le attività interne delle pubbliche amministrazioni, ma anche le comunicazioni fra amministrazioni diverse nonché l'interazione con i cittadini e con le imprese. Questo aspetto costituisce uno degli elementi fondamentali del "governo elettronico": vi è un avvicinamento fra enti di diritto pubblico, imprese e cittadini, nonché un miglioramento dei servizi del settore pubblico.

L'impiego delle nuove tecnologie può aumentare considerevolmente l'efficienza della raccolta di informazioni. Esse permettono agli enti pubblici di mettere in comune le informazioni disponibili quando ciò è consentito dalle norme in materia di protezione dei dati, anziché reiterarne la raccolta presso i cittadini e le imprese. Ciò può notevolmente ridurre il carico amministrativo sui cittadini e sulle imprese, in particolare di dimensione piccola e media. Nel contempo, la distribuzione delle informazioni permette agli enti pubblici di essere più informati, avendo accesso a tutti i dati pertinenti alle loro attività.

La "rivoluzione elettronica" condiziona altresì l'accessibilità e diffusione dell'informazione. Internet ha un enorme potenziale come piattaforma ove i cittadini e le imprese possono agevolmente reperire informazioni del settore pubblico. Le nuove tecnologie permettono inoltre la fornitura di informazioni e servizi in forma più integrata. Tale integrazione è particolarmente auspicabile quando uno specifico fabbisogno informativo richiede contatti con tutta una serie di entità amministrative diverse.

Infine, la *digitalizzazione* delle informazioni del settore pubblico non soltanto facilita l'accesso, ma anche le possibilità di valorizzazione. Un migliore accesso alle informazioni, unitamente con la loro presentazione in formato digitale, facilita la combinazione di dati provenienti da fonti diverse. Questo può permettere la creazione di nuovi prodotti informativi che utilizzano l'informazione del settore pubblico come materia prima.

In sintesi, l'impatto delle TIC sulle istituzioni pubbliche permette una superiore qualità e diffusione dell'informazione, riducendo quei costi intrinseci del *policy making* che la letteratura vede come uno dei principali freni dello sviluppo economico. Per tale motivo l'adeguamento delle istituzioni dovrebbe procedere di pari passo con quello del sistema privato, seguendo una direzione quanto più armonizzata tra paesi e aree locali (regioni).

¹ Cfr. Dixit (1996).

² Cfr. Holstrom e Milgrom (1991).

³ L'informazione è di per sé un bene pubblico: i) criteri d'efficienza richiedono che essa venga diffusa gratuitamente, o meglio, che lo sia a un prezzo pari al solo costo effettivo di trasmissione dell'informazione stessa; ii) informare un individuo in più non diminuisce la quantità di informazione a disposizione degli altri; iii) il mercato privato sovente garantisce un'offerta di informazione inadeguata, proprio come assicura un'offerta inadeguata di altri beni pubblici. Cfr. Stiglitz (1993).

Scopo di questo articolo è studiare l'impatto delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione sull'informazione pubblica, considerata, come indicato di seguito, nella sua accezione più ampia.

Inizialmente, il lavoro cerca di valutare le opportunità e le sfide del "Governo elettronico", facendo una rassegna delle diverse definizioni esistenti in letteratura e identificando le reali esigenze delle pubbliche amministrazioni.⁴ In una seconda fase, si guarda all'evoluzione dei progetti di "Governo elettronico" a livello europeo, presentando una serie di indicatori utili a valutare l'impatto macroeconomico dei processi in atto.⁵ Nella parte finale, si fa il bilancio delle iniziative già attuate e se ne evidenziano le possibili linee evolutive nel medio-lungo termine.

2. Offerta e domanda d'informazione pubblica

2.1. Per *informazione gestita dal settore pubblico* si intende il patrimonio documentario prodotto, raccolto e, in parte, distribuito dalle pubbliche amministrazioni. Sono esclusi, pertanto, i documenti relativi al settore pubblico ma che sono prodotti da privati.

La definizione sintetica nasconde una classificazione ben più complessa a cui si accennerà sommariamente. Il patrimonio di informazioni e documenti gestiti dal settore pubblico è, in prima istanza, scomponibile sulla base di criteri distintivi diversi e, in parte, sovrapponibili: in funzione della tipologia degli enti produttori, delle norme giuridiche che ne regolano la produzione e la diffusione, in funzione dei diversi destinatari ed utenti, degli operatori che trattano e gestiscono tale documentazione, in funzione delle caratteristiche materiali e formali, ecc.

Si pensi, ad esempio, alla:

- documentazione giuridica (leggi, regolamenti, sentenze, atti amministrativi generali; a tutti i livelli amministrativi: centrale, regionale e locale);
- informazione statistica;
- comunicazione istituzionale;
- documentazione archivistica (ovvero conservata negli archivi correnti e negli archivi storici);
- informazione scientifica (ambientale, sanitaria, ecc.);
- documentazione parlamentare;
- cartografia ufficiale.

Ciascuna delle categorie sopra riportate (in maniera non esaustiva, peraltro) presenta regimi giuridici diversi (relativamente alla consultabilità e all'accesso) così come diverse sono le metodologie di trattamento, i luoghi di conservazione, le esigenze delle relative utenze o dei relativi destinatari.

In questo saggio il termine "informazione pubblica" e "documentazione di fonte pubblica" sono interscambiabili, sebbene a rigore il termine *documentazione*⁶ (documenti e dati) sarebbe più

⁴ Al momento, l'universo delle soluzioni tecnologiche per la PA può essere distinto in tre categorie (basate su Internet): 1. portali della pubblica amministrazione; 2. comunità digitali; 3. interoperabilità. Tramite una infrastruttura di rete efficace, la pubblica amministrazione può infatti integrare un portale principale di accesso, diverse comunità digitali locali e un'ampia molteplicità di servizi e funzioni in un insieme globale ed omogeneo.

⁵ Diversi autori hanno tentato di fare il punto sulle strategie dei governi nazionali, che tendono fra loro ad assomigliarsi sia nelle dichiarazioni di massima che nell'attuazione. In particolare, ad obiettivi assai complessi – come la *digitalizzazione* di tutte le procedure della PA o la totale interattività con i cittadini – ha fatto seguito una realizzazione assai più limitata, incentrata soprattutto sullo sviluppo di servizi – spesso solo informativi – e per nulla incentrata sull'implementazione dell'interoperabilità tra branche della PA. Su questi aspetti, cfr. Caldow (2001) e Di Maio (2001). Per una panoramica sulle strategie di *e-government* a livello internazionale è poi consultabile la pagina *web* del Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie (<http://www.mininnovazione.it>), alla URL <http://www.pianoegov.it>.

⁶ Lo stesso M. Severo Giannini scriveva: "La nozione di documento è la stessa sia nella scienza giuridica che nelle scienze che si occupano dell'organizzazione: è una cosa rappresentativa di un fatto. L'accadimento per cui una volta i documenti in uso presso le pubbliche amministrazioni fossero prevalentemente scritture, mentre oggi sono anche

corretto, appunto per evidenziarne il legame con il supporto digitale, laddove il più generico "informazione" rimanda anche a comunicazioni verbali.

La disponibilità di documentazione pubblica e le esigenze degli utenti si sono col tempo reciprocamente influenzati e modificati.

La scoperta di Internet da parte delle amministrazioni pubbliche, in un contesto di potenziale facilità di accesso, ha moltiplicato in breve tempo sia la domanda da parte delle varie tipologie di utenza, che l'offerta non solo di informazioni ma anche di servizi.

L'innovazione tecnologica, la crescente domanda di "buona amministrazione", l'emergere di diritti generali all'informazione ed all'accesso, l'evoluzione del rapporto tra amministrazioni e cittadini stanno portando al superamento di molte barriere poste alla consultazione dei documenti da parte di un pubblico indifferenziato.

Se al principio degli anni '90, la legge 241 sanciva il diritto di accesso alla documentazione amministrativa sulla base di un interesse da dimostrare, il decreto legislativo 24 febbraio 1997, n.39, recependo la direttiva comunitaria n.313 del 7 giugno 1990, stabilisce che le autorità pubbliche devono rendere disponibili le informazioni ambientali "a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dimostrare il proprio interesse".

Si è passati così da un lato alla consultabilità piuttosto che all'accessibilità dei documenti e dall'altro si è ridotto l'ambito dei documenti riservati e si è allargato quello dei documenti accessibili ad un pubblico indifferenziato.

La tendenza di "aprire" al pubblico l'accesso alla documentazione amministrativa che in tutti i paesi occidentali ha trovato attuazione, poggia sulla consapevolezza che il principio democratico è profondamente influenzato dal modo in cui circolano le informazioni e sono disponibili per il cittadino. Si può affermare, pertanto, che il grado di democraticità di un sistema si misura anche sulla base sia della quantità e qualità delle informazioni che al suo interno circolano sia sul numero di utenti potenziali che vi possono accedere.

Nel nostro paese l'unica norma di riferimento sulla diffusione dell'informazione gestita dal settore pubblico è la legge 7 giugno 2000, n.150. In essa, per la prima volta nel nostro ordinamento, sono specificati gli obiettivi della comunicazione delle pubbliche amministrazioni:

- a. illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione;
- b. illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento;
- c. favorire l'accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza;
- d. promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale;
- e. favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati nonché la conoscenza dell'avvio e del percorso dei procedimenti amministrativi;
- f. promuovere l'immagine delle amministrazioni, nonché quella dell'Italia, in Europa e nel mondo, conferendo conoscenza e visibilità ad eventi d'importanza locale, regionale, nazionale ed internazionale.

La norma tuttavia non pone obblighi alla diffusione delle informazioni da parte delle amministrazioni.

grafici, schede meccanografiche, riproduzioni grafiche operate da macchine, nastri magnetici o memorie elettroniche, non modifica la sostanza, poiché si tratta pur sempre di cose rappresentative", Diritto amministrativo. Giuffrè, 1970, p. 473.

2.2. A partire dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, dove l'articolo 19 parla del diritto di "cercare, ottenere, diffondere informazioni", il diritto all'informazione è diventato prerogativa costituzionale di ogni cittadino, non più chiusa nel mondo pur vastissimo dei mezzi d'informazione, bensì distesa su tutto l'arco dell'attività di qualsiasi soggetto.

In particolare, nel momento in cui viene affermato il diritto a "cercare e ottenere informazioni" si qualifica diversamente anche il rapporto tra cittadini e potere pubblico. Quest'ultimo non vede i suoi doveri circoscritti al solo profilo del divieto di censura, secondo lo schema classico della libertà negativa⁷. Deve aprirsi alle richieste dei cittadini, abbandonando uno dei consolidati privilegi dell'amministrazione, come testimonia il diffondersi nei più diversi Paesi di leggi sul diritto di accesso dei cittadini ai documenti in mano pubblica.

Finora ci siamo trovati quasi esclusivamente in presenza di forme di comunicazione verticale, legate al modello della televisione via etere. E questo non significa soltanto passività del destinatario della comunicazione, ancora confinato nella condizione di lettore, anche se di immagini e non di parole. Porta con sé anche il perpetuarsi della distinzione tra produttori e consumatori dell'informazione, e il bisogno d'una categoria di mediatori che renda concreto l'accesso del cittadino all'informazione. E questo è vero anche quando esistono norme che aprono a tutti le porte delle informazioni, come accade dalla fine del Settecento in Svezia, dove in via di principio i documenti pubblici possono essere conosciuti da tutti i cittadini. Ma, poiché l'esercizio di questo diritto richiedeva che ci si recasse là dove i documenti si trovavano, e dunque spostamenti, tempo, costi, ecco che di esso si servivano soprattutto i giornalisti, che così conoscevano le notizie, le selezionavano, le facevano arrivare alla pubblica opinione. Un diritto di tutti era affidato al filtro d'una mediazione.

Diversa è la condizione del cittadino che ha la possibilità di servirsi di una rete, dunque di una forma di comunicazione orizzontale. Qui non esistono posizioni di supremazia, agende prestabilite, tempi di parola imposti. Una volta riconosciute le modalità di accesso nelle forme prima ricordate, tutti i cittadini si trovano in posizioni tendenzialmente paritarie, possono divenire protagonisti attivi della comunicazione, che assume inequivocabili tratti democratici. Ciascuno non si presenta soltanto nella veste di chi cerca informazioni: diventa anche fornitore di informazione, rompendo così proprio quel potere di selezionare le informazioni destinate alla circolazione, finora attribuito a gruppi ristretti, a mediatori professionali. La determinazione del grado di democraticità di un sistema, alla quale già mi sono riferito, dipende anche dall'ampiezza con la quale i cittadini possono concretamente assumere questo nuovo ruolo.

L'abbattimento della barriera che separa produttori e consumatori delle informazioni si presenta sicuramente come l'innovazione più significativa. Così può davvero nascere un nuovo "soggetto comunicativo" che proietta le questioni da esaminare ben al di là del semplice fatto della crescente individualizzazione del processo dell'informazione e della comunicazione.

La crescita delle possibilità individuali, infatti, si traduce direttamente anche in un mutamento della qualità sociale dell'informazione. Tutti si presentano, al tempo stesso, come produttori e consumatori, in una dimensione nella quale il più periferico tra gli utenti di Internet può avere un "potere della parola" pari a quello d'un governo o d'un grande potentato privato se la notizia che immette nella rete è proprio quella che si voleva a ogni costo occultare.

⁷ "La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme: tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi". Così si esprimeva l'articolo 11 della Déclaration des droits de l'homme et du citoyen del 1789, con spirito e toni che mostravano immediatamente come l'immediato oggetto polemico fosse la censura, e come la prima garanzia per il cittadino dovesse essere volta contro questa minaccia. Proprio questa sua origine ha fatto sì che il diritto all'informazione venisse prevalentemente visto come diritto dei professionisti dell'informazione: quando veniva riferito alla generalità dei cittadini, si presentava piuttosto come libertà di manifestazione del pensiero, e così compare in molti dei testi del costituzionalismo contemporaneo.

Così la censura diventa più difficile, in tutte le dimensioni. Lo sanno bene i regimi totalitari, che si sforzano di impedire la penetrazione di Internet. Ma non è questa la sola difficoltà da fronteggiare. Pure in un ambiente formalmente del tutto libero, le potenzialità della rete possono esprimersi solo se vi è effettiva libertà di accesso sia nel momento della fornitura sia in quello della ricerca delle informazioni. E questo esige il realizzarsi di una serie di condizioni di base, da una effettiva alfabetizzazione di massa alla realizzazione di un vero "servizio universale" (che significa copertura del territorio, politica delle tariffe telefoniche...).

Oggi il problema è enormemente più complicato perché sfugge alle possibilità di controllo degli attori tradizionali, degli Stati nazionali in primo luogo; perché soggetti forti, soprattutto nella dimensione industriale, ambiscono al governo del mondo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione; perché la retorica della rete ci obbliga a misuraci con un'iperbole che vuole i protagonisti dei processi di comunicazione identificati con tutti gli abitanti del pianeta.

Diventa essenziale l'individuazione dei valori di riferimento. Quale significato, ad esempio, assume l'eguaglianza? Se si vuole andare oltre le utopie consolatorie, bisogna affrontare non solo le questioni già accennate: alfabetizzazione e servizio universale. E' indispensabile affrontare il problema degli strumenti di navigazione, che non devono essere poveri per alcuni e ricchi per altri, che devono rendere possibile la ricerca e non presentarsi come semplici filtri (secondo criteri di selezione delle informazioni che qualcun altro ha dovuto determinare).

E qui si fa chiaro il tema delle politiche pubbliche: si può delegare soltanto all'industria e al mercato la progettazione e lo sviluppo del nuovo sistema nervoso della società? O una domanda sociale interpretata dalle istituzioni è necessaria per orientare un'offerta che non abbia come sua bussola solo quella di far entrare nel mercato i prodotti che garantiscono il massimo profitto?

Nel mondo nuovissimo risorge una domanda antica: stato o mercato? I due termini non sono necessariamente in contrapposizione. Ma lo diventano se si cede all'illusione, raramente disinteressata, di credere che la loro composizione possa avvenire al di fuori di politiche consapevoli.

3. Definizione di Governo elettronico

3.1. Per poter comprendere quanto complesso possa essere l'impatto delle TIC sull'informazione pubblica, è bene cercare, preliminarmente, una chiara definizione del campo applicativo del Governo elettronico (*e-government*), cioè del processo che è chiamato a gestire tale linea evolutiva.

In letteratura si definisce come Governo elettronico "il processo di trasformazione delle relazioni interne ed esterne della Pubblica Amministrazione attraverso attività sulla rete, tecnologie informatiche e di comunicazione, per (1) ottimizzare l'erogazione dei servizi, (2) incrementare la partecipazione di cittadini ed imprese e (3) migliorare la capacità di governare"⁸. Tra le diverse formulazioni sin qui elaborate per individuare i contorni di questo processo, probabilmente questa è la più esaustiva, in quanto consente di individuare i due macroambiti di applicazione – l'aumento dell'efficienza interna delle PA e il miglioramento delle relazioni esterne, con tutti i comparti della società – insieme agli obiettivi di medio-lungo periodo che esso dovrebbe prefiggersi. L'attuazione di queste strategie si inserisce, d'altronde, in una più ampia ridefinizione del rapporto tra amministratori e amministrati, caratterizzato dall'esigenza di mutare i meccanismi di partecipazione alla vita democratica del Paese, rendere nel complesso più efficiente – sia sotto il punto di vista della qualità che dei costi – l'erogazione di servizi pubblici alla collettività e alle imprese, consentire al massimo numero possibile di operatori la fruizione dei vantaggi legati all'emergere di una società dell'informazione⁹.

⁸ Cfr. Di Maio, op.cit.

⁹ Cfr. Aichholzer e Schmutzer (2000).

In questo senso vanno anche numerose definizioni proposte a livello internazionale: esse implicano una visione piuttosto ampia di Governo elettronico, visto non solo come evoluzione delle attività legate alla Pubblica Amministrazione, ma come trasformazione più generale dello Stato, attraverso un profondo riesame delle pratiche e dei processi democratici¹⁰. Ad esempio, in Zulfiqar ed al (2001) si sostiene che il processo di *e-government* implica una trasformazione complessa e dinamica di tutto l'apparato statale, ad ogni livello, che sfrutti le TIC per coinvolgere nella condivisione delle informazioni e delle strategie cittadini (C), aziende (B), amministrazioni e governi – anche esterni – (G) e dipendenti della PA (E)¹¹. In un approccio “knowledge-based”, la buona riuscita di un piano di *e-government* è soprattutto funzione della piena partecipazione al processo di queste categorie di fruitori: solo attraverso un apporto generalizzato da parte di ogni tipologia di agente, è difatti possibile realizzare quella “disseminazione delle informazioni e delle conoscenze” che, insieme ad una profonda rivisitazione delle relazioni tra “comunità” sociali, consenta non solo di ottenere una forte evoluzione infrastrutturale e concettuale dell'apparato amministrativo, ma di mutare anche le modalità di esercizio dei propri diritti e dei propri doveri¹².

L'utilizzo delle TIC nel processo di realizzazione del Governo elettronico riflette da vicino i due macroambiti applicativi summenzionati: da un lato, le nuove tecnologie contribuiscono ad un miglioramento dell'efficienza interna della PA, consentendo un aumento dell'efficienza nella gestione delle informazioni e dei processi amministrativi, con conseguenze sulle relazioni tra apparati amministrativi, a livello orizzontale (tra agenzie, dipartimenti e ministeri) e verticale (enti centrali e locali); dall'altro, le TIC permettono un migliore posizionamento nella gestione delle relazioni verso l'esterno – cioè con la *constituency* – garantendo più elevati standard di fornitura di servizi e di informazioni al pubblico, oltre che – potenzialmente – un tasso di partecipazione democratica di livello finora impensabile¹³.

Naturalmente, obiettivi così ambiziosi necessitano, oltre che di un'ampia condivisione, della realizzazione di una serie di atti preliminari, ovvero¹⁴:

- l'attuazione di politiche volte a facilitare l'accesso alle informazioni e ai servizi pubblici (politiche fiscali per la diffusione degli strumenti telematici, politiche della formazione, dotazione di infrastrutture, progettazione di servizi in un'ottica multimediale), così da ridurre al minimo il fenomeno di esclusione di fruitori potenziali, presenti in un Paese (*digital divide*);
- la riorganizzazione e il ripensamento delle strutture interne della PA, in un'ottica basata sulla soddisfazione delle esigenze dell'utente più che su una suddivisione “amministrativa” delle competenze¹⁵.

Nel grafico 1 vengono individuate quattro fasi di attuazione del Governo elettronico, ognuna a sua volta suddivisa in base allo sviluppo delle politiche, agli interventi sul personale, ai processi in atto e all'adozione delle tecnologie: a) presenza della PA sul *web*, b) interazione con il pubblico, c) sviluppo di servizi transazionali (che consentano ovvero la piena realizzazione di applicazioni self-service, come pure l'utilizzo del *web* come strumento complementare ad altri canali di

¹⁰ Idem.

¹¹ Queste quattro categorie rappresentano la cosiddetta “constituency” – cioè i fruitori – delle strategie di *e-government*: in pratica si tratta dell'intera società civile e dei suoi apparati democratici.

¹² Cfr. Lenk e Traummüller (2000).

¹³ Cfr. Caldwell (2001).

¹⁴ Cfr. Aichholzer e Schmutzer (2001).

¹⁵ La totale trasparenza dei livelli amministrativi rispetto al cittadino, implica, da un lato, una profonda revisione organizzativa, dall'altro la realizzazione di architetture informatiche “aperte”, che garantiscano il più possibile l'interoperabilità tra i diversi livelli della macchina pubblica. Ciò rappresenta un problema di grandi dimensioni un po' in tutto il mondo, per la diffusa presenza di sistemi che non dialogano fra loro. A questo proposito, l'Italia ha recentemente costituito, in seno all'AIPA, proprio un gruppo di lavoro dedicato alla “Integrazione dei dati e all'interoperabilità dei sistemi informativi”, che ha scelto l'XML come “linguaggio comune” per far interfacciare i diversi database. Cfr. Carobene (2001).

comunicazione), d) completa trasformazione del modo di relazionarsi della PA, con i suoi rami e con i cittadini.

In un contesto di massima applicazione del Governo elettronico, la gestione dell'informazione pubblica andrebbe quindi ben oltre la semplice fornitura di servizi al pubblico, posizionandosi invece come centro nevralgico di ogni rapporto della nascente società dell'informazione. Tuttavia, come vedremo nelle pagine seguenti, lo stato piuttosto embrionale che caratterizza le attuali "frontiere" del Governo elettronico, sembra richiedere, perlomeno in Europa, un profondo "salto", necessario per dare luogo a quella discontinuità che – sola – potrà trasformare l'*e-government* da mero miglioramento dei rapporti tra PA e cittadini, in nuovo paradigma di Governo e di sviluppo della società dell'informazione.

4. L'*e-government* oggi

4.1. Dopo aver analizzato le diverse implicazioni del processo di *e-government*, è il caso di soffermarsi sulle principali linee sin qui seguite a livello generale, evidenziando poi le possibili evoluzioni e i più evidenti punti di criticità. Ben lungi dall'essere giunta alla sua fase conclusiva, la "rivoluzione" legata all'*e-government* ha significato finora soprattutto un impegno in tema di offerta di informazioni e servizi pubblici *on-line*: il versante che si è deciso di migliorare è risultato essere in particolar modo quello dell'efficienza interna. La maggior parte dei riflessi sulle relazioni con la *constituency* è di carattere mediato, derivante cioè dal miglior rapporto che dovrebbe ingenerarsi con una PA più vicina alle esigenze di velocità e trasparenza che le si richiede. Lo sforzo, pur di notevole entità, è assai lontano da quello che si richiederebbe per giungere alla "fase 4", così come definita nel grafico 1 – cioè l'attuarsi di una radicale trasformazione in tutti gli aspetti della vita sociale, compresa l'avvento di forme di democrazia elettronica.

Esemplificativi di questa tendenza a concentrare gli sforzi relativi al Governo elettronico soprattutto sull'offerta di servizi a cittadini e imprese, sono gli obiettivi che si pone uno tra i più avanzati Action Plan a livello europeo, la "24/7 Agency" prospettata dal governo svedese (grafico 2). Sui quattro stadi previsti (di cui i primi tre prevedono: 1. la fornitura di informazioni sull'agenzia e sui suoi servizi; 2. la fornitura di informazioni "interattive"; 3. la possibilità per l'utente di inserire ed inviare informazioni personali), l'ultimo livello (4.) ipotizza la diffusa attuazione di procedure transazionali, oltre che un approccio che limiti la dispersione dell'utente tra più rami della macchina pubblica (l'idea è che sia invece la PA – pienamente interoperabile – a provvedere agli adempimenti connessi ad un singolo atto amministrativo). Siamo ben lontani, dunque, da quanto delineato precedentemente come "stadio finale". Il progetto, comunque, rimane di grande valenza, soprattutto perché rappresenta la prima ipotesi di una PA ininterrottamente operativa per 365 giorni l'anno – ed in questo decisamente più vicina alle esigenze di ogni tipo di utente. Spunti innovativi, rispetto al panorama generale, vengono di sicuro dalla decisione di offrire i servizi elettronici anche e non esclusivamente sul *web*, contribuendo così a limitare il *digital divide* nell'ambito della popolazione. Inoltre, pur non prevedendo forme di *e-democracy* spinta (come partecipazione all'attività legislativa o alla vita politica in forma elettronica), il governo svedese promette di implementare procedure più trasparenti per il controllo dell'attività dell'agenzia (la chiara individuazione dei responsabili dei servizi, le cosiddette "ispezioni virtuali" da parte degli utenti, nonché la messa in linea di documenti e working paper in grado di evidenziare i criteri con cui l'apparato opera) e forme di *feedback* che consentano di tarare i servizi secondo le esigenze degli utilizzatori¹⁶.

4.2. Riflettere oggi sull'impatto delle TIC sull'informazione pubblica – nella sua accezione di *e-government* – vuol dire dunque focalizzarsi essenzialmente sui servizi offerti dalla PA alla sua

¹⁶ Per una più approfondita disamina delle caratteristiche del progetto si veda Governo svedese (2001).

constituency: cercheremo di fare preliminarmente chiarezza sulla tipologia e sul ruolo dei servizi pubblici attualmente implementati.

Se c'è unanimità di consenso nell'individuare, per grandi linee, il tipo di servizi che un governo può offrire ai suoi fruitori, esiste molta confusione circa la loro classificazione in termini funzionali: tanto che non mancano, per esempio, interpretazioni differenti anche tra organismi sovranazionali e nazionali, oltre che naturalmente tra quelli pubblici e privati¹⁷. Per quel che ci concerne, la metodologia che utilizzeremo nel classificare i servizi pubblici elettronici, riprende da vicino quella elaborata in seno al progetto *e-Europe*, con riferimento al benchmarking tra Paesi dell'Unione.

Possiamo effettuare una prima classificazione dei servizi in base alla funzione che essi svolgono. Ne possiamo così definire quattro tipi:

1. informativi, che servono cioè a mantenere l'utente costantemente informato in merito a procedure, atti, decisioni della PA, oltre che a garantirgli un accesso rapido e immediato alle basi di dati pubblici;
2. interattivi, che prevedono cioè la disponibilità di moduli da scaricare e compilare in un secondo momento;
3. interattivi a 2 vie, che aggiungono a quanto previsto dal precedente livello, anche la possibilità di rinvio *on-line* del modulo, debitamente corredato di procedure di identificazione e di autenticazione, come la firma digitale;
4. transazionali, che prevedono il completamento *on-line* dell'intero processo di erogazione del servizio o di una sua singola parte.

Il vantaggio nell'utilizzare questo tipo di classificazione, in luogo di quella tradizionale (servizi informativi – comunicativi – transazionali) è che si può contemporaneamente effettuare una valutazione statica e dinamica del livello di sofisticazione raggiunto da un progetto di Governo elettronico. Per fare ciò, bisogna anzitutto aver chiaro che, nel dar vita ad un tal genere di giudizio, non si deve considerare quella precedente una scala di valori "assoluti": non è detto, cioè, che la progressione da 1 a 4 sia effettivamente necessaria per tutti i servizi erogati. Ciò che si rivela più utile di questo tipo di classificazione, dunque, è la possibilità di collocare abbastanza puntualmente l'esistente (valutazione statica) e, al contempo, rilevare progressivamente gli avanzamenti in quei servizi che dovrebbero essere offerti ad un livello più elevato, ma che sono attualmente erogati con livelli di interazione minore: va da sé, per esempio, che un cambio di residenza possa tranquillamente essere richiesto in due fasi, e che di queste due fasi una possa essere anche mediata umanamente (come nel caso dei servizi "meramente" interattivi); ma la collocazione ottima di questo genere di servizio è di natura "transazionale", proprio perché ci si aspetterebbe un'immediata variazione nel database anagrafico (eventualmente seguita da controlli di veridicità a campione). In questo modo, è possibile effettuare anche una comparazione dinamica del posizionamento dei servizi.

Nell'ambito del progetto *e-Europe*, sono stati individuati 20 servizi principali, offerti in forma elettronica dai Paesi UE: 12 di essi sono indirizzati ai cittadini e 8 alle imprese. La tabella 1 ripropone l'elenco di *e-Europe* introducendo un'ulteriore distinzione tra servizi a favore dei cittadini in quanto "lavoratori" e quelli relativi alle branche dell'apparato pubblico (sia legislativo che amministrativo).

¹⁷ Per esempio, non c'è identità di veduta tra le definizioni di tipologie di servizi *on-line* espresse dall'Unione Europea e quelle di alcune importanti realtà del settore privato (cfr. Commissione Europea, 2001 e Accenture, 2001); ma spesso si ingenera confusione perfino tra livello sopranazionale e nazionale, come nel caso dell'ultima rilevazione dell'AIPA, che sembra non tener conto del più recente aggiornamento di *e-Europe* in termini di categorie di servizi in rete (cfr. AIPA, 2001). Tali discrepanze, come vedremo, non sono di poco conto nell'effettuare operazioni di benchmarking internazionali, e rischiano – anche a causa di metodologie non omogenee – di penalizzare alcuni Paesi nella redazione di classifiche internazionali – è il caso, per esempio, proprio dell'Italia.

Tabella 1

Elenco dei servizi pubblici on-line suddiviso per constituency		
Num. (a)	Tipo di servizio	Livello di riferimento
<i>Servizi per i cittadini (b)</i>		
1	Servizi fiscali	4
2	Servizi di collocamento	3
3	Servizi contributivi / previdenziali / assistenziali	4
4	Documenti personali (passaporti, patenti)	3
5	Servizi per le automobili (nuove, usate, importate)	4
6	Concessioni edilizie	4
7	Denunce alla polizia	3
8	Servizio biblioteche	3
9	Certificati (di nascita, di matrimonio...): richiesta ed erogazione	3
10	Iscrizione a scuole superiori / università	4
11	Cambio di residenza	3
12	Servizi relativi al settore sanitario (p.e. appuntamenti in ospedale, disponibilità di consulti specialistici, e-mail dei medici per i pazienti...)	4
<i>Servizi per le imprese (b)</i>		
13	Servizi contributivi per i dipendenti	4
14	Pagamento delle imposte sul reddito d'impresa	4
15	Pagamento dell'IVA	4
16	Registrazione di una nuova impresa	4
17	Fornitura di dati a fini statistici	3
18	Dichiarazioni doganali	4
19	Permessi ambientali	4
20	Appalti e gare pubbliche	3
<i>Servizi per i lavoratori (c)</i>		
21 (1)	Servizi fiscali	4
22 (2)	Servizi di collocamento (ricerca del lavoro, formazione, reclutamento, gare e concorsi)	3
23 (3)	Servizi contributivi / previdenziali / assistenziali	4
24	Networking (e-mail, telelavoro, condivisione progetti...)	3
<i>Servizi relativi all'apparato governativo, amministrativo e legislativo (c)</i>		
25	e-procurement	4
26 (20)	Appalti e gare pubbliche	3
27	Scambio di dati fra PA	3
28	Condivisione ed elaborazione comune di progetti	3
29	Condivisione ed elaborazione comune di linee legislative	3
30	Contatto con gli elettori	3
31	Scambio di best-experiences	3
32	Monitoraggio on-line della spesa	3
33	e-democracy (elezioni, referendum, petizioni)	4
<p>(a) Tra parentesi è indicata l'eventuale duplicazione</p> <p>(b) Definizione di e-Europe</p> <p>(c) Nostra elaborazione</p>		

Come si può osservare, seppure limitato ad uno stadio “embrionale” rispetto alle sue potenzialità, il campo di applicazione dell’*e-government* è già vastissimo. Finora risultano soprattutto implementate – pur se a diversi livelli – le applicazioni relative a cittadini, lavoratori ed imprese, mentre nell’ambito delle operazioni tra comparti della PA, il discorso è molto più complesso: in realtà, in questo caso entrano in gioco sia problemi infrastrutturali – l’assenza di una vera interoperabilità tra i sistemi delle amministrazioni – che legislativo-procedurali, visto che, storicamente, l’apparato pubblico è stato immaginato come suddiviso in una serie di compartimenti stagni.

Assodato dunque che non tutto il potenziale legato al Governo elettronico è stato sin qui sfruttato e che i Governi si sono focalizzati soprattutto sulla progettazione e l’erogazione di servizi per gli utenti, può essere utile chiedersi se, nella selezione effettuata, abbiano giocato un ruolo preponderante fenomeni di domanda o di offerta, cioè se nell’elaborazione di una strategia evidentemente “parziale”, le PA abbiano adottato un approccio “dall’alto” oppure abbiano costruito l’attuale sulla base delle esigenze manifestate dagli utenti. A tal proposito, c’è da effettuare una distinzione tra (1) le motivazioni che spingerebbero, da un lato cittadini e imprese, e dall’altro le Amministrazioni, a utilizzare/fornire servizi di *e-government* e (2) il modo in cui tali motivazioni vengono poi tradotte in servizi effettivi.

Per quanto concerne il primo punto, un sondaggio di Eurobarometro del 1998, ripreso da Aichholzer e Schmutzer (2000), renderebbe abbastanza evidente un’uniformità di vedute tra PA e *constituency*, in ordine ai motivi che spingerebbero ad intraprendere azioni di Governo elettronico: in particolar modo, le principali determinanti di questo processo risiederebbero nel miglioramento della qualità dei servizi pubblici e nell’utilizzo e la disseminazione delle informazioni¹⁸.

Se invece si guarda a come, nella pratica, a tali motivazioni si sia dato seguito, le strategie adottate nei vari Paesi farebbero pensare più ad uno sviluppo “calato dall’alto” che ad un percorso costruito sulla base delle indicazioni dell’utenza. Ancora una volta, quindi, la logica prevalente sarebbe stata di natura “tradizionale”: il che, peraltro, è sottolineato dalla generale assenza di strumenti per identificare le esigenze degli utenti e valutarne il feedback¹⁹.

L’esigenza di un maggiore ascolto dell’utenza nell’elaborazione e nel raffinamento delle strategie legate al Governo elettronico trova conferma, da un lato, nel già citato Piano di Azione del Governo svedese, che prevede un circuito di verifica presso il pubblico per ogni servizio elettronico erogato (grafico 3), dall’altro, in un recente sondaggio della Gartner, che metterebbe in evidenza alcune discrepanze tra quanto attuato dalle Amministrazioni e quanto invece richiesto dai cittadini²⁰.

Tre, in particolare, le tendenze degne di essere sottolineate:

1. anzitutto, un po’ sorprendentemente, la richiesta degli utenti sarebbe più focalizzata sui servizi informativi che su quelli transazionali. Questo fa il paio con il gradimento espresso più per operazioni infrequenti – e per questo più complesse da condurre in porto per cittadini e imprese – che per altre più quotidiane. Ciò deriverebbe dalla scarsa fiducia nutrita dalla *constituency* nei confronti della PA, e dall’obiettivo dell’utenza, focalizzato soprattutto sull’ottenimento di servizi più trasparenti e veloci²¹;

¹⁸ La terza determinante è risultata essere l’aumento della trasparenza della PA. Molto distanziate, ma “sentite” praticamente allo stesso modo da parte degli utenti e della PA, sono motivazioni legate all’acquisizione di informazioni, alla riduzione dei costi, alla riduzione nel consumo di carta e alla fornitura di servizi elettronici. Cfr. Aichholzer e Schmutzer (2000).

¹⁹ Questa problematica è stata recentemente evidenziata dal rapporto AIPA (2001), che lamenta come sia “necessario ... rafforzare le funzioni di ascolto dell’utenza, ancora troppo poco considerata”.

²⁰ Cfr. Di Maio (2001).

²¹ Dal sondaggio apprendiamo come l’utenza si focalizzi soprattutto sulla possibilità di ottenere 1. guide e indici ai servizi governativi; 2. informazioni più trasparenti su politiche adottate e procedure; 3. un accesso alle informazioni e ai servizi suddiviso per aree tematiche e non per unità di competenza; 4. notizie locali; 5. possibilità di discutere problemi

2. in secondo luogo, un po' in controtendenza rispetto alle strategie finora adottate, emerge un ridimensionamento del ruolo del portale governativo come strumento per la massima fruizione dei servizi elettronici, raccogliendo esso solo il 50% delle preferenze degli intervistati. Si evidenzia così l'opportunità di perseguire uno sviluppo "multicanale" dei servizi *on-line*, come pure la possibilità di intervento del settore privato nella gestione di parte delle informazioni connesse alle procedure di Governo elettronico (grafico 4);

3. infine, rappresenta una priorità per gli utenti lo sviluppo di sistemi anche non particolarmente spinti di democrazia elettronica, ma che vadano ben oltre il già poco implementato *feedback* sui servizi offerti (grafico 5). Si tratta, quindi, proprio di quella parte di Governo elettronico sinora poco sviluppata: per intendersi, per i cittadini basterebbe già poter partecipare con commenti e opinioni alla stesura di leggi o alla formulazione di proposte – mentre meno popolari risultano essere forme di *e-democracy* più complessa, come votazioni, referendum o partecipazione diretta ai lavori assembleari.

Sta di fatto, dunque, che, a livello generale, molto si deve ancora fare per avvicinare il Governo elettronico ai desiderata degli utenti e, ancor più, alle più evolute soluzioni che potenzialmente potrebbero prospettarsi. In ambito europeo, d'altronde, le strategie adottate dai vari Paesi sono state piuttosto "imitative", secondo una recente ricognizione effettuata dall'EIPA. Ciò non ha certo giovato ad una riflessione critica sull'attuazione delle diverse misure previste dall' "Action Plan *e-Europe 2002*"²², che prevede un "approccio aperto" basato sul coordinamento delle esperienze e sul *benchmarking* tra Stati, ma che porta, nei fatti, ad una disordinata rincorsa a "imitare" quanto realizzato da altri.

Sei, in particolare, le principali tendenze individuabili a livello di Unione Europea:

1. La realizzazione di "portali governativi", già del tutto implementati nella maggior parte degli Stati²³. Solo di recente si è fatta più forte l'esigenza di non limitare l'accesso ai servizi elettronici al *web* tradizionale, ma di sfruttare anche altri media più tradizionali – quali telefono o televisione – o più innovativi – PDA, cellulari – per ampliare lo spettro della fruibilità. In merito alla creazione di questi portali emergono, inoltre, anche problematiche legate alle forme organizzative dei diversi Stati: laddove il decentramento amministrativo abbia un peso molto rilevante, la creazione di un accesso unico ai servizi della PA ha provocato – e provoca – diversi problemi. Il rapporto dell'EIPA cita il caso della Francia, dove saranno creati, entro la fine dell'estate 2001, "portali pubblici locali" per ognuna delle 100 prefetture, e dei Paesi Bassi, dove l'approccio al problema è stato ancora più radicale, essendosi il Governo centrale limitato solo a offrire un "catalogo" di 300 servizi pubblici disponibili *on-line* alle diverse comunità locali, lasciandole libere di implementare quelli a loro più utili; ma considerazioni del genere valgono anche per la Germania, dove il nascente portale

locali in comunità virtuali e con i propri rappresentanti politici. Nell'ambito dei "servizi in senso stretto", il più richiesto è proprio il "cambio di residenza", a riprova della predilezione per operazioni più complesse e che, spesso, implicano anche tutta una serie di adempimenti a latere (il che conferma quanto sottolineato nel testo). D'altronde, anche i benefici dell'*e-government*, così come percepiti dall'utenza, puntano più sul tempo risparmiato (1° posto) che sulla qualità del servizio (3° posto).

²² L'Action Plan di *e-Europe 2002* prevede il perseguimento dei seguenti sei obiettivi, da realizzarsi tra il 2001 e la fine del 2002: 1. mettere *on-line* i principali dati pubblici, in particolare nell'ambito legislativo, amministrativo, culturale, ambientale e dei trasporti; 2. realizzare procedure amministrative *on-line* semplificate per le imprese; 3. definire un approccio coordinato per il settore dell'informazione pubblica, a tutti i livelli, incluso quello comunitario; 4. progettare un portale pan-europeo per i servizi elettronici interattivi; 5. promuovere l'uso di software gratuito nel settore pubblico e incentivare la "*good-practise*" tra le amministrazioni *on-line* attraverso lo scambio di esperienze a livello europeo; 6. rendere accessibili *on-line* tutte le transazioni "semplici" con la Commissione Europea.

²³ Hanno finora realizzato un portale unico per la PA il Belgio, la Danimarca, la Francia, l'Irlanda, il Lussemburgo, i Paesi Bassi, il Portogallo, la Svezia, il Regno Unito e l'Unione Europea. Nel 2001 si adegueranno anche la Germania, la Grecia, la Spagna, l'Italia e la Finlandia. Cfr. EIPA (2001).

Federale non dovrebbe comunque coprire tutti i servizi pubblici, affidati ai vari Länder, e per l'Italia, che con la l.59/97 ha intrapreso la strada di un forte decentramento amministrativo²⁴.

2. L'avvenuta implementazione di una serie di servizi *on-line* "di base", cui si aggiunge la disponibilità di server legislativi e della più importante modulistica – per la quale, tra l'altro, in attesa di protocolli di identificazione ed autenticazione più evoluti, non è disponibile la gestione totalmente elettronica. In prospettiva, inoltre, si fa sempre più rilevante la presenza di "guide del cittadino" per orientarlo nei numerosi servizi offerti dalla PA, in attesa della realizzazione di un "assistente elettronico" che provveda direttamente al disbrigo dei numerosi adempimenti connessi ad un singolo servizio²⁵.

3. Politiche per l'accesso e lotta la "digital divide", che hanno preso spesso la forma di azioni finalizzate alla diffusione di Punti Pubblici di Accesso ad Internet (PIAP) presso un numero sostenuto di cittadini (grafico 6)²⁶. Altri Paesi, come la Francia – ma di recente anche la Svezia, con il citato progetto "24/7 Agency" – stanno invece battendo la strada della multicanalità, ipotizzando un accesso ai servizi allargato virtualmente ad ogni mezzo di comunicazione. Dei due approcci, il primo rischia di risultare inefficace per una serie di problemi, soprattutto legati alla riservatezza di certe operazioni²⁷, il secondo di ridurre le potenzialità del Governo elettronico – che solo Internet, probabilmente, potrebbe oggi garantire appieno. E' ovvio che la strada migliore risiede nel combattere il *digital divide* attraverso azioni strutturali, miranti cioè a ridurre fortemente la percentuale di popolazione restia all'utilizzo delle tecnologie di rete tramite incentivi fiscali, spese in formazione, ecc. Resterà comunque il problema degli "analfabeti per scelta o per età" per i quali va comunque mantenuta la possibilità di un accesso il più possibile ampio alle potenzialità dei nuovi servizi.

4. Digitalizzazione delle procedure della PA, che mira, attraverso numerosi progetti in atto, a diminuire drasticamente l'utilizzo delle modalità operative "tradizionali" – cioè su carta – nell'apparato amministrativo. Questa tendenza si pone chiaramente in maniera prodromica rispetto ad ogni evoluzione dei servizi verso livelli di "interattività a 2 vie" o di "transazionalità", nonché rispetto all'eventuale inserimento di "assistenti virtuali".

5. Sviluppo dell'*e-commerce* e dell'*e-procurement*. Nel 1998, l'Unione si è posta come obiettivo quello di effettuare, entro il 2003, il 25% degli acquisti pubblici *on-line*: lo sviluppo di un panorama legislativo ed infrastrutturale favorevole all'*e-commerce* è in questo senso un atto necessario e preliminare alla diffusione dell'*e-procurement* presso le varie amministrazioni. Anche sotto questo punto di vista i problemi sono notevoli, e vanno dalla sicurezza delle transazioni alla possibilità di identificazione "certa" delle controparti, per finire ad aspetti di natura prettamente fiscale; e anche in questo campo – dove l'Italia ha mostrato di essere particolarmente attiva – più o meno tutti i Paesi comunitari hanno sviluppato iniziative simili.

²⁴ Molte regioni italiane, come previsto dal piano nazionale di *e-government*, stanno provvedendo a realizzare loro Piani Regionali: un esempio è rappresentato dalla Regione Lazio (www.regione.lazio.it).

²⁵ Questo è quanto intravede anche Microsoft (2001). Parlando di "assistente virtuale", difatti, si intende una routine in grado di provvedere in maniera "trasparente" – cioè senza alcun ulteriore carico sull'utente – al disbrigo di tutte le pratiche relative o conseguenti ad una prima operazione: per esempio, nel caso del cambio di residenza, tutto ciò che concerne le annotazioni sulla patente, la variazione al PRA etc. E' ovvio che questo livello di sofisticazione richiede la totale interoperabilità tra sistemi e database delle diverse amministrazioni coinvolte, oltre che l'individuazione di una chiara responsabilità in un centro-capofila.

²⁶ Quella dei PIAP è una strategia seguita soprattutto dall'Austria – che ha dotato ogni tabaccheria di un PIAP – e da altri Paesi come Grecia e Regno Unito. Non è invece il caso dell'Italia, che "ufficialmente" non presenta neanche un punto pubblico di accesso: da tale nozione, però, stiamo evidentemente eliminando tutti gli accessi da "locali pubblici" (come Internet Cafè) o da biblioteche, aeroporti, stazioni ferroviarie etc., che sono numerosi anche nel nostro Paese.

²⁷ Se è possibile ipotizzare un cambio di residenza effettuato elettronicamente da un tabaccaio, desterebbe maggiori problemi gestire in toto il processo di pagamento delle tasse, oppure una votazione. Peraltro, la privacy risulta essere tra i principali "inibitori" dell'*e-government*, stando alla citata e recente ricerca della Gartner.

6. Implementazione di forme di identificazione digitale, che implica, oltre alla diffusione di carte d'identità elettroniche, anche lo sviluppo di un sistema di chiavi pubbliche e private che si basi su di un'architettura infrastrutturale solida e affidabile (la cosiddetta Public Key Infrastructure, PKI). Questi, ad oggi, è l'aspetto forse più problematico: in realtà solo pochi Paesi, nonostante la Commissione Europea abbia legiferato in materia nel dicembre 1999²⁸, hanno predisposto una legislazione riguardante la carta d'identità elettronica e la firma digitale all'interno del loro ordinamento²⁹. A ciò si aggiungono difficoltà tecniche assolutamente non secondarie, relative alla necessità di disporre di una PA dai sistemi totalmente interoperabili, di attuare un sistema di crittografia "sicuro", di procedere ad un'adeguata diffusione dei dispositivi di lettura delle smart-card.

Come è facile intuire anche dalle tendenze in atto in ambito comunitario, l'attuale fase del Governo elettronico – al di qua di quel "salto" che ci condurrebbe verso una ancora più radicale trasformazione del modus vivendi dell'intera società – si protrarrà come è probabile ancora per alcuni anni. Almeno finché non sarà giunta ad un livello di maturità tale da ingenerare una transizione più completa e pervasiva verso altri modelli.

Ad oggi, volendo riassumere quanto finora detto, l'impatto delle TIC sull'informazione pubblica, e in particolar modo sul processo di *e-government*, si è tradotto in strategie piuttosto omogenee tra Paesi, il cui fine è soprattutto quello di aumentare l'efficienza interna della PA e, in via mediata, migliorare i rapporti con la sua *constituency*. Pur limitato, rispetto al potenziale esprimibile attraverso un pieno sviluppo delle forme di amministrazione e di democrazia elettronica, l'attuale sviluppo dei servizi *on-line* ha comunque consentito innovazioni di notevole portata, garantendo sin d'ora anche la presenza di un certo numero di servizi transazionali, specie nel campo legato alla fiscalità pubblica.

I punti deboli di questa strategia rimangono sicuramente legati al sin qui scarso ascolto dell'utenza nel progettare servizi *on-line* e nella presenza di una serie di "fattori inibitori" che potrebbero seriamente diminuire la portata delle innovazioni legate a questa "rivoluzione digitale". Prima di affrontare queste problematiche, cerchiamo di capire come l'*e-government* potrebbe divenire fattore di vantaggio competitivo per alcuni Paesi.

5. Il "salto"

5.1. Se l'impatto delle TIC sull'informazione pubblica si è finora sostanziato nell'elaborazione e nella progettazione di una serie di servizi *on-line*, che hanno di fatto costituito l'ossatura dei progetti di "Governo elettronico", ciò che si preannuncia per il futuro potrebbe essere di ben altra entità. L'*output* delle applicazioni di *e-government* sarà differente nella misura in cui esso si tramuti da mera modalità per migliorare l'efficienza interna della PA ed i rapporti che tradizionalmente intercorrono con cittadini e imprese, a *framework* attorno a cui sviluppare una radicale trasformazione dei rapporti socio-economici.

Ciò di cui stiamo trattando è, dunque, la possibilità di realizzare quel famoso "salto" di cui parla Di Maio (2001) e che rimane al centro delle emergenti riflessioni fatte proprie da alcune importanti multinazionali, come IBM e Microsoft³⁰.

Nella interessante visione di Caldow (2001), dovremmo poter assistere, nel giro dei prossimi cinque-dieci anni, ad un'evoluzione dell'*e-government* in cui i servizi *on-line* diverranno una base di partenza comune per tutti i Paesi, cioè la normale modalità con cui amministrare la cosa pubblica.

²⁸ Direttiva 1999/93/EC del 13 dicembre 1999.

²⁹ A fine 2000, undici Paesi avevano recepito la Direttiva dell'Unione, ma solo Italia, Belgio e Francia – pur con notevoli ritardi – hanno l'ambizioso obiettivo di rendere in tempi brevi funzionante il sistema di identificazione tramite smart-card e firma digitale.

³⁰ Cfr. Microsoft (2001).

In tal senso il Governo elettronico potrà generare un vantaggio competitivo per chi deciderà di implementarne debitamente le caratteristiche. Tre, almeno, i campi in cui il “salto” potrebbe essere foriero di risultati rilevanti nel medio e lungo periodo: (1) lo sviluppo socio-economico, (2) la partecipazione democratica, (3) la governabilità.

1. Lo sviluppo socio-economico: l’attuazione di progetti evoluti di Governo elettronico può influenzare il sistema socio-economico in almeno due modi.

Direttamente, anzitutto attraverso i forti investimenti che si prevedono per dar vita ad un’architettura di servizi e di rete sempre più efficiente e pervasiva: in particolare, la forte integrazione tecnologica e di processo - che si richiede a livello non solo di PA, ma di intero sistema economico³¹ - non può non richiedere l’impiego di ingenti risorse sia nel campo più propriamente infrastrutturale, che in quello legato all’offerta e alla gestione di servizi pubblici e privati, in ciò ingenerando un indotto nelle imprese TIC. In secondo luogo, banalmente, dovrebbe sempre più rappresentare una positiva innovazione il miglioramento della qualità e del livello di efficienza dei servizi finalizzati a consentire l’avvio di attività economiche: in questo senso, già ora si affacciano numerose applicazioni riservate alle imprese che, in nuce, potranno costituire l’ossatura per rapporti completamente “wired” e in “real-time” tra PA e operatori economici.

Indirettamente, perché se si vuole effettuare il famoso “salto”, è necessario consentire la massima diffusione possibile delle TIC e delle applicazioni ad esse correlate – cioè, in breve, è indispensabile ridurre al minimo il *digital divide*. Visto nell’ottica delle “opportunità”, questo significa dar vita ad una serie di azioni di accompagnamento, che mirino a creare un humus adatto all’attecchimento dell’*e-government* e ad un successivo e autopropulsivo sviluppo dei vari campi di applicazione ad esso correlati.

2. La partecipazione democratica. Anche se quanto attualmente richiesto in termini di feedback dagli utenti si colloca ben al di qua delle possibili evoluzioni del governo elettronico, non è difficile ipotizzare che un suo pieno e complessivo sviluppo potrebbe gettare le basi per una profonda riconsiderazione dei rapporti elettori/eletti, oltre che cittadini/amministratori. Di più, questa appare essere la naturale evoluzione dell’*e-government*, nella misura in cui, come già evidenziato, esso diventi la piattaforma comune attorno a cui rendere operativo un nuovo modo di intendere i rapporti economici e sociali.

Lo sviluppo di strumenti di *e-Democracy* spazia da una serie di attività più “elementari” – ma non per questo più facili da realizzare e gestire – come il “voto elettronico” ad un totale mutamento nel modo di favorire la partecipazione alla vita democratica da parte del maggior numero di cittadini. Ben oltre la diffusione di informazioni relative a processi già completati – così come avviene oggi attraverso l’attività dei cosiddetti “server legislativi” – la frontiera di domani potrebbe essere lo sviluppo di una più spinta interazione non solo tra cittadini e PA, ma anche tra corpo elettorale e propri rappresentanti.

Così, sempre a patto di aver garantito un accesso universale alle tecnologie, il governo elettronico potrebbe inoltrarsi fino ad incentivare una vasta e più diretta partecipazione democratica all’elaborazione e alla discussione di proposte di legge, migliorando il contatto tra *constituency* e organi rappresentativi e mettendo in atto anche una sorta di “attività di controllo” sul mandato affidato ai propri eletti.

Parimenti, così come indicato nel paragrafo b., non è difficile ipotizzare nuove modalità operative a livello di branche amministrative e dell’apparato legislativo, con l’istituzione di workgroup comuni su proposte e disegni di legge, così da rendere più rapido, ma soprattutto più efficiente, il processo

³¹ L’idea che emerge, anche da Caldow (2001), è che perché la “rivoluzione” legata all’*e-government* abbia effetto, è necessario che interessi praticamente tutti i settori della vita produttiva e della società civile: in altri termini, è indispensabile che si assista ad un’estesa integrazione in rete, non solo relativa alle amministrazioni pubbliche, ma al maggior numero possibile di attività economiche e sociali.

di definizione normativo³². Il che ci porta al confine con l'ultimo dei temi "di frontiera", la migliore governabilità.

3. La migliore governabilità. Accenniamo infine ad un tema che si avvicina alla questione del miglioramento dell'efficienza della PA, ma che non si identifica pienamente – e semplicemente – con l'ottenimento di processi amministrativi più veloci e soddisfacenti per i cittadini, perché si spinge verso un nuovo modo di intendere i rapporti tra più parti e più livelli di uno Stato veramente "wired".

Anzitutto, implementare forme efficienti di governo elettronico può voler dire realizzare una vera sussidiarietà, perché l'azione di livello locale può davvero confrontarsi e congegnarsi – in tempo reale – con strategie di estensione maggiore, così come queste ultime possono tenere in considerazione le numerose esigenze che nascono dal territorio. Di più, ogni parte della PA diventa tecnicamente in grado di possedere lo stesso set informativo globale, può interagire con semplicità con ogni altro livello ed implementare politiche sinergiche con un maggiore grado di autonomia – proprio perché effettivamente "al corrente" di quanto realizzato in altre sedi.

Una tale "rivoluzione copernicana" rende indispensabile – è ovvio – riconsiderare complessivamente anche i rapporti legislativi e procedurali tra parti dell'Amministrazione dello Stato – e tra questa e gli organi legislativi, che dovrebbero essere interessati ad avere un feedback continuo da parte degli esecutori. Ma tali difficoltà dovrebbero essere più che ripagate dagli indubbi vantaggi di aver realizzato un sistema di governo non solo "trasparente" all'esterno, ma anche nei confronti di tutte le sue parti.

Così, questa trasparenza può spingersi non solo all'elaborazione di linee di policy in perfetta sinergia tra livello nazionale, regionale e locale, o alla possibilità di influenzare la dinamica legislativa e normativa "in corso d'opera", ma finanche ad un più stretto ed incisivo controllo dei processi e delle dinamiche di spesa. L'*e-government*, così, potrebbe garantire la possibilità di effettuare un vero e proprio monitoraggio continuo sull'efficienza economica dei diversi enti, dando la possibilità di intervenire facilmente per correggere eventuali sfasamenti: il che vuol dire, oggi soprattutto, maggiore possibilità di attuare le scelte di politica economica, di assicurare effettivamente gli investimenti e l'utilizzo delle risorse programmate, di ridistribuire fondi – spesso inutilizzati – dove è più forte l'efficienza attuativa e/o maggiore la necessità.

Dovrebbero così essere emerse le profonde innovazioni di cui potrebbe essere foriero l'utilizzo delle TIC nel loro ruolo di promotori di forme di Governo elettronico. Così come dovrebbe essere chiaro che la gestione dell'informazione pubblica sarà sempre più "a tutto campo", implicando riflessi in ogni area economica e sociale. Resta, a questo punto, da raccogliere organicamente qualche considerazione in merito ai problemi più evidenti che questo processo porta con sé: solo una loro veloce risoluzione potrà garantire, peraltro, la realizzazione di tutta la complessa architettura sin qui delineata.

³² Naturalmente, anche la realizzazione della *e-Democracy* non può prescindere dall'attuazione di forti investimenti infrastrutturali ed in nuove tecnologie. In particolare, citando la "Top Ten *E-Democracy To Do List*" di Steven Clift (www.e-democracy.org/do) la Caldow implicitamente concorda con due mutamenti di strategia da attuare rispetto ad oggi: anzitutto, spendere maggiori risorse sulle TIC all'interno delle infrastrutture rappresentative, per rendere possibile un migliore rapporto tra elettori ed eletti; in secondo luogo, rendere da subito operative forme di "opinion polling" in merito all'efficienza dei servizi e alla loro rispondenza ai desiderata degli utenti. Resterebbe poi da affrontare tutta la tematica connessa all'identificazione e all'autenticazione della constituency: come si sarà capito però, si tratta non di una questione correlata ad una parte dell'*e-government*, ma di un problema da cui dipende l'intero funzionamento del sistema.

6. Conclusioni: I problemi sul tappeto

6.1. Come dovrebbe essere risultato evidente, dunque, l'impatto delle TIC sull'informazione pubblica è direttamente proporzionale alla penetrazione – all'intero della *constituency* – di un nuovo modus operandi. Quest'ultimo è strettamente connesso al superamento di una serie di problematiche – le più evidenti le abbiamo citate nel corso delle pagine precedenti –, la cui non soluzione rischia di vanificare gli sforzi dei Governi. Non si vuole, di seguito, né cercare di identificare tutte le questioni sul campo, né offrire una serie di soluzioni “pronte per l'uso”; quanto invece, si desidera fornire maggiore organicità agli spunti di riflessione emersi nel corso del lavoro.

Tre, in particolare, gli aspetti degni di essere sottolineati:

1) *la presenza di “inibitori” dell'e-government e le sfide di policy*: Di Maio (2001) cita quattro macrotipologie di inibitori del processo di governo elettronico, con ciò intendendo fattori che potrebbero fortemente minare la realizzazione del disegno complessivo sin qui delineato. Anzitutto, si tratta di inibitori *sociali*, legati quindi alla mancanza di “familiarità” con lo strumento telematico, dovuti ad assenza di formazione in tal senso e/o ad un “digital gap” connesso ad età, condizioni di vita, convinzioni ideologiche: in ogni caso, la lotta a questo tipo di impedimento è essenziale, in quanto – esattamente come una “rete” – il governo elettronico aumenta di valore quanto più il suo utilizzo diviene diffuso tra cittadini e imprese. Quanto più tale dato è elevato – forse più correttamente, solo *se* questo dato è elevato – tanto più ha senso implementare un progetto talmente complicato e pervasivo come quello descritto nel paragrafo c. La soluzione apparentemente meno complessa – la massiccia diffusione di PIAP – potrebbe non essere anche la risolutiva, perché non tiene conto di problemi legati alla “sensibilità” di molti dei dati trattati: la strada, dunque, ben più difficoltosa, pare essere quella (a) di azioni finalizzate a diffondere presso il maggior numero di persone la “cultura” della società dell'informazione, garantendo una piena conoscenza del mezzo informatico, dei propri diritti, delle potenzialità – e anche dei pericoli – legati ad un suo utilizzo pervasivo; (b) di mantenere comunque una certa multicanalità nell'erogazione dei servizi, garantendo così anche in una fase di transizione il pieno accesso ai nuovi strumenti a fasce della popolazione meno portate all'utilizzo delle nuove tecnologie.

In secondo luogo, si tratta di inibitori *tecnologici*, legati alla realizzazione di una complessa architettura di rete anzitutto all'interno della PA: senza una piena interoperabilità tra le basi di dati delle diverse amministrazioni non sarà mai possibile né garantire servizi pienamente transattivi, né, tantomeno, assicurare livelli di cooperazione e di governabilità più elevati rispetto agli attuali. In secondo luogo, maggiore sarà il grado di coinvolgimento di cittadini, imprese, parti della società civile, lavoratori al processo di networking dell'intera società, più accentuato dovrà risultare l'impegno nella promozione di infrastrutture in grado di garantire un accesso di qualità e a basso costo per tutti³³, oltre che la piena bidirezionalità per una serie vastissima di applicazioni.

Il terzo genere di inibitori è di tipo *politico-amministrativo*, forse i più impegnativi da rimuovere. Abbiamo visto come l'attuazione dell'e-government non possa prescindere (a) da una profonda ristrutturazione della macchina amministrativa, (b) dalla creazione di un ambiente legislativo ed economico favorevole allo sviluppo di imprenditorialità privata di supporto – oltre che alla diffusione presso un numero massimo di famiglie di appropriati strumenti telematici e del necessario know-how. Ciò che si richiede, dunque, è un duplice sforzo, sia di natura interna che esterna: da un lato, si tratta di trasformare l'intero apparato amministrativo per aumentarne l'efficienza e renderlo “trasparente” nei suoi livelli rispetto alle esigenze della *constituency* – realizzando dunque una piena integrazione, sia di tipo orizzontale che verticale –; dall'altro, si richiede uno sforzo nei confronti dell'intero sistema-Paese, che garantisca politiche del lavoro, fiscali, infrastrutturali e della formazione adeguate ad un buon tasso di sviluppo della compagine economica e sociale.

³³ Cfr. Ford (1997), Turock e Anderson (1996).

Tutto ciò – è inutile nasconderselo – dovrà fare i conti con un quarto tipo di *inibitori*, del tutto interno alla PA, legato alla scarsità di risorse a disposizione dei bilanci statali: il che pone almeno due ordini di problemi, (1) la selezione degli interventi a carico del budget pubblico, (2) la cooperazione con il sistema privato. Pur non entrando nello specifico, non è difficile immaginare che il solo processo di “ristrutturazione interna” dell’apparato statale sarà piuttosto dispendioso – specie in relazione al grado di sofisticazione che si desidera raggiungere. A ciò si aggiunge la necessità di finanziare azioni di supporto – investimenti in infrastrutture ed in capitale umano – cui potrebbe aggiungersi, per garantire anche alle aree più svantaggiate del Paese la fruizione dei servizi e dei benefici legati all’*e-government* e al suo “indotto”, il finanziamento di specifiche iniziative imprenditoriali. E’ più che evidente, dunque, l’opportunità di concentrarsi, in futuro, sul ruolo delle partnership pubblico-privato in materia, oltre che di stabilire – nell’ambito degli stanziamenti di bilancio – priorità adeguate allo sviluppo del processo di governo elettronico. A ciò si aggiunge la necessità di rivedere anche alcuni processi di assegnazione in bilancio delle risorse pubbliche: in particolare, si pone l’accento sull’opportunità di non procedere – quantomeno per i progetti relativi all’*e-government* – al finanziamento di singole amministrazioni, quanto piuttosto ad una previsione legata alla iniziativa nel suo complesso – approccio che meglio si adatta alla “trasversalità” delle azioni sin qui descritte.

Ciò che si richiede ai governi è, in sintesi, uno sforzo di natura tecnologica, organizzativa e regolamentare, per promuovere anzitutto un utilizzo esteso delle nuove tecnologie di comunicazione, e, secondariamente, per diffondere le applicazioni legate sì al governo elettronico ma, più in generale, ad una piena attuazione di una Società dell’Informazione.

2) *Quale rapporto tra pubblico e privato?* In merito a questo particolare aspetto, almeno due sono le considerazioni da effettuarsi. La prima, è che gestire l’intero processo – soprattutto nella sua accezione più estesa – costerà.

In realtà, se escludiamo gli investimenti rivolti espressamente al guadagno di efficienza all’interno delle PA – includendovi così anche l’ampliamento dell’offerta di servizi e la piena interoperabilità – altri tipi di spese, come quelle infrastrutturali, potrebbero essere normalmente pianificate con l’ausilio del settore privato, adottando per esempio tecniche di *project financing*³⁴; mentre altri aspetti, quali la fornitura di servizi particolarmente evoluti, potrebbero non rappresentare *per se* investimenti della PA, ed essere totale appannaggio dei privati – una sorta di indotto, come abbiamo visto, dell’attuazione del governo elettronico. Visto in quest’ottica, dunque, il problema dovrebbe ridimensionarsi fortemente, a patto che alcune delle attività vengano gestite o co-gestite da operatori non pubblici.

A questo primo quesito se ne aggiunge però un altro, e se cioè – a prescindere da esigenze di bilancio – sia in effetti più efficiente lasciare che sia la PA ad erogare – in esclusiva – tutti i servizi di *e-government*. Non è il caso, in queste poche righe, di addentrarci in una faccenda così spinosa come la gestione di servizi di natura “pubblica” da parte del settore privato: pur tuttavia, va sottolineata la rilevanza del problema, anche in termini di gestione dell’informazione.

La soluzione al problema – escludendo situazioni estreme – potrebbe essere nell’apertura al settore privato del “mercato” delle informazioni e nella contemporanea regolazione degli aspetti più delicati della questione: anzitutto come si quantifica un “basso costo” e, secondariamente, chi potrà effettuare questo genere di servizi. Bisognerà cioè garantire, da un lato, un adeguato rapporto tra tariffe quanto più “flat” per l’accesso ai dati ed un’adeguata remunerazione da parte dell’operatore

³⁴ Per esempio, l’estensione fisica delle reti a larga banda – indispensabile per garantire un’adeguata penetrazione tra cittadini e operatori economici, oltre che un’adeguata fornitura di servizi – potrebbe essere effettuata con una compartecipazione del settore privato, in grado poi di sfruttare la rete anche per veicolare propri prodotti. Indicazioni del genere si colgono pure dalle nuove indicazioni strategiche per il piano di *e-government* italiano, contenute nel sito del Ministero per l’Innovazione e le Tecnologie (<http://www.mininnovazione.it>).

privato; dall'altro assicurare indispensabili requisiti di professionalità e "reputation" agli intermediari.

Si potrebbe così profilare, in breve, la nascita degli *e-GSP* (*e-government Service Provider*)³⁵, in primo luogo Banche e Intermediari Finanziari, Associazioni industriali e professionali, Sindacati, società di accounting, che coadiuvino / integrino la PA nell'offerta di servizi – lasciando ovviamente nelle corde del Governo la gestione strategica dell'intero processo di *e-government*, così come l'attuazione di alcuni aspetti particolarmente delicati come l'*e-Democracy*³⁶.

3) *Il benchmark ed i confronti internazionali*. La maggior parte delle innovazioni che il governo elettronico apporterà, saranno dunque finalizzate ad offrire alla *constituency* – siano essi cittadini, imprese o lavoratori – una Pubblica Amministrazione più rapida ed efficiente ed una serie di servizi – più o meno evoluti – che dovrebbero ridurre la criticità del rapporto con la macchina statale ed aumentare, per certi versi, anche la produttività personale (meno file, processi burocratici più snelli, iter più veloci).

E' ovvio che nella maggior parte dei casi, quello cui si sta assistendo è per lo più un processo imitativo tra Paesi, finalizzati ad offrire una base comune – e pressoché identica – di servizi: e, con buona pace di tutti, questo trend dovrebbe con tutta probabilità continuare nel breve futuro – fino a quando, cioè, un gruppo di Stati non deciderà di effettuare quel famoso "salto".

Il ruolo del benchmark sarà dunque di sprone, insieme ad un monitoraggio continuo, nel cercare di raggiungere standard comuni di efficienza a livello di comunità internazionale, così come per instradare sulla via delle "best experiences" anche quei Paesi che si affacceranno con maggiore ritardo sulla frontiera del governo elettronico. Allo stesso modo, se immaginiamo che l'evoluzione del processo di *e-government*, come ipotizza la Caldow, diventerà un vero e proprio elemento di vantaggio competitivo per gli Stati che più si applicheranno, è evidente quale rilevanza verrà attribuita al posizionamento di un Paese all'interno di una classifica internazionale. Il che ci porta proprio a sottolineare l'assoluta inadeguatezza degli standard di confronto attuali.

Non si tratta assolutamente di un mero sofismo, quanto di un problema che travalica i confini dello studio dell'evoluzione del governo elettronico, spingendosi ad influenzare, potenzialmente, anche aspetti della vita reale: pensiamo a quanto possa significare un rating più o meno buono affibbiato ad uno Stato da un'organizzazione internazionale.

Ad oggi, le metodologie implementate sono essenzialmente di due tipi: (a) quelle incentrate esclusivamente sullo stato di avanzamento dei servizi *on-line*, come "Benchmarking *e-Europe*"³⁷ e quelle che, (b) sempre nell'ambito dei servizi *on-line*, si spingono a effettuare valutazioni più "qualitative" sul loro grado di completezza o di sofisticazione, come nel caso del metodo sviluppato da Accenture³⁸. In realtà, in entrambi i casi, gli approcci sono piuttosto deficitari: il primo, rischia di

³⁵ Cfr. Di Maio (2001).

³⁶ L'idea, peraltro, pare essere abbastanza accettata anche dall'utenza: nel sondaggio della Gartner del maggio 2001, più del 50% degli intervistati ha espresso la convinzione che, in futuro, aumenterà il numero e la rilevanza degli intermediari ai servizi di *e-government* (con punte del 75% in Gran Bretagna). Maggiore incertezza, invece, si rileva sul problema del costo, per cui ancora pochi sarebbero disposti a pagare un prezzo ragionevole ("convenient fee") per utilizzare i servizi *on-line*. Il trend, comunque, anche a detta di altri osservatori dell'evoluzione dell'*e-government*, parrebbe essere questo: l'esternalizzazione di alcune attività di Governo elettronico ed il coinvolgimento del settore privato nell'attività di gestione e di offerta di servizi, specie se "evoluti". Cfr. Zulfiqar et al (2001).

³⁷ Cfr. Commissione Europea (2001). Pur prevedendo *e-Europe* anche un raffronto tra alcuni parametri "quantitativi", contenuti nel questionario distribuito ai diversi governi comunitari, è preponderante l'attenzione ai servizi – motivata anche dall'effettiva difficoltà di disporre di dati certi e aggiornati. E' per questo motivo che in questo lavoro (paragrafo b) è stata considerata espressamente solo la parte di confronto tra servizi *on-line*.

³⁸ Cfr. Accenture (2001). La metodologia di Accenture, pur non del tutto esplicitata, e pur riferita ad una qualificazione dei servizi precedente a quella rilasciata da *e-Europe* nel corso del 2001, è abbastanza interessante. Essa si basa sulla definizione di due macro-indicatori: 1. il "livello del servizio", indicante il livello a cui il governo ha sviluppato la sua presenza *on-line*, e che deriva da considerazioni inerenti l'ampiezza dei servizi disponibili e la loro completezza; 2. il

legare il giudizio sull'evoluzione delle strategie di *e-government* all'evoluzione in senso "transazionale" di una serie di operazioni che si svolgono con il pubblico – lasciando per esempio totalmente da parte giudizi relativi alla diffusione di tali procedure, alla qualità con cui esse vengono realizzate o alla loro rispondenza ai desiderata della *constituency*. Il secondo tipo di metodo è invece, per se, parecchio "oscuro", in quanto si basa sulla rilevazione di alcuni parametri – peraltro sempre attigui al mondo dei servizi *on-line* – che le società private non si curano di rendere noti completamente: il rischio – più che un rischio un dato di fatto – è che giudizi poco chiari sul livello di "maturità complessiva" dei servizi *on-line* della PA si traducano in un declassamento talora ingiustificato di alcuni Paesi a livello internazionale³⁹.

In realtà, ciò che servirebbe è una metodologia standard, trasparente (cioè nota a tutti) e che tenga conto del livello complessivo di attuazione dell'*e-government* – dal numero e tipologia dei servizi *on-line*, alla loro qualità ed accessibilità; ma che compendi altresì le azioni di policy che possano favorire una diffusione delle applicazioni connesse al Governo elettronico, l'attuazione di un quadro legislativo ed economico positivo, tenga conto delle diverse forme di autonomia locale così come delle competenze delle branche della PA e così via. L'obiettivo dovrebbe essere quindi la creazione di un indice internazionalmente valido che – traducendo dati quantitativi e qualitativi, purchè omogenei, in un numero – serva non solo a posizionare globalmente un Paese, ma ad indicare anche le vie e gli strumenti apparentemente migliori per il raggiungimento di una piena diffusione dei vantaggi e dei servizi connessi all'*e-government*.

"livello di sofisticazione", un indice che dovrebbe tener conto della presenza di meccanismi "single-point", di sistemi di "Customer Relation Management", del valore aggiunto che si conferisce ai servizi e così via. Questi due indicatori, ponderati nella misura del 70% e del 30% rispettivamente, danno vita al "livello complessivo", che definisce un Paese come "Innovative Leader", "Visionary Follower", "Steady Achiever" e "Platform Builder". Rispetto ad un mero benchmarking realizzato confrontando i livelli evolutivi dei servizi rispetto ad un loro stadio teorico (come in *e-Europe*), l'approccio di Accenture è sicuramente più sofisticato: manca però di trasparenza (v. oltre) e, soprattutto, non tiene conto di ulteriori aspetti come il livello delle infrastrutture e delle politiche per la diffusione dell'*e-government*, che invece dovrebbero essere determinanti nello stilare una "classifica" mondiale.

³⁹ E' proprio il caso della classifica stilata da Accenture, in cui l'Italia è reinserita nell'ultimo gruppo ("Platform Builder"), dopo il Sud Africa e appena prima del Messico. Ciò sarebbe da imputare, da un lato, all'utilizzo di dati non aggiornati sul livello dei servizi pubblici, dall'altro – probabilmente – ad una metodologia che non tiene conto di alcune peculiarità del Paese, come il riparto delle competenze che la legge Bassanini ha introdotto, e che hanno spostato il livello di offerta di alcuni servizi su base locale: ma sono solo ipotesi, nell'impossibilità di conoscere esattamente il sistema di valutazione utilizzato.

Grafico 1 (Fonte: Di Maio, 2001a)

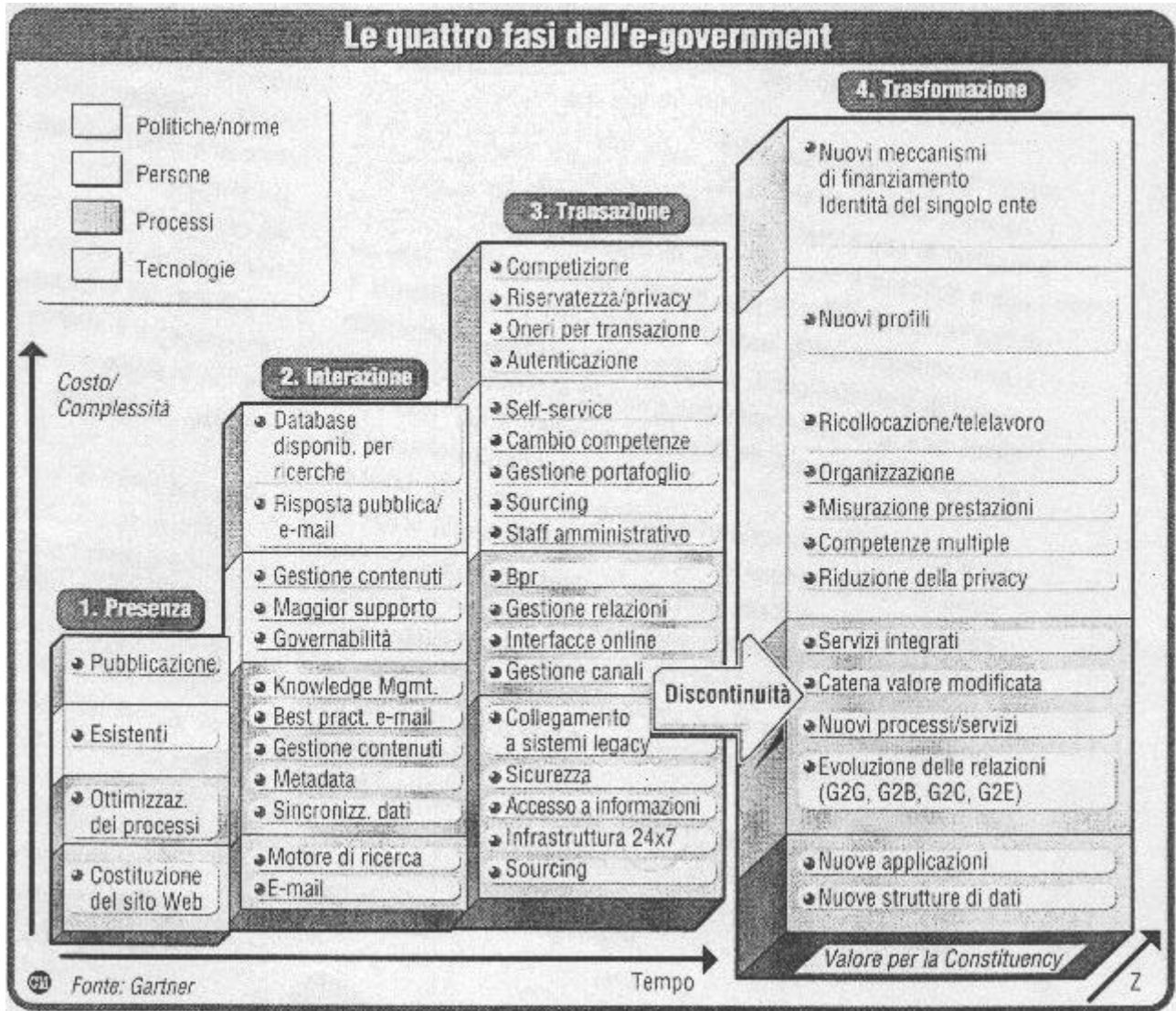


Grafico 2 (Fonte: Governo Svedese, 2001)

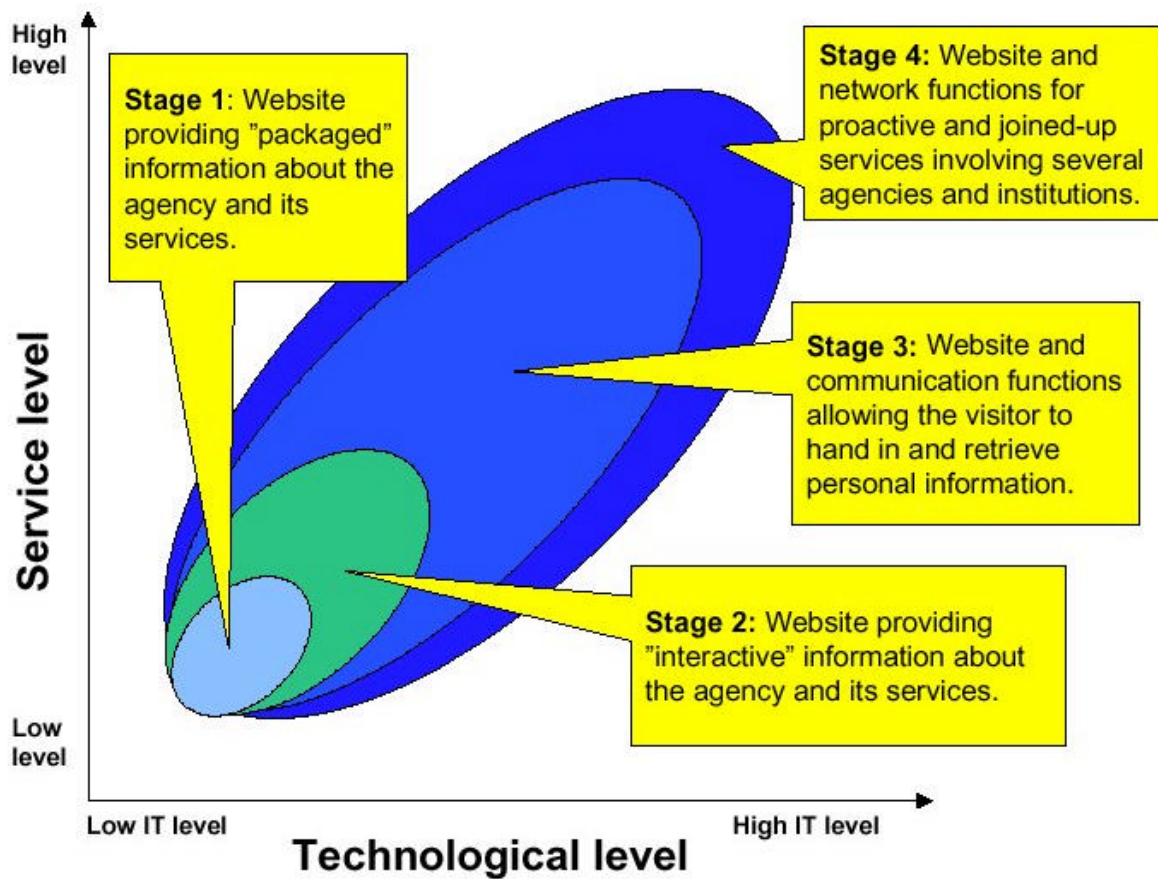


Grafico 3 (Fonte: Governo Svedese, 2001)

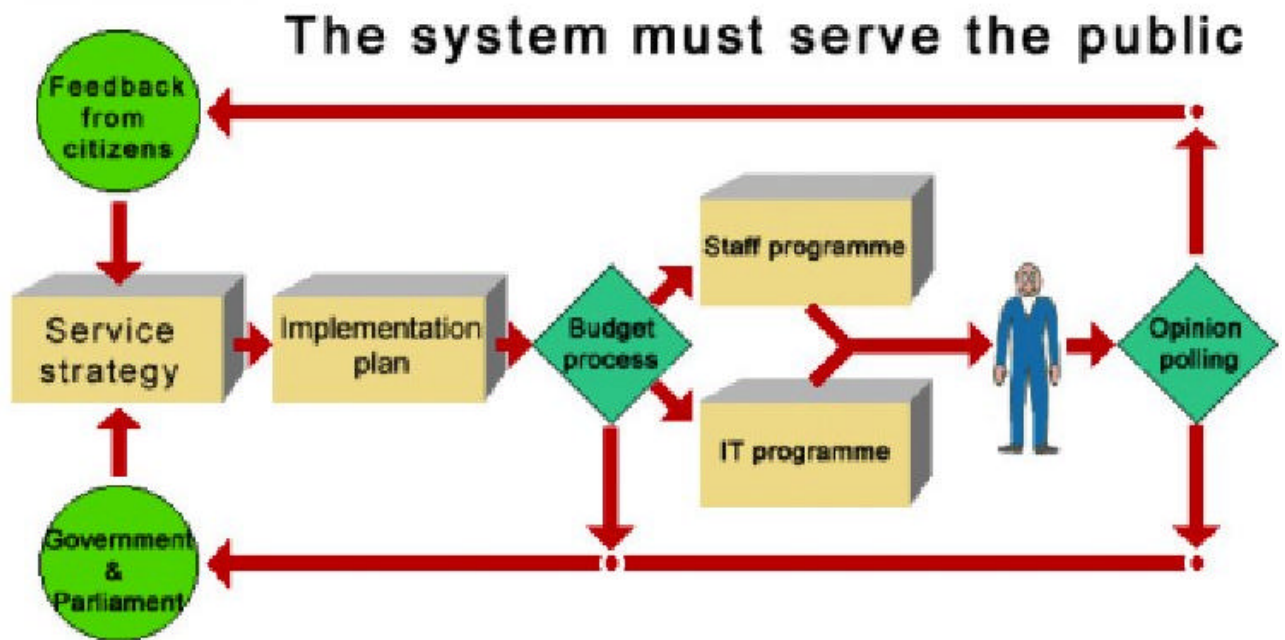


Grafico 4 (Fonte: Di Maio, 2001b)

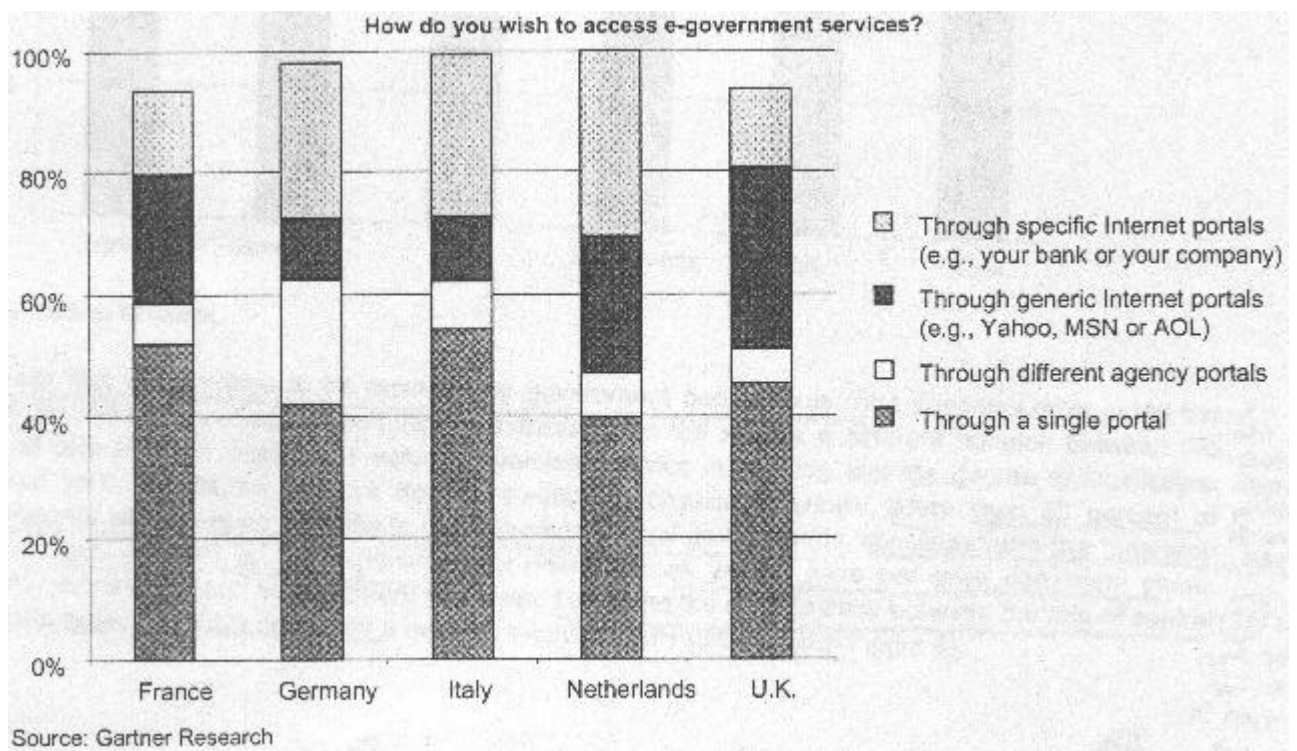


Grafico 5 (Fonte: Di Maio, 2001b)

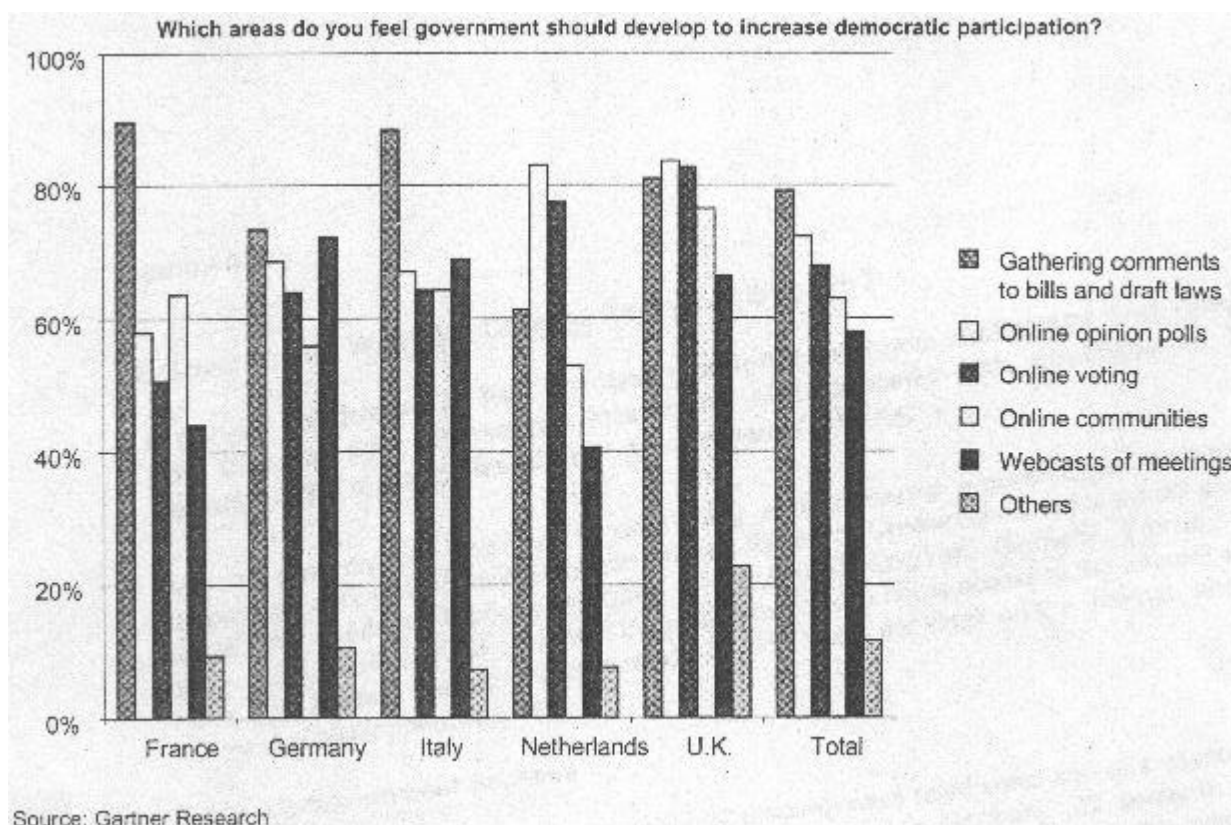
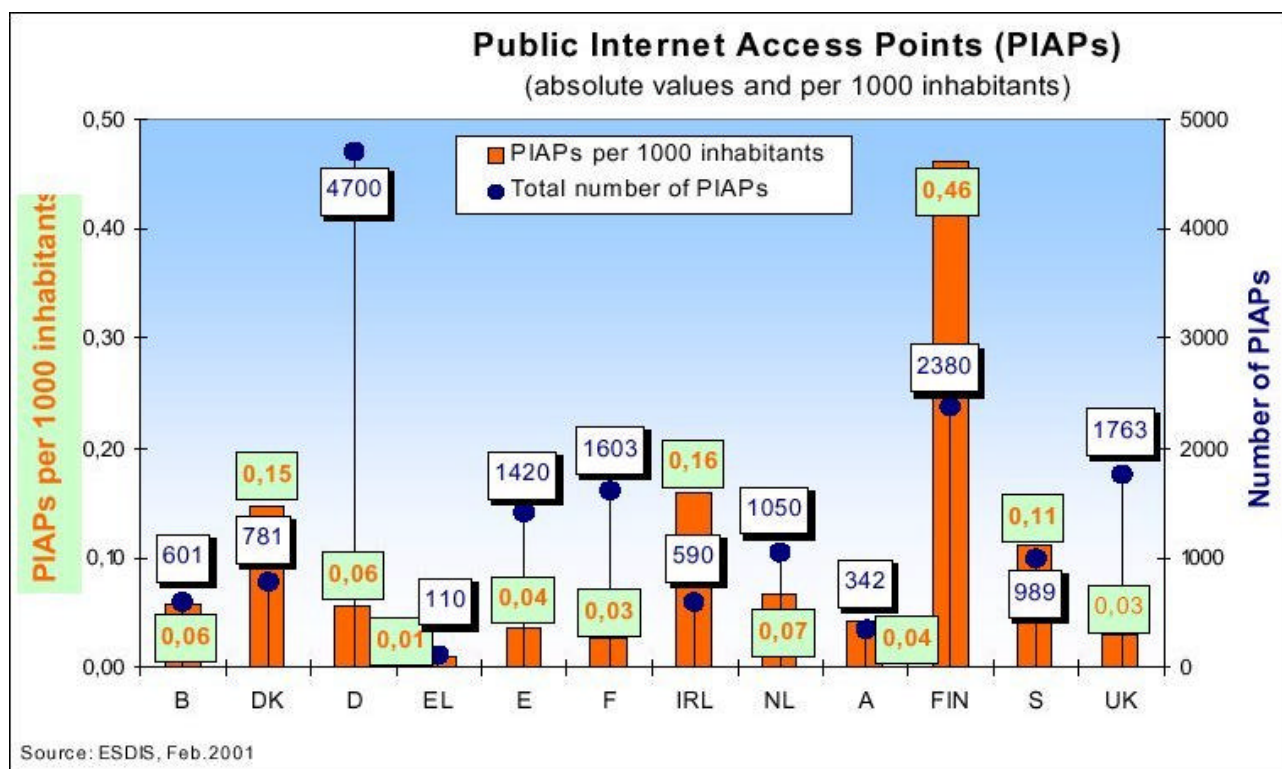


Grafico 6 (Fonte: Commissione Europea, 2001)



BIBLIOGRAFIA

- Accenture (2001) “E-Government Leadership – Rhetoric vs Reality – Closing the Gap”.
- Aichholzer, G. - Schmutzer, R., (2000) “Organizational Challenges to the Development of Electronic Government”, Proceedings of the 11th International Workshop on Database and Expert Systems Application.
- AIPA, (2001) “I servizi in rete sui siti web dell’amministrazione centrale italiana”, bozza del 15 luglio.
- Caldow, J., (2001) “Seven E-Government Leadership Milestones”, Institute for Electronic Government, IBM Corporation.
- Clift, S., (2001) “Top Ten E-Democracy To Do List”, <http://www.e-democracy.org/do>
- Commissione Europea, (2001a) “Benchmarking Report following-up the «Strategies for jobs in the Information Society»”, ESDIS (Employment and Social Dimension of the Information Society).
- Commissione Europea, (2001b) “E-Government Indicators for Benchmarking e-Europe”.
- Di Maio, A., (2001a) “Adotta la «E»”, *Executive.it*.
- Di Maio, A., (2001b) “E-Government: What Are Citizens Really Looking For?”, Gartner.
- Dixit, A. (1996) *The Making of Economic Policy*, MIT Press.
- EIPA (2001) “Public e-Services within the European Union Today”, 36th Conference of the Directors-General of Public Service of the Member States of the European Union.
- Eurobarometro, vari sondaggi, <http://europa.eu.int/comm/dg10/epo/eb.html>
- Ford, S., (1997) “Public Access to Electronic Federal Depository Information in Regional Depository Libraries”, *Government Information Quarterly*, n.14.
- Governo Svedese, (2001) “The 24/7 Agency – Criteria for 24/7 Agencies in the Networked Public Administration”.
- Holmstrom, B. – Milgrom, P. (1991) “Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership and Job Design”, *Journal of Law, Economics and Organization*, 7(0).
- Lenk, H. - Traunmuller, L. (2000) “A Framework for Electronic Government”, Proceedings of the 11th International Workshop on Database and Expert Systems Applications.
- Microsoft, (2001) “E-Government: Maggiore autonomia e iniziativa ai cittadini”.
- Stiglitz, J., (1993) “Economia del settore pubblico”, Hoepli.
- Turock, B. - Anderson, C., (1996) “A Model for a New Approach to Federal Information Access and Dissemination”, *Journal of Government Information*, 23 (3).
- Zulfiqar, K.A. - Pan, S.L. - Lee, J. - Huang, J.C., (2001) “E-Government: An Exploratory Study Of On-Line Electronic Procurement Systems”, Global Co-Operation in the New Millennium – The 9th European Conference on Information Systems, Bled (Slovenia).