



## **Astrid**

Associazione per gli Studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche  
e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche

# **Federalismo informatico e rinnovamento delle istituzioni: dieci tesi sull'*E-government***

**Nota** - Il gruppo di lavoro di Astrid che ha elaborato questo documento è stato coordinato da Bruno Dente. Ne hanno fatto parte: Carla Barbarella, Franco Bassanini, Gianfranco Burchiellaro, Mauro Calise, Claudio Caprara, Giuseppe Crippa, Linda Lanzillotta, Jair Lorenzo, Francesco Merloni, Alessandro Natalini, Francesca Olivero, Franco Padelletti, Silvia Paparo, Lucio Picci, Renzo Rovaris, Paolo Zocchi.

Roma, luglio 2002



## **1. E-government, e-governance, e-democracy**

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

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

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

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

***Le ICT per  
l'ammodernamento  
dello Stato***

***ICT, deconcentrazione  
del potere e sussidiarietà***

organizzazioni e tutte le organizzazioni in reti di nuclei elementari. Questa tendenza alla orizzontalità, ben simboleggiata dallo sviluppo stesso di Internet, costituisce in qualche modo la **base tecnologica della sussidiarietà sia verticale che orizzontale.**

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

**ICT e partecipazione democratica**

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

**Rischi e opportunità dell' e-democracy**

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

Non è possibile in questa sede discutere compiutamente di queste implicazioni. Ma di esse bisogna essere consapevoli, sia per definire alcuni principi chiave della politica pubblica in materia, sia per evitare pericolosi riduzionismi della problematica dei quali vi è più di un indizio nell'attuale

dibattito politico.

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

Il piano di azione sull’*e-government* approvato nella precedente legislatura dal Governo Amato si confrontava esplicitamente con le tematiche sopra evocate. L’abbandono di una concezione centralista e statalista della Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione a favore di **un’architettura articolata e distribuita di extranet**; la concezione della carta d’identità elettronica e delle carte di firma digitale come **strumenti di accesso universali e sicuri** ai servizi pubblici e privati e di **identificazione degli utenti** dei servizi o degli avanti diritto a informazioni riservate; l’enfasi sulla **formazione delle risorse umane**: erano tra gli elementi del **piano di e-government del giugno 2000** , che andavano nella giusta direzione dell’*empowerment* dei cittadini e delle amministrazioni regionali e locali.

E’ questa la direzione nella quale bisogna proseguire, sia che si tratti di costruire un portale a livello locale, sia che si lanci un ambizioso piano di supporto ai paesi in via di sviluppo per sfruttare le ICT ai fini delle politiche di sviluppo economico e sociale.

Una concezione riduttiva, che di fatto privilegia l’aspetto tecnologico e va alla ricerca di un “modello ideale” da applicare in una logica top down, è culturalmente e politicamente inadeguata alle sfide che ci stanno di fronte, come del resto mostra il dibattito aperto a livello internazionale su questi temi.

## **2. Dall’accesso on line alla reingegnerizzazione dei servizi pubblici.**

Anche se ci limitiamo solo ad osservare la tematica dei servizi ai cittadini ed alle imprese nella logica dell’*e-government* emerge con chiarezza come una concezione riduttiva sia

***Non solo amministrazione digitale e servizi on line....***

***....ma una vision globale del ruolo delle ICT nella trasformazione delle democrazie***

pericolosa e non riesca a cogliere tutte le potenzialità degli strumenti che la tecnologia ci mette a disposizione.

Non c'è dubbio, infatti, che lo sviluppo dell'*e-government* rappresenti **una straordinaria opportunità** per raggiungere nuovi traguardi nel rapporto tra amministrazione e cittadini e per rispondere alla domanda crescente di **un'amministrazione semplice, moderna e al servizio dell'utente**, avanzata da cittadini ed imprese sempre più insofferenti nei confronti degli oneri burocratici.

Tale trasformazione del rapporto tra amministrazione e cittadini richiede tuttavia un completo ridisegno sia del front-office, che del back-office nel quadro di una generale **reingegnerizzazione dei processi di servizio**.

In altre parole il problema principale è quello di dare effettività a un modello di **integrazione dei servizi**, alla base del quale stia un'attenta lettura dei **bisogni dell'utente** e non di quelli della o delle amministrazioni che ne sono responsabili. Lo standard internazionale su questi temi è quello dell'approccio **attraverso i cosiddetti "eventi della vita"**, ed esso deve servire a superare il tradizionale modello nel quale è l'utilizzatore che deve previamente conoscere quale amministrazione fornisce quale servizio.

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

Solo per fare un esempio, lo sviluppo dei servizi on-line può moltiplicare i suoi effetti solo se si innesta in un sistema integrato di erogazione dei servizi a distanza (portali, accesso via web, call-center, recapito a domicilio etc.) e se si realizzano sportelli presidiati, diffusi nel territorio, che consentano a quella parte della popolazione che non utilizza internet, di accedere da un unico punto a pratiche e servizi di amministrazioni diverse utilizzando, assistiti dall'operatore, la stessa infrastruttura tecnologica dei servizi on-line.

In questo senso sviluppo dell'*e-government* e riforma dell'amministrazione diventano sinonimi e devono integrarsi con una trasformazione dei sistemi organizzativi, una adeguata politica delle risorse umane, un'attenzione agli imperativi della

***L'e-government per un'amministrazione più moderna***

***Le priorità: reingegnerizzazione e integrazione dei servizi...***

***...e riorganizzazione delle amministrazioni***

semplificazione procedurale, una specifica considerazione relativamente ai processi di trasformazione, e così via.

In altre e più chiare parole: risulta impossibile avere una efficace politica per la diffusione dell'*e-government* se essa non forma parte di una politica della riforma amministrativa.

Per un verso, quindi, le difficoltà ed i rischi cui va incontro l'applicazione delle ICT al settore pubblico, anche nella più ristretta versione della riforma dei servizi, sono le stesse che incontra la politica di riforma amministrativa. Poiché purtroppo l'attuale governo, malgrado i proclami della vigilia, non sembra particolarmente interessato a sviluppare una linea coerente e riformatrice degli apparati pubblici, come mostra la pericolosa oscillazione tra suggestioni di stampo riduttivamente aziendalistico (si vedano, ad esempio, le norme della legge finanziaria in tema di enti pubblici) e pratiche ispirate alla nostalgia dell'amministrazione più tradizionale (la ri-pubblicizzazione della dirigenza pubblica, la istituzione di "aree contrattuali" separate, la riaffermazione della supremazia della politica sulla amministrazione, eccetera), ne risulta inficiata la stessa spinta verso l'*e-government*.

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

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

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

Il tema del *digital divide*, cui abbiamo già accennato, può essere declinato in molti modi differenti. Un punto è però sicuro: se l'*e-government* (ed a maggior ragione la *e-democracy* e la *e-governance*) sono effettivamente in grado di mantenere le

***e-government e riforma dell'amministrazione: una connessione inscindibile***

***Superare il digital divide***

promesse di trasformazione radicale del rapporto tra cittadini ed amministrazione, ne consegue quasi automaticamente che alle pratiche relative deve essere **garantito l'accesso di tutti i cittadini**. Ci troviamo di fronte cioè ad un vero e proprio diritto che non basta enunciare in modo più o meno retorico, ma al quale occorre dare effettività, il che comporta in primo luogo individuare gli strumenti più adatti per farlo.

Dal punto di vista dei cittadini l'uso delle ICT incontra talvolta, soprattutto per le generazioni più anziane, ostacoli di tipo culturale. E' compito delle amministrazioni pubbliche mettere in opera adeguati programmi educativi e formativi che rimuovano tale vincolo, e progettare un'architettura organizzativa ed istituzionale che permetta a coloro che non sono in grado di accedere direttamente ai servizi on-line di usufruire ugualmente dell'integrazione tra differenti amministrazioni che le nuove tecnologie consentono.

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

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

Su questo tema torneremo più volte sia quando affronteremo il tema dell'architettura federale dei servizi di *e-government*, sia quando parleremo del finanziamento, sia infine quando parleremo delle strutture di supporto.

Precondizione irrinunciabile è ovviamente assicurare a tutti i cittadini e a tutte le amministrazioni l'accesso alle reti. **La possibilità di accedere ai servizi comunque esistenti per mezzo di una adeguata connessione da un luogo facilmente raggiungibile - a iniziare dall'abitazione - o da un mezzo di comunicazione mobile - come il telefono cellulare si configura ormai come un diritto.**

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

***E-government: un diritto da garantire a tutti***

***L'accesso alle reti, la liberalizzazione delle TLC e il "servizio universale"***

molteplici fornitori in un mercato regolato.

Nel considerare il tema dell'accesso alle reti si deve considerare un aspetto rilevante: la distinzione tra "servizi" e "infrastruttura", nel caso di Internet, è almeno in parte convenzionale e abitudinaria, derivando dalla pratica consolidata per altri tipi di infrastrutture. Dalla presenza fisica di una strada tradizionale si distingue il traffico automobilistico; nel caso di Internet, una distinzione analoga tra i "cavi" e il traffico, o i servizi, è assai spesso poco efficace. Per esempio, una connessione "dial-up" e una connessione "xDSL" avvengono sul medesimo supporto fisico, ed è la presenza di operatori in un mercato di connessioni xDSL l'elemento più importante nel determinare la disponibilità e il prezzo di una connessione. Si tratta di una questione rilevante, perché significa che il perseguimento di un fine di apparente infrastrutturazione (per esempio, la cosiddetta "banda larga" di cui diremo subito), può dipendere dall'erogazione di un servizio, che consegue alla presenza di un mercato, la cui forma determina il prezzo di accesso.

Nelle attuali condizioni di sviluppo dei servizi on line, si può identificare concretamente il **servizio universale**, e quindi il conseguente diritto, per quanto riguarda l'accesso alle reti, nella **disponibilità di connessione, sia dial-up che xDSL, in assenza di ampi divari geografici di prezzo e di qualità del servizio**. In prospettiva, e in connessione con lo sviluppo di servizi più sofisticati (si pensi, per es. ai servizi di telemedicina e di e-learning), vi è da chiedersi se possa ritenersi sufficiente la disponibilità di collegamenti *dial-up* o se **non debba elevarsi la soglia del servizio universale almeno alla disponibilità di connessioni xDSL**.

Nei termini della riforma federalista dello Stato la garanzia di un simile accesso può e deve costituire il contenuto di un **"livello essenziale delle prestazioni"** che il legislatore statale, ai sensi del nuovo articolo 117, secondo comma, della Costituzione, è legittimato prevedere e garantire a tutti, dando legittimo fondamento a politiche di sussidio all'estensione delle connessioni anche quando esse non siano economiche dal punto di vista del mercato.

Inoltre, tenendo conto dell'importanza di collegamenti prolungati sia per accedere ai servizi - non solo di *e-government* - di Internet, sia per la diffusione delle pratiche di lavoro collaborativo che le nuove tecnologie permettono, il servizio universale deve prevedere la possibilità di sottoscrivere

***Non bastano  
infrastrutture senza  
servizi***

***Servizio universale:  
connettività, prezzo,  
qualità del servizio***

***Servizio universale  
e responsabilità  
statale:  
del legislatore...***

***...e dell'Autorità  
per la Garanzia delle  
Comunicazioni***

abbonamenti del tipo *flat rate*, o non troppo dissimili da esso, anche per i collegamenti *dial-up*.

Occorre quindi sviluppare una iniziativa affinché l'Autorità per la Garanzia delle Comunicazioni condivida gli obiettivi tariffari (per quanto riguarda le connessioni *dial-up*) e di sviluppo del mercato (per quanto riguarda *xDSL*) identificati, e individui il percorso più appropriato per raggiungerli.

La questione si connette, ma solo in parte si identifica, con il problema del ritardo registrato nello sviluppo del mercato della **banda larga**. Quest'ultimo è legato ad alcune criticità di natura regolamentare, tecnologica ed economica che limitano lo sviluppo di servizi avanzati, basati su un elevato grado di interattività, e che ne ostacolano l'adeguamento agli standard internazionali.

E' necessario pertanto innescare una spirale virtuosa nella quale lo sviluppo della banda larga – in termini di infrastrutturazione tecnologica – e lo sviluppo di servizi avanzati si muovano in una logica di impulso e sostegno reciproco.

I problemi di carattere **regolamentare** riguardano il processo di liberalizzazione dell'ultimo miglio (*unbundling*) che non sta producendo i risultati sperati probabilmente per un assetto normativo ancora lacunoso e incapace di soddisfare le esigenze reali del mercato.

E' necessario definire con maggior rigore il quadro normativo entro cui far rientrare le condizioni di co-ubicazione e le condizioni di tariffazione dell'operatore *incumbent* verso i nuovi operatori garantendo una maggiore trasparenza dei sistemi di contabilità dei costi ed una maggiore reattività nel soddisfare le richieste di attivazione: è questa la principale responsabilità dello Stato (legislatore, AGCM) nella direzione di accelerare la diffusione del libero mercato.

Esiste poi un problema di natura **tecnologica** legato all'infrastrutturazione dell'ultimo miglio che in Italia è realizzato quasi esclusivamente in rame e non consente, senza impegnativi interventi sulle reti, di scalare verso l'alto in termini di banda disponibile, nonostante il forte impulso dato nell'ultimo periodo dalle tecnologie *xDSL*.

Le valutazioni di carattere **economico** sono invece strettamente legate ai modelli di business e alle politiche di investimento adottate dagli operatori di telecomunicazioni. Gli operatori investono solo in aree ad elevata densità di aziende trascurando completamente aree a bassa concentrazione

***Lo sviluppo della banda larga e i suoi problemi***

***Regolamentare e liberalizzare l'ultimo miglio***

***L'adeguamento delle reti***

***Il mercato, da solo, porta al digital divide***

industriale, ritenute antieconomiche nei piani aziendali e incapaci di garantire un ritorno sugli investimenti realizzati a breve e medio termine.

Il target economico perseguito dagli operatori è rappresentato dal mercato business, mentre viene trascurato quasi completamente l'utente domestico, innanzitutto perché non sono disponibili servizi avanzati che richiedano un elevato livello di interattività per questa tipologia di utenti ed in secondo luogo a causa del ritardo nell'alfabetizzazione tecnologica, che si traduce in una scarsa coscienza dell'utente finale rispetto alle potenzialità offerte dalle nuove tecnologie. Questa impostazione ha prodotto in modo diretto fenomeni di *digital divide* tra aree geografiche del Paese (Nord e Sud) e tra aree metropolitane e rurali, impoverendo progressivamente le aree svantaggiate ed aumentando il divario esistente tra aree sviluppate ed aree a basso tasso di industrializzazione.

***Le politiche pubbliche per superare il digital divide***

Il ritardo nello sviluppo di servizi avanzati ed innovativi, le difficoltà nell'attuazione della normativa relativa al processo di liberalizzazione dell'ultimo miglio e i modelli economici adottati dagli operatori di telecomunicazioni definiscono uno scenario che è necessario modificare attraverso adeguate politiche pubbliche.

Gli interventi richiesti, al fine di evitare distorsioni al mercato, devono essere **essenzialmente di tipo indiretto, atti a stimolare la domanda e l'offerta, facendo crescere la domanda di banda larga e l'offerta di servizi digitali (e-government)**.

Il ruolo principale della Pubblica Amministrazione Locale a questo livello è di sostenere e dare impulso al mercato della banda larga utilizzando strumenti di *aggregazione della domanda*, che prevedano la formazione di gruppi di acquisto tra le Pubbliche Amministrazioni locali e trasversalmente a comunità omogenee di utenti (per es. scuole).

***Stimolare e aggregare la domanda***

Oltre a questo la PAL può intervenire attivamente - sulla base del "principio di selettività" e in modo strettamente dipendente dalle caratteristiche morfologiche, sociali ed economiche dell'area geografica analizzata - nell'infrastrutturazione tecnologica delle aree depresse sia attraverso l'uso di incentivi fiscali in grado di stimolare l'iniziativa privata sia, nei casi in cui sia dimostrata l'assenza di iniziative private, attraverso programmi che - senza creare turbative di mercato - si facciano carico dell'infrastrutturazione (in modo autonomo o mettendo a

***Gli incentivi fiscali***

fattor comune finanziamenti e interessi pubblici/privati) sul *long distance* innescando la concorrenza tra gli operatori a livello di raccolta locale e rete d'accesso.

In ogni caso a livello regionale è altamente auspicabile una regolamentazione omogenea su tutto il territorio che **semplifichi e acceleri le procedure per i provvedimenti concessori o autorizzatori per la realizzazione di nuovi impianti e gli scavi in suolo pubblico** (tempi, procedure e costi).

***Le politiche locali***

Oltre agli interventi a livello normativo e fiscale, la Pubblica Amministrazione Locale potrebbe avere, in questo ambito, un ruolo attivo nell'adozione di programmi di finanziamento e di formazione mirati e selettivi. Ove possibile, sarebbe auspicabile il concorso di privati che partecipino alla catena del valore (operatori e *service provider*), identificando comunità di utilizzatori e territori geograficamente circoscritti.

Un approccio simile permetterebbe, tra l'altro, di sperimentare la fattibilità su particolari ambiti (incubatori) dell'intero processo di incentivazione, costruendo così riferimenti parametrici (in termini metodologici, economici e di tempi) per la programmazione di una sua diffusione sull'intero territorio italiano.

#### **4. L'accesso ai servizi tra carta d'identità elettronica e firma digitale**

L'uso della rete come strumento principale del nuovo rapporto tra cittadini e pubbliche amministrazioni e come veicolo dell'erogazione dei servizi on line può essere limitato da un insufficiente livello di sicurezza nella identificazione di chi accede (e ha diritto di accedere) ai servizi di rete.

***L'identificazione sicura del cittadino ai fini dell'accesso ai servizi***

Per questo il tema della **autenticazione informatica** non riguarda solo gli addetti alla tecnologia in senso stretto, ma diviene prioritario per chi voglia riprogettare l'amministrazione. L'*e-government* potrà svilupparsi se saranno disponibili in modo generalizzato funzioni di sicurezza tali da garantire l'integrità delle informazioni messe a disposizione e il riconoscimento certo degli interlocutori.

Le riforme degli anni 1996-2000 hanno colto questa esigenza, identificando e varando soluzioni innovative che hanno portato il nostro Paese all'avanguardia sulla scena mondiale, dalla legge delega per la riforma

***Un primato italiano...***

dell'amministrazione (n. 59 del 1997) fino al DPR 445/2000 che hanno introdotto e dato piena validità a strumenti come **la firma digitale e la carta di identità elettronica**, la cui diffusione rappresentava una delle opzioni fondamentali del Piano di *e-government* del giugno 2000.

La linea di azione finora seguita nella implementazione del Piano ha però prodotto **consistenti ritardi** nella velocità di diffusione dei nuovi strumenti, anche perché si è affermata (sulla base di una sorta di asse privilegiato tra AIPA e Ministero dell'Interno) la scelta di collegare strettamente le esigenze di riconoscimento ai fini della pubblica sicurezza con quelle dell'identificazione per l'accesso ai servizi, e di pretendere per le esigenze di riconoscimento uno standard di sicurezza assai alto, e comunque superiore a quello adottato da altri Paesi che hanno avviato la sperimentazione delle carte d'identità elettroniche. In pratica ciò ha comportato e comporta **tempi assai lunghi nella fornitura e distribuzione di carte di identità**, per le quali sono previste caratteristiche tecniche sofisticate (banda ottica più microchip), comportanti alti costi per le amministrazioni.

In queste condizioni, pare raccomandabile e opportuno rivedere la strategia di diffusione degli strumenti di identificazione, utilizzando, almeno per il momento, **strumenti finalizzati al solo accesso ai servizi**.

E' il caso, per esempio, delle **carte di firma digitale**. Il ruolo attribuito alle Autorità di Certificazione, quali soggetti accreditati al riconoscimento certo degli individui ai fini del rilascio del certificato di firma digitale, con una funzione simile a quella dei notai, consente di prevedere una diffusione rapida di questi strumenti di accesso, per iniziativa delle stesse Autorità di Certificazione o per iniziativa di una pluralità di soggetti pubblici.

E' possibile favorire la partecipazione delle Regioni e degli enti locali (oltre che di altre organizzazioni pubbliche e private, come le Poste, le Banche, gli Enti previdenziali) al compito di diffondere strumenti di autenticazione, senza essere vincolati ai tempi di realizzazione delle iniziative del Ministero degli Interni. Naturalmente occorre garantire l'interoperabilità delle carte a livello fisico (attraverso opportuni software di interoperabilità, e senza vincolarsi a dispositivi di smart card particolari) e dei certificati, in modo che questi ultimi siano accettabili da tutte le Amministrazioni, indipendentemente dal soggetto che li ha emessi.

***...non efficacemente implementato***

***Le carte di firma digitale e l'accesso ai servizi***

L'elemento unificante a tal fine può essere individuato nella **validazione da parte dell'Anagrafe Tributaria del codice fiscale contenuto nei certificati di firma**: il codice fiscale è infatti da tempo riconosciuto come chiave di accesso agli archivi delle amministrazioni.

***Il codice fiscale  
elemento unificante***

La pubblica amministrazione locale può giocare un ruolo fondamentale nella distribuzione di questi strumenti, sia ricorrendo alle Autorità di Certificazione operanti sul mercato sia, ove lo ritenga preferibile, gestendo in proprio le funzioni di identificazione e registrazione degli utenti ai fini del rilascio dei certificati di autenticazione.

***Il ruolo degli enti locali  
nella distribuzione delle  
carte dei servizi***

È da sottolineare a questo proposito che l'obiettivo deve essere di incentivare i cittadini ad accedere ai servizi in rete, e non quello di creare un'anagrafe delle carte o di dare origine ad un meccanismo di controllo capillare degli accessi alla rete.

Si devono stimolare, ed aiutare, gli Enti a definire i livelli di autorizzazione necessari, le regole di accesso, i livelli di certificazione dei dati disponibili sulla rete.

In sintesi, anche il tema – apparentemente riservato alle discussioni tra addetti ai lavori – della distribuzione di strumenti sicuri per l'accesso alla rete, merita di essere discusso alla luce del rapporto tra Stato ed autonomie locali e dei diversi ruoli che possono essere assegnati alle diverse componenti della Pubblica amministrazione.

## **5. Il federalismo elettronico: Comuni, Province e Regioni**

Il vero valore aggiunto per il cittadino del passaggio dall'amministrazione tradizionale all'e-government, e in prospettiva alla e-governance, sta essenzialmente nella **possibilità, che le tecnologie offrono, di integrare i servizi** che gli vengono offerti **intorno ai suoi bisogni ed alla sue domande e non intorno agli interessi delle burocrazie pubbliche.**

***ICT e integrazione  
dei servizi intorno ai  
bisogni del cittadino***

Questa esigenza di integrazione significa che bisogna operare affinché il **punto di accesso ai servizi pubblici**, quello nel quale il cittadino opera la propria identificazione e rappresenta le sue esigenze, sia **tendenzialmente unico** e operi in una logica multicanale.

Al cittadino, così come all'impresa, non deve essere richiesto

di sapere quale pubblica amministrazione è responsabile per l'erogazione delle prestazioni delle quali ha bisogno. Né deve essere richiesto, come del resto già dice la legge, di fornire a questa o a quella amministrazione le informazioni delle quali altre amministrazioni già dispongono.

Su questi due punti vi è un amplissimo consenso. Ma il problema è come raggiungere tali obiettivi in modo efficace e coerente con il nuovo assetto federale della Repubblica.

La integrazione dei servizi nei confronti del cittadino e delle imprese presuppone che tutte le amministrazioni consentano ad ogni altra amministrazione l'accesso tramite rete ai propri servizi e alle proprie basi di dati, così come, in linea di principio è stabilito già dalle leggi approvate nella scorsa legislatura.

L'integrazione dei servizi al cittadino può quindi avvenire solo **integrando i back office** di tutte le amministrazioni. Nell'integrazione **giocano un ruolo fondamentale i Comuni**, che sono titolari delle **basi** di dati anagrafiche, e quindi di servizi ed informazioni di cui hanno bisogno tutte le altre amministrazioni e che, peraltro, dispongono anche di molti dati e informazioni di interesse generale connessi alla loro maggiore prossimità al territorio, ai cittadini, alle loro attività.

Siamo in presenza di una evidente asimmetria tra il Comune e tutte le altre amministrazioni pubbliche: queste ultime hanno sempre bisogno delle informazioni contenute nelle anagrafi comunali, mentre non vale l'inverso.

L'integrazione dei servizi al cittadino e all'impresa non potrà avvenire, in senso pieno, fino a quando tutte le anagrafi comunali, e più in generale tutti i servizi di back office di tutti comuni, non saranno accessibili on line da parte di tutte le altre pubbliche amministrazioni, inclusi gli altri comuni, e viceversa, prima ancora di essere accessibili on line da parte di cittadini ed imprese.

Senza questa condizione i portali e i siti di ogni amministrazione potranno solo erogare i servizi della amministrazione o al più dirottare l'utente, in modo più o meno trasparente, verso i portali di altre amministrazioni, realizzando un paradigma di *e-government* primordiale e rudimentale, quello appunto denominato "**single agency transaction**": sul portale di una amministrazione si potranno, in altri termini, ottenere i soli servizi della stessa o al massimo si potrà essere dirottati sul portale di un'altra amministrazione.

## ***Il cittadino liberato***

## ***Integrare i back office di tutte le amministrazioni***

## ***Il ruolo centrale dei Comuni***

## ***...per superare la single agency transaction***

E' questo il primo motivo, di natura architettuale, che giustifica la scelta di priorità, già compiuta nel piano di e-government, di considerare gli sportelli, fisici o virtuali, dei Comuni come il principale punto di accesso a tutti i servizi pubblici.

Questa posizione di assoluta preminenza che va riconosciuta alla erogazione dei servizi da parte degli enti locali ha anche altre ragioni, oltre alla già ricordata titolarità delle anagrafi. In ordine inverso di importanza:

a) sotto il profilo **funzionale**, rilevano le prerogative comunali per quanto riguarda il rilascio della carta d'identità, le competenze comunali in materia di governo del territorio e di servizi di prossimità che non possono non essere erogati che a livello locale;

b) sotto il profilo **organizzativo**, bisogna sottolineare con forza come gli 8101 Comuni italiani siano una ricchezza, poiché permettono la distribuzione capillare sul territorio degli sportelli fisici che debbono costituire la controparte di quelli virtuali. E' infatti presumibile che, per una quota rilevante di cittadini e per un periodo di tempo abbastanza lungo, l'accesso telematico ai servizi resterà un miraggio, in quanto sono troppe le barriere – fisiche, culturali, economiche – da superare; di conseguenza, il fatto che sia comunque possibile godere dei vantaggi dell'integrazione è un obiettivo fondamentale da perseguire per non aumentare la marginalità di una parte significativa della popolazione: tanto più che è proprio nelle zone periferiche del paese (la gran parte dei piccoli comuni si trova infatti nelle aree montane o comunque lontano dai grandi centri) che è maggiore il valore aggiunto dell'*e-government*, nell'impostazione che qui è stata data;

c) dal punto di vista **ordinamentale**, è quanto meno dubbio che lo Stato centrale possa costringere Regioni ed enti locali ad adeguarsi a soluzioni definite e/o gestite a livello centrale.

La competenza legislativa esclusiva dello Stato, in base al nuovo titolo V della Costituzione, si limita infatti al "coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati delle amministrazioni", e di "stato civile e anagrafi", materia che non ricomprende ovviamente l'erogazione on line dei servizi pubblici e che investe la digitalizzazione delle amministrazioni solo per la definizione di alcune regole e protocolli da rispettare nella raccolta, nella condivisione e nell'impiego dei dati.

Per il resto, lo Stato ha competenza legislativa concorrente

***Gli sportelli comunali principali punti di accesso...***

***per motivi funzionali (le competenze del Comune)...***

***...organizzativi (la diffusione sul territorio)...***

***...e ordinamentale (il nuovo titolo V).***

***Le competenze dello Stato e i loro limiti***

(dunque limitata ai principi fondamentali) in materia di “ordinamento della comunicazione” (che ancora una volta lo abilita al massimo a definire alcune regole esterne alla attività di erogazione dei servizi on line e di riorganizzazione delle amministrazioni); e ha competenza esclusiva per la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni”, ciò che gli consente di **individuare standard uniformi per i servizi pubblici, ma non di regolarne la riorganizzazione e la digitalizzazione e ancor meno di accentrarne la gestione.**

Ma soprattutto **sfugge allo Stato, per la grandissima maggioranza dei servizi e delle attività pubbliche (anagrafe compresa) la competenza amministrativa e gestionale**, che il nuovo articolo 118 attribuisce in linea di principio ai Comuni, consentendo alla legge (nella maggior parte dei casi alla legge regionale) di attribuirlo a livelli istituzionali ultracomunali (“per assicurarne l’esercizio unitario”) solo quando ciò sia coerente con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (e dunque non mai, quando si tratti di servizi destinati ad essere erogati in modo capillare sul territorio, in applicazione del principio di prossimità).

È per questi motivi che appare preoccupante la scelta fatta dal Governo Berlusconi, invertendo le priorità dell’action plan per l’e-government del Governo precedente, di puntare sulla creazione del **portale e-Italia**, affermando che esso rappresenterà il punto di aggregazione per le informazioni e l’erogazione dei servizi digitali per i cittadini. «Sarà il più grande portale italiano - ha detto Stanca - e conterrà ...[la] connessione a tutti gli enti locali, per fornire servizi interattivi ai cittadini e alle imprese».

Si tratta di un approccio di pura facciata e molto pericoloso, sia per motivi di ordine generale, sia per la stessa diffusione dei servizi on line nella logica integrata che è necessaria. E’ infatti una soluzione che rischia di rafforzare la tendenza delle singole amministrazioni nazionali – i ministeri e gli enti pubblici – a sviluppare canali e procedure d’accesso diversificate tali da consolidare la frammentazione e la settorializzazione della risposta ai bisogni dei cittadini. Si pongono così le basi per tornare al paradigma della “single agency transaction” che abbiamo già criticate.

Ciò non significa che il “portale del cittadino”, prefigurato dall’action plan sull’*e-government*, o il portale e-Italia voluto dal

***I limiti del portale nazionale “e-Italia”...***

***...utile se al servizio delle amministrazioni locali***

ministro Stanca, non possano svolgere un ruolo: essi però devono essere concepiti come **struttura sussidiaria**, o come modello di riferimento, e non come unico luogo di identificazione e di accesso ai servizi.

È invece essenziale dare assoluta priorità alla erogazione di servizi da parte degli enti locali, indirizzati sia a cittadini ed imprese, sia soprattutto ad altre amministrazioni.

Insomma: l'assetto che appare di gran lunga preferibile è quello in cui allo sportello – fisico e virtuale – del Comune il cittadino possa chiedere la prenotazione delle analisi cliniche e l'iscrizione agli esami universitari non meno che il cambio di residenza, possa pagare l'IRPEF e l'abbonamento ai trasporti pubblici non meno che la tassa sui rifiuti, ottenere il rinnovo della carta di identità, ma anche del passaporto o della licenza di pesca.

Il che ovviamente non significa che l'Università o l'INPS non possano consentire l'accesso diretto ai propri clienti, ma che gli studenti e i pensionati, se lo desiderano, possano farlo attraverso lo sportello comunale, ottenendo la relativa assistenza.

Si tratta di un passaggio essenziale per lo sviluppo dei servizi di *e-government* nell'interesse dei cittadini e delle imprese e non delle burocrazie pubbliche. Come già detto, occorre incentivare l'integrazione dei servizi e la condivisione delle basi dati più in basso possibile, perché a livello locale sono i servizi anagrafici, di cui tutti gli altri servizi hanno bisogno. Ovviamente ciò significa che bisogna rendere operanti, prioritariamente e subito, tutte le norme che consentono che **anche le basi dati delle altre amministrazioni siano disponibili a livello comunale senza perpetuare l'equivoco della proprietà delle stesse da parte delle amministrazioni competenti**. Solo così si potrà finalmente evitare che sia il cittadino a dover operare l'integrazione portando fisicamente o virtualmente i propri dati derivanti da una amministrazione all'altra che ne ha bisogno.

Non bisogna peraltro nascondersi le difficoltà di una simile impostazione, derivanti innanzitutto dalla **polverizzazione dei comuni italiani**, e dalla conseguente intrinseca debolezza di ciascuno di loro che può costituire un limite significativo, se non altro alla velocità della diffusione dell'accesso integrato ai servizi pubblici.

E' quindi necessario porre in atto politiche di supporto e/o di supplenza che rendano efficace il diritto dei cittadini e delle

***Priorità alla erogazione dei servizi locali***

***Integrare i servizi e condividere le basi dati al livello più basso possibile***

***I dati non sono proprietà delle Amministrazioni***

***La polverizzazione dei Comuni: ricchezza e debolezza***

imprese ad un'amministrazione migliore e centrata sui loro bisogni.

È probabilmente necessario pensare ad un **ruolo provinciale** di supplenza per la realizzazione di sistemi informativi dei Comuni del territorio capaci di erogare servizi on line, sia nei confronti di altre amministrazioni che di cittadini ed imprese. Ovviamente i sistemi informatici così realizzati restano di proprietà dei singoli Comuni, che non solo debbono essere liberi di alimentarli con i propri servizi, ma anche di configurarli in modo da meglio rispondere alle esigenze della propria popolazione.

Oppure (ma non necessariamente si tratta di una soluzione alternativa alla precedente), è possibile immaginare che la gestione dei sistemi informatici comunali sia fatta in *outsourcing* da imprese private vincitrici di gare a livello comunale o provinciale, che si impegnino a garantire il "servizio universale" e che siano retribuite sulla base del numero di transazioni effettuate *on line*, ovviamente anche da parte degli sportelli fisici comunali per conto dei propri cittadini.

E' importante sottolineare come la scelta che si propone non sia né ovvia né indolore. Vi saranno resistenze da superare a tutti i livelli di governo e di amministrazione nei confronti di un'impostazione, quella dell'integrazione dal basso dei servizi, che verrà vista come una "espropriazione" del patrimonio informativo, e del front office, da parte di tutte le amministrazioni che attualmente erogano quei servizi.

E' possibile che anche tra i Comuni si diffonda il timore che tale impostazione sia in realtà un modo di "scaricare" sull'anello più debole (i 6000 enti con popolazione inferiore a 5000 abitanti) il peso di svolgere il ruolo di interfaccia con gli utenti. E tuttavia bisogna ricordare che l'architettura che abbiamo qui prefigurato riprende la migliore tradizione istituzionale italiana, oltre che lo spirito e la lettera della riforma federalista approvata con referendum: l'attribuzione al livello più basso possibile, e quindi al più *accountable* nei confronti dei cittadini e delle imprese dei compiti di amministrazione e di erogazione dei servizi.

**Non si tratta in realtà della attribuzione al Comune di una missione o di una responsabilità nuova. Ma del modo nuovo per reinterpretare, nella società digitalizzata, il ruolo del Comune come amministrazione generale di base, erogatore dei principali servizi di prossimità e terminale sul territorio dei rapporti tra i**

***Necessarie politiche di supporto ai Comuni***

***La gestione in outsourcing***

***Una sfida per rinnovare la centralità del Comune***

***Un modello coerente con la riforma federale e la tradizione italiana***

**cittadini e lo Stato. Ovviamente, anche il riassetto della finanza pubblica, in attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione, dovrà tenerne adeguato conto.**

Perché questa scelta sia effettiva occorre allora lanciare un grande programma nazionale, dotato di tutte le necessarie articolazioni regionali, di supporto (finanziario, formativo, tecnologico e organizzativo) ai Comuni per lo svolgimento di questa fondamentale funzione dalla quale dipende in larga misura la possibilità di trarre tutti i possibili benefici dalle ICT.

In altre parole, l'accesso ai servizi – attraverso lo sportello comunale fisico e virtuale – si caratterizza come un vero e proprio “**servizio nell'interesse dello Stato**”, per riprendere la terminologia del vecchio Testo Unico della Legge Provinciale e Comunale, che **va finanziato con la fiscalità generale attraverso la costituzione di un fondo apposito**, alimentato anche a partire dai risparmi realizzati dalle differenti amministrazioni per la progressiva diminuzione dei servizi di sportello.

Questo tipo di impostazione sembra di fatto l'unica in grado di garantire la progressiva integrazione – intorno ai bisogni ed alle domande dei cittadini e delle imprese – dei servizi pubblici essendo al tempo stesso compatibile con l'orientamento federalista. Essa peraltro coinvolge anche le altre amministrazioni.

Le **Amministrazioni Provinciali** costituiscono uno snodo essenziale del disegno complessivo in quanto ad esse può spettare un ruolo di supplenza ai Comuni nei termini già delineati.

Inoltre, nella logica della leale cooperazione fra amministrazioni, il livello provinciale appare il più idoneo per attivare un tavolo di concertazione, al quale siano rappresentate le amministrazioni locali, la Camera di Commercio, nonché le articolazioni periferiche delle amministrazioni dello Stato, a partire dall'Ufficio Territoriale del Governo, al fine di sviluppare piani operativi che definiscano scadenze e impegni reciproci.

Tali tavoli saranno tanto più efficaci quanto più le Province saranno responsabilizzate per l'attuazione delle politiche di supporto ai Comuni ed alle altre amministrazioni, se non altro al livello della regia complessiva degli interventi.

La responsabilità di tali politiche, peraltro, deve ricadere in

***L'accesso ai servizi dallo sportello comunale: un “servizio nell'interesse dello Stato” da finanziare con la fiscalità generale***

***Il ruolo delle Province: supplenza e coordinamento tra realtà locali e amministrazioni statali***

primo luogo sulle **Regioni** che, nella logica federale già adottata dall' *action plan* del giugno 2000, sono i principali attori dell'intero sistema. Ad esse spetta infatti in primo luogo il compito di garantire l'infrastruttura e i servizi di rete sia attraverso la predisposizione di reti pubbliche sia, soprattutto, attraverso le **extranet** che assicurano la connettività dell'intero sistema.

Ovviamente questo compito non si esaurisce nell'acquisto di connettività sicura, ma deve estendersi alla fornitura a tutte le amministrazioni interessate, di adeguati servizi applicativi, eventualmente anche nella modalità ASP (Application Service Provisioning), in particolare di quei servizi che, essendo finalizzati ad esigenze specifiche della pubblica amministrazione non sono offerti da operatori commerciali, come ad esempio servizi di supporto allo scambio formale di documenti, servizi di supporto alla firma digitale o alla integrazione applicativa tra le amministrazioni, fino a fornire servizi di assistenza e di formazione.

Da questo punto di vista è di particolare importanza che presso ogni Regione vi sia **un centro tecnico** in grado di elaborare queste componenti, di organizzare la domanda pubblica dal punto di vista tecnico, e di coordinare – nel pieno rispetto delle autonomie – l'offerta sul territorio. Questo centro tecnico – alle cui caratteristiche istituzionali, organizzative e funzionali è dedicata la tesi 9 – dovrà costituire il punto di riferimento delle politiche di supporto alle amministrazioni minori, da erogare – come abbiamo già visto – attraverso le amministrazioni provinciali.

Se infatti in una prima fase è stato forse opportuno che i finanziamenti e le iniziative venissero dal centro, man mano che ci si avvicina alla messa a regime dei sistemi, lo spazio regionale appare quello più adeguato per definire le forme e i modi delle politiche di supporto, in modo da tenere conto delle enormi differenze di dimensioni, tradizione amministrativa, disponibilità di risorse umane e tecnologiche che caratterizzano i comuni italiani, da un'area regionale all'altra.

Solo per fare un esempio, il proseguire sulla strada del bando nazionale per l'*e-government*, cui possono partecipare i singoli enti regionali e locali, rischia non solo di aumentare la frammentazione delle soluzioni, ma anche di rendere inutilizzabili, nelle regioni meridionali, l'uso dei fondi europei all'interno di una politica di modernizzazione complessiva

***Le Regioni: garanti delle infrastrutture tecniche e di supporto***

***Un "centro tecnico" in ogni Regione***

***Verso bandi regionali***

delle pubbliche amministrazioni.

## 6. Il ruolo del centro

E' lecito chiedersi, a questo punto, che cosa resta da fare al Governo ed all'amministrazione centrale. Non molto, in verità, ma tutte cose importanti.

In primo luogo, e soprattutto, il Governo dovrebbe insistere, con molta più determinazione e coerenza di quanto non sembri fare oggi, sul processo di **ristrutturazione della pubblica amministrazione**: rendere effettiva la devoluzione dei poteri alle Regioni; sviluppare il decentramento dei compiti amministrativi agli enti locali (ovviamente accompagnato dal trasferimento di risorse adeguate e/o dei relativi poteri fiscali); rendere effettivi il controllo di gestione, la valutazione delle performance, e la responsabilità dei dirigenti per i risultati; proseguire speditamente sulla strada della semplificazione procedurale, per quanto di propria competenza; procedere alla riorganizzazione delle amministrazioni centrali dello Stato e delle loro articolazioni periferiche.

Si tratta di vere e proprie **precondizioni per l'instaurazione di un effettivo sistema di governance multi-livello, che, a sua volta è una delle componenti essenziali del passaggio all'e-government**. Su questo terreno, il primo anno del governo Berlusconi non va esente da critiche. Il processo di riforma amministrativa sembra essersi fermato; in qualche caso si colgono anzi segni di un ritorno al passato. Del resto la già ricordata frammentazione delle responsabilità politiche tra chi presidia – o dovrebbe presidiare – la riforma amministrativa e chi si occupa di *e-government*, così come quella tra chi deve dare attuazione al Titolo V e chi invece dovrebbe riformarlo non facilita certo lo sviluppo di un approccio coerente.

Ovviamente, poi, è compito del Governo centrale assicurarsi che i ministeri e gli enti pubblici nazionali operino fattivamente e velocemente per adeguare la loro struttura alle esigenze di una amministrazione che dovrà operare principalmente attraverso la rete telematica.

In secondo luogo il Governo centrale può e deve svolgere un ruolo nelle politiche di supporto. Abbiamo già detto della possibilità di un ruolo nel finanziamento dell'innovazione. Un altro spazio non poco rilevante è quello della proiezione

***I compiti del Governo:  
ristrutturare  
l'amministrazione,  
attuare la devoluzione e  
il decentramento...***

***.... finanziare  
l'innovazione...***

internazionale delle esperienze italiane nell'ambito delle iniziative di *e-Europe*. Anche qui ovviamente il centro non deve agire da freno alla proiezione internazionale delle Regioni, ma anzi deve stimolarle ad affrontare le sfide della innovazione a confronto con i punti più alti dello sviluppo.

Ma forse il compito principale che deve restare a livello centrale riguarda l'esigenza di **garantire l'unicità degli standard di interconnessione e la sicurezza e la qualità dei dati**. Tuttavia non basta enunciare questo principio, in sé fondamentale.

Occorre in primo luogo precisare che le modalità attraverso le quali vanno soddisfatte le esigenze di interoperabilità, di sicurezza e di qualità dei dati immessi nel sistema non possono essere quelle, tradizionali, dell'imposizione dall'alto: le norme, se e quando sono necessarie, mai come in questo caso debbono essere il frutto di un consenso diffuso nella comunità professionale di riferimento.

Il compito del centro è innanzitutto quello di generare questo consenso e solo in maniera del tutto secondaria di emanare regolazioni stringenti per gli operatori pubblici e privati. E' il "funzionamento a rete" dei soggetti in possesso delle necessarie competenze tecniche a livello nazionale, regionale e locale che deve garantire lo sviluppo del sistema. Di una nuova AIPA, che si autoproclami motore immobile dell'*e-government*, francamente non si sente affatto il bisogno.

In secondo luogo, per una efficace strategia di *e-government* è necessario porre in termini chiari la questione degli standard informatici da adottare, al fine di evitare che il processo di definizione e di mantenimento degli standard (soprattutto se legato alla emanazione di norme tecniche di natura legislativa) diventi un impedimento allo sviluppo dei sistemi delle amministrazioni, piuttosto che un fattore abilitante.

Diversamente da altri settori industriali, nel campo informatico è ben nota l'inadeguatezza ed il sostanziale fallimento degli standard cosiddetti *de jure*, la cui definizione comporta lunghi e complessi processi di elaborazione da parte di comitati intergovernativi. Basta citare gli standard legati al modello ISO OSI (Open System Interconnection), definiti proprio per assicurare la interconnessione dei sistemi informatici, che hanno richiesto anni di lavoro per la loro specificazione e non sono mai stati adottati e tradotti in prodotti dai fornitori IT, rendendo così velleitaria la loro specificazione nei capitolati delle pubbliche amministrazioni.

***...sviluppare la cooperazione europea e internazionale...***

***...garantire standard di interconnessione, sicurezza e qualità***

***senza imposizioni dall'alto***

***Una "rete di competenze" a garanzia dello sviluppo del sistema.***

***Non servono standard de jure***

Dalla metà degli anni 80 sono invece iniziati, a partire dal mondo Unix e gestiti direttamente dai fornitori, quei **processi di standardizzazione autogestiti**, che hanno inaugurato l'era dei **sistemi aperti**, nella quale gli standard informatici nascono da accordi tra i fornitori per consentire agli utenti strategie multi-fornitore, accordi che, in relazione al successo sul mercato dei relativi prodotti, determinano la nascita degli standard *de facto*. Questo diverso percorso si è definitivamente consolidato negli anni 90 con l'affermazione degli standard informatici che hanno consentito lo sviluppo e l'attuale esplosione mondiale del fenomeno internet.

È del tutto evidente che, una volta affermati, anche gli standard di fatto vanno mantenuti e gestiti, in modo formale, da appositi comitati e gruppi di lavoro, che tuttavia adottano metodologie di lavoro più snelle di quelle dei comitati ufficiali intergovernativi e procedono in modo più efficiente e tempestivo.

Questa premessa giustifica la proposta di un modello operativo per la definizione e l'adozione degli standard IT necessari alla realizzazione dell'*e-government* in Italia che si ispiri al modello degli **standard di fatto**, piuttosto che a quello degli standard di diritto.

Lo scopo degli standard IT è soprattutto quello di garantire l'interoperabilità tra i sistemi informatici, l'indipendenza da un singolo fornitore e la salvaguardia degli investimenti a fronte della rapida evoluzione tecnologica. Sono quindi principalmente le amministrazioni interessate, opportunamente organizzate, che devono specificare e definire gli standard da adottare, soprattutto quelli attinenti alle proprie funzioni istituzionali, mentre organismi terzi, che non sono coinvolti nei processi di sviluppo, riprodurrebbero inevitabilmente gli inconvenienti dei processi di standardizzazione *de iure*.

Per organizzare un processo di standardizzazione efficace è necessario distinguere tra due diverse categorie di standard che si possono classificare come **standard industriali generici** e **standard applicativi specifici**.

Un esempio tipico di standard industriali generici è costituito dagli standard internet, alcuni dei quali sono già adottati da tutti i fornitori, mentre per altri, ad esempio Java o XML, si è ancora in fase di convergenza. Per questo tipo di standard è importante che **un organismo centrale in rappresentanza della amministrazione italiana**, favorisca e stimoli nelle

***Standard de facto e sistemi aperti (la standardizzazione autogestita)***

***Metodo e finalità della standardizzazione...***

***...e responsabilità delle amministrazioni***

***Gli standard "industriali generici"***

numerose sedi e organismi tecnici internazionali, la rapida adozione di standard industriali, anche partecipando attivamente ai lavori degli organismi preposti.

A questa struttura dovrebbe inoltre essere delegata la rappresentanza del Governo negli organi internazionali di **governance di Internet** (W3C, IETF, ICANN), anche in accordo con i Ministeri rilevanti (es., MAP, MIUR, ecc.). Questi organi internazionali lavorano congiuntamente con gruppi di utilizzatori proprio per confrontare le soluzioni proposte dai fornitori di tecnologia con le esigenze degli utenti. L'amministrazione italiana è in generale assente da queste iniziative, anche con la motivazione che non si tratta di iniziative pubbliche, ma di consorzi privati, cui spesso bisogna associarsi con una spesa modesta, ma sufficiente a creare ogni sorta di difficoltà amministrative.

***La governance globale di Internet***

Un **organismo centrale** potrebbe assumere inoltre il compito di indicare alle amministrazioni gli standard industriali che si ritengono sufficientemente consolidati, ma anche, qualora i tempi di esecuzione dei progetti lo richiedano, potrebbe assumere la responsabilità di suggerire alle amministrazioni i comportamenti progettuali da adottare nei casi di non completa convergenza degli standard.

***Un organismo centrale di indirizzo e supporto***

La scelta fatta da AIPA per la rete unitaria di congelare importanti progetti, o peggio di adottare tecnologie completamente obsolete, perché la convergenza degli standard da utilizzare non era ancora sicura, più che prudente è da considerare autolesionistica. Spesso le differenze tra questi standard in fase di convergenza non sono così significative da valere la rinuncia ai vantaggi delle nuove tecnologie o da rendere impossibile un recupero successivo, nel caso sfortunato di una scelta che poi si rivelasse quella non vincente sul mercato.

***Una scelta autolesionistica***

Diverso l'approccio per quanto riguarda gli **standard applicativi**. È forse utile chiarire con un esempio la distinzione tra le due categorie di standard. Oggi tutti hanno infatti familiarità con la posta elettronica. Lo scambio di messaggi di posta elettronica tra due sistemi informatici avviene grazie a standard industriali di tipo generico, mentre non appena si allega al messaggio un oggetto, ad esempio un documento o una immagine, ecc., la possibilità di scambiare l'oggetto è garantita solo se il sistema ricevente è dotato della stessa applicazione software che lo ha generato o di una applicazione compatibile. Ad esempio se si allega un

***Gli standard "applicativi"***

documento di tipo .doc il sistema ricevente deve poter utilizzare Microsoft Word, mentre per un documento di tipo .pdf deve disporre di Adobe Acrobat Reader, e così via. La rappresentazione interna di un oggetto è uno standard applicativo, normalmente proprietario, che non avrebbe neppure necessità di essere documentato, perché l'interscambio degli oggetti è assicurato dall'uso, sui diversi computer, delle stesse applicazioni.

A questo proposito è significativo ricordare che per scambiare documenti erano da tempo disponibili standard *de jure* perfettamente adeguati, come ad esempio EDI. Tuttavia l'industria IT non ha mai avuto nessun interesse economico a supportare questi standard, che richiedono importanti investimenti il cui effetto è quello di ridurre, invece che aumentare, la vendita delle proprie applicazioni. D'altra parte, e senza volere prendere per ciò... le difese di Bill Gates, è difficile sostenere che questo comportamento danneggi gli utenti: si lamentano infatti solo i fornitori concorrenti, che non sono riusciti ad affermare, non tanto un proprio standard, ma le proprie soluzioni applicative.

È lecito chiedersi cosa sarebbe internet se non potessimo scambiarci oggetti applicativi o se, peggio ancora, ogni oggetto dovesse essere convertito, in uscita dal nostro personal computer, in uno standard *de jure*, probabilmente definito in anni di lavoro da un comitato intergovernativo, e poi all'arrivo a destinazione venisse riconvertito nel formato dell'applicazione ricevente.

L'esempio suggerisce il modo più opportuno per gestire la definizione degli standard applicativi di *e-government*, che si riferiscono a dati, informazioni e procedure che sono specifiche della amministrazione italiana.

I dati detenuti da ogni amministrazione nei propri archivi sono, in termini semantici, relativi agli specifici compiti istituzionali assegnati e definiti da precise norme di legge. Indipendentemente da quale ne sia la rappresentazione interna, che dipende delle applicazioni informatiche utilizzate dalla amministrazione, appare logico e opportuno lasciare a ciascuna amministrazione il compito e la responsabilità di specificare i protocolli informatici e gli standard applicativi per l'esportazione dei propri dati verso altre amministrazioni. Si afferma così il principio che **ogni amministrazione servente o certificante è responsabile della definizione degli standard informatici per l'accesso ai propri servizi**

***Non possono essere regolati de jure...***

***...ma vanno gestiti in modo trasparente da ogni amministrazione***

***...responsabile della scelta dei protocolli informatici e degli standard applicativi***

## **telematici.**

Questo criterio si applica senza problemi per le amministrazioni e gli enti centrali, di cui esiste una sola istanza, quindi un solo soggetto responsabile della standardizzazione. Le amministrazioni locali hanno più di una istanza (ci sono 20 regioni, 8101 comuni, 102 province) ma anche in questo caso c'è la necessità di arrivare a standard condivisi che potranno nascere sia per opera dei fornitori di pacchetti applicativi sia grazie al coordinamento delle stesse amministrazioni locali. In questi casi gli standard applicativi dei diversi settori di competenza potranno essere definiti nell'ambito di organismi tecnici di coordinamento orizzontale a livello regionale e provinciale, che è comunque opportuno costituire. Tra l'altro questo coordinamento favorirebbe la *pacchettizzazione* delle applicazioni

### ***Organismi tecnici di coordinamento a livello locale***

In conclusione, per la definizione degli standard di *e-government* sia lo Stato, che le Regioni, le Province e i Comuni hanno ciascuno un ruolo e una propria area di competenza.

Un organismo centrale statale potrà dettare standard generali relativi ai protocolli di interoperabilità, criteri generali di sicurezza ed eventualmente operare come centro di competenza per l'adozione degli standard industriali.

Per quanto riguarda gli standard applicativi l'azione spetta alle singole amministrazioni interessate centrali e locali. Le locali opereranno sia direttamente in forma coordinata tra amministrazioni analoghe, ma anche indirettamente, favorendo i processi di standardizzazione di fatto tra fornitori, finalizzati alla interoperabilità delle applicazioni offerte dal mercato.

Il processo di standardizzazione di fatto è, come evidenziato, grandemente favorito dal **riuso delle soluzioni applicative e di *middleware***.

### ***Incentivare il riuso delle soluzioni applicative***

Il riuso è sicuramente uno dei principali fattori di accelerazione dello sviluppo dell'*e-government*, e di riduzione dei suoi costi, ma richiede da parte delle amministrazioni la capacità e la possibilità di utilizzare le soluzioni informatiche realizzate da altre amministrazioni particolarmente avanzate, evitando così di riprogettarle.

Il riuso interessa principalmente le procedure ed i programmi software ed è oggi abilitato, anche sul piano dei principi normativi, in base all'Art. 25, comma 1, della legge 24 novembre 2000, n. 340:

“ *Le pubbliche amministrazioni... (omissis)... che siano titolari di programmi applicativi realizzati su specifiche indicazioni del committente pubblico, hanno facoltà di darli in uso gratuito ad altre amministrazioni pubbliche, che li adattano alle proprie esigenze.* ”

È evidente che i benefici del riuso delle soluzioni software sono tanto più significativi quanto più numerose sono le amministrazioni interessate: si tratta quindi di un processo che riguarda fundamentalmente le amministrazioni locali.

La comunità internazionale dell'IT ha da tempo sviluppato sia modelli gestionali per il mantenimento, la distribuzione e la evoluzione controllata di prodotti software *open source*, sia modelli di licenza che regolamentano i diritti di uso dei sorgenti e dei programmi eseguibili, come ad esempio gli schemi di licenza GPL (*General Public License*) o LGPL (*Library General Public License*).

**Una strategia  
open source**

Il supporto al riuso del software da parte di altre amministrazioni non rientra, e non può rientrare, nei compiti dell'amministrazione che ne è titolare ed è quindi necessario, per renderlo possibile, individuare i modelli di gestione di una **strategia open source** per il software di interesse della amministrazione italiana.

## 7. Il finanziamento dell'e-government

L'introduzione accelerata dell'e-government nella pubblica amministrazione italiana avrà senza dubbio bisogno di ingenti investimenti.

In particolare sarà molto costosa la **condivisione delle basi dati** in una situazione nella quale l'introduzione dell'informatizzazione nelle amministrazioni è avvenuta:

**Il finanziamento  
della informatizzazione  
accelerata**

1. in maniera incrementale, non guidata, con fortissimi dislivelli tra un ente e l'altro e comunque spesso più sulla spinta degli interessi di breve periodo dei fornitori che con un'attenzione alla presumibile evoluzione dei sistemi, e,

2. in un arco temporale che ha visto un tumultuoso processo di evoluzione delle tecnologie.

Il peso della “base installata” costituisce pertanto un fattore di costo di cui bisogna tenere conto.

Si pone quindi il problema del finanziamento di questo sforzo, sapendo che forse, nel medio termine, le somme più rilevanti saranno assorbite non tanto dall'ammortamento del nuovo hardware o del nuovo software, quanto piuttosto dall'esigenza di procurarsi – e di mantenere – **personale di altissima qualità capace di partecipare attivamente alla concezione, alla progettazione ed alla gestione di sistemi ad elevata complessità.**

In passato la determinazione dell'ammontare di risorse da dedicare alle ICT è stata affidata a meccanismi abbastanza casuali e comunque alle disponibilità di spesa dei singoli enti coinvolti. Più di recente sono state colte occasioni forse irripetibili (la gara per l'assegnazione delle frequenze UMTS) per ritagliare uno spazio finanziario dedicato a incentivare (ma forse sarebbe meglio dire premiare) l'innovazione.

Alla luce di quanto abbiamo detto nei paragrafi precedenti si tratta di un approccio inadeguato e quindi forse il primo compito da affrontare è quello di operare una **stima**, anche di larga massima, **delle risorse necessarie per lo sviluppo di un piano di e-government** che vada al di là delle dichiarazioni ad effetto e delle iniziative di facciata.

E' ovviamente impossibile, ma anche poco utile data la distribuzione delle responsabilità richiesta dal nuovo assetto federalista, immaginare un "piano nazionale di e-government" che sia in grado di quantificare le risorse necessarie a portare a compimento tutte le trasformazioni organizzative e tecnologiche necessarie.

E' urgente, invece, riuscire a **costruire dei Piani regionali**, ampiamente condivisi, che riconoscano e valorizzino il ruolo di tutti gli attori e che non si limitino a promuovere l'innovazione tecnologica, ma la finalizzino al processo di riforma complessiva: e cioè aiutino a ridisegnare competenze, ruoli, banche dati, software, attraverso la definizione di obiettivi misurabili e scadenze certe. Al finanziamento di tali piani può e deve partecipare il Governo centrale, sulla base di quanto diremo subito, ma essi debbono innanzitutto rappresentare il modo attraverso il quale le amministrazioni presenti sul territorio, e quindi anche le articolazioni periferiche dei servizi nazionali, perseguono gli obiettivi di **integrazione dei servizi e di condivisione delle banche dati** che costituiscono lo scopo ultimo dell'intero esercizio.

Il principio che deve stare alla base di questi Piani discende direttamente da quanto abbiamo detto sopra sulla sostanziale

***La stima delle risorse necessarie***

***Scarsa attendibilità di un "piano nazionale di e-government"***

***Partire da piani regionali condivisi...***

***...di riforma e digitalizzazione***

identità tra e-government e riforma dell'amministrazione. L'uso delle ICT deve essere finalizzato non solo all'aumento dell'accessibilità e, tanto meno, a costituire un semplice fattore di qualità: esso deve servire a costruire **un sistema amministrativo che funzioni meglio e costi meno**, per riprendere lo slogan reso celebre dalla **National Partnership for reinventing Government** di Clinton e Gore. Quindi il finanziamento delle iniziative di *e-government* deve anche venire **dai risparmi che la riorganizzazione deve prefiggersi** o deve comunque consentire: gestire il rinnovo delle patenti di guida attraverso la telematica deve generare dei risparmi, non un aggravio dei costi.

Questa è la regola generale e ciò significa che nel fare la stima degli investimenti occorrenti occorre calcolarne il tasso di rendimento e anche su questa base scegliere le priorità: questo non vale solo per l'*e-procurement*, ma per una vastissima gamma di attività amministrative.

Il corollario immediato di tale impostazione è quello che **l'attenzione al back office deve essere almeno uguale, se non superiore, a quella che si presta al front office**, se non altro per il fatto che è lì che si celano le maggiori sacche di inefficienza ed è quindi da lì che possono provenire le risorse di cui c'è bisogno. Un secondo corollario è che la **formazione del personale** – non solo del personale a contatto con le nuove tecnologie, ma soprattutto di quello reso ridondante dalla loro introduzione – è **parte integrante del processo** da innescare e non un aspetto da gestire separatamente.

Lo sviluppo dell'*e-government* è un **gigantesco processo di ristrutturazione degli apparati pubblici** e **va trattato come tale**, con tutte le conseguenze che sono normali nei processi di ristrutturazione.

Dire che la dimensione nella quale è necessario sviluppare i piani è quella regionale non significa certo che le risorse debbano tutte provenire dalle casse delle amministrazioni territoriali. In primo luogo, come si è detto, anche le articolazioni periferiche dei ministeri e degli enti pubblici nazionali debbono partecipare al finanziamento, e quindi alla condivisione degli obiettivi e delle scadenze.

In secondo luogo, e comunque, la competenza legislativa esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni che il nuovo articolo 117 della Costituzione riconosce **allo Stato** implica, dal momento che l'accesso alle pratiche di *e-government*

**Il finanziamento  
proveniente dai risparmi  
della riorganizzazione**

**Attenzione al back office**

**...e alla formazione  
del personale**

**Una gigantesca  
ristrutturazione...**

**...finanziata dalle risorse  
e dai risparmi di tutti**

costituisce un diritto di cittadinanza, una **responsabilità diretta per il finanziamento della accessibilità condivisa delle basi dati essenziali** (anagrafi comunali, sistema fiscale, previdenziale e sanitario, registro delle imprese, eccetera). Pur nella diversa titolarità dei relativi compiti gestionali lo Stato deve assicurare l'effettività dell'integrazione dei servizi e quindi garantire, anche attraverso la presa in carico di una parte dei costi, le condizioni necessarie a che ciò avvenga. La principale **priorità** è probabilmente quella di prevedere un **finanziamento ad hoc finalizzato alla interconnessione delle anagrafi comunali** con le altre basi dati essenziali, e comunque lo sviluppo di un supporto efficace a quegli enti che oggi non sono in grado di sviluppare e gestire una simile funzione. Si tratta di un compito oscuro, che difficilmente potrà andare sulle prime pagine dei quotidiani, ma che, nella logica della sussidiarietà, è quello che spetta al centro del sistema.

***Lo Stato centrale garante dell'integrazione dei servizi e finanziatore dei relativi investimenti***

La conseguenza operativa immediata di tutto questo discorso è che esperienze come l'attuale bando per progetti regionali e locali in materia di *e-government* hanno senso solo in una fase di transizione e non possono ripetersi all'infinito avendo forse già perso la loro utilità "pedagogica".

***Rivedere la logica dei bandi***

## **8. Il ruolo degli intermediari e delle partnership pubblico/privato**

Se ora passiamo ad affrontare i problemi organizzativi impliciti nella "rivoluzione" resa possibile dall'*e-government* la prima questione che sorge è quella del **rapporto tra settore pubblico e settore privato**.

***La partnership tra pubblico e privato***

Affrontare la sfida dell'integrazione dei servizi significa accettare che le amministrazioni devono **interoperare sulla base di un rapporto peer-to-peer**. Ma ciò significa anche che bisogna superare il modello tradizionale di rapporto tra il *back-office* amministrativo e il *front-office*. Attualmente infatti le amministrazioni – le cui procedure amministrative sono svolte nel relativo *back-office*, dove vengono trattati i dati in loro possesso – svolgono anche la funzione di *front-office*. L'integrazione tra amministrazioni, come abbiamo già visto, implica che è necessario **separare l'accesso ai servizi, e cioè lo sportello, dalla responsabilità per la provvista dei**

***Un nuovo modello di front office***

**servizi stessi.** Ma questo non significa solo immaginare, come abbiamo fatto, che l'ente responsabile per le procedure di *front office* all'intera amministrazione sia il Comune, ma anche chiedersi **se effettivamente è proprio necessario che il punto di interfaccia con i cittadini sia sempre rappresentato dal settore pubblico.**

In realtà, per rispondere a questa domanda, bisogna anche essere preparati a rispondere ad una questione più fondamentale: quali sono, nella nuova società che può giovare delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, i compiti che devono continuare ad essere svolti dalle amministrazioni pubbliche e devono quindi restare nel settore pubblico?

Ciò conduce a discutere del rapporto tra settore pubblico e settore privato, e delle necessarie partnership. Ciò non coincide col tema dell'esternalizzazione dei servizi (l'outsourcing), e nemmeno con la cosiddetta "finanza di progetto".

**Il modo più autentico di sviluppare partnership con il settore privato consiste nel mettere in campo politiche che creino la domanda di servizi e quindi le condizioni per un adeguato ritorno degli investimenti privati nell'offerta di servizi sino ad oggi forniti esclusivamente dal settore pubblico.**

In realtà, una volta che sia stato diffuso uno strumento di autenticazione sicuro come quello descritto in precedenza (carta di identità elettronica, carta servizi, firma elettronica, ecc.) non vi sono ostacoli a **sfruttare le reti già esistenti** (si pensi agli uffici postali, alle tabaccherie, agli sportelli Bancomat) per l'accesso ai servizi pubblici anche se si tratta di canali all'interno del settore privato. Il progetto avviato nella scorsa legislatura tra Governo e organizzazioni del commercio per l'utilizzo della rete degli esercizi commerciali (bar, ristoranti, rivendite tabacchi, ecc.) come terminali informatici del sistema dei servizi pubblici e di pubblica utilità, soprattutto nelle aree urbane e rurali, rispondeva a questa logica.

E' in questo quadro concettuale che va anche affrontata la questione, solo apparentemente marginale, del ruolo che, nel complesso passaggio all'*e-government*, ricoprono gli attuali intermediari tra i cittadini e le pubbliche amministrazioni.

Come è noto, infatti, in parte per la complessità inerente alle politiche di settore, in parte al fine di esternalizzare compiti di

***Rivedere i compiti delle amministrazioni pubbliche***

***Promuovere la partnership incentivando la domanda di servizi***

***Sfruttare le reti di intermediari privati***

***Gli attuali intermediari: rischi, opportunità, resistenze***

certificazione che altrimenti andrebbero a carico della fiscalità generale, e in parte non indifferente a causa dell'inefficienza e dell'inaccessibilità delle amministrazioni stesse, oggi i cittadini e le imprese che hanno la necessità di ottenere servizi o di ottemperare ad obblighi si rivolgono ad una pluralità di soggetti che li supportano in queste transazioni. Si tratti di notai, geometri, fiscalisti, consulenti del lavoro, o soltanto di agenzie per il disbrigo delle pratiche, vi è un ampio settore di terziario per il quale almeno una parte del valore aggiunto prodotto verrebbe sostanzialmente spazzata via dall'aumento dell'accessibilità e dalla interconnessione delle basi dati.

Il rischio, allora, è che gli interessi colpiti possano mobilitarsi per ostacolare in vari modi, non tutti evidenti all'opinione pubblica, questo processo di riforma e modernizzazione del sistema amministrativo, come del resto è già avvenuto per quanto riguarda le politiche di semplificazione, anche attraverso alleanze sotterranee con gli apparati burocratici più restii a rinnovarsi.

D'altra parte è anche giusto ricordare che, viceversa, il rapido sviluppo del **fisco telematico** in Italia è stata reso possibile dalla mobilitazione degli intermediari (Banche, associazioni sindacali e imprenditoriali, commercialisti).

Occorre quindi affrontare il problema seriamente – sia a livello nazionale che a livello locale – mirando a **sfruttare le opportunità e ridurre i rischi dell'impiego massiccio e sistematico di intermediari privati.**

Le iniziative che si possono immaginare per evitare i rischi e sfruttare le opportunità sono diverse.

Non c'è dubbio ad esempio che, a livello generale, una decisa politica di liberalizzazione dell'accesso alle professioni – che peraltro sembra richiesta dalla integrazione europea – sarebbe un potente fattore indiretto di superamento di alcuni dei problemi che si sono qui ricordati.

Ad un livello più ravvicinato un rapporto costruttivo con gli ordini professionali e con le categorie interessate dovrebbe essere basato sulla capacità di far percepire i vantaggi che possono venire alla parte più moderna ed avanzata degli attuali intermediari dal fatto di aumentare il valore aggiunto delle transazioni e sulle opportunità che così si offrono di **ampliare la gamma dei servizi offerti alla clientela:** ciò vale soprattutto (ma non solo) nel caso dei servizi alle imprese dove l'esternalizzazione di una serie di attività amministrative consentirebbero di comprimere i costi e migliorare la

***Liberalizzare le professioni***

***Aumentare il valore aggiunto delle transazioni***

produttività. La modernizzazione del settore (si pensi ad esempio alla nascita delle prime società di professionisti) dovrebbe agevolare questa transizione e porre le basi per efficaci partnership. Anche la crescita di una domanda pubblica di servizi amministrativi (basta pensare alla gestione delle paghe) potrebbe rappresentare un fattore importante in questa direzione.

Un ruolo importante potrebbe poi anche essere svolto dallo sviluppo, in questo ambito come già avvenuto in molti altri, dal mondo associativo e più in generale dal settore non profit. La crescita di una specializzazione nell'intermediazione in materia di *e-government* potrebbe infatti rimuovere numerosi ostacoli che oggi si frappongono al pieno sfruttamento delle potenzialità derivanti dalla integrazione dei servizi da parte delle fasce più svantaggiate della popolazione, che rischiano invece di restarne escluse.

Ma lo stimolo maggiore ad un superamento degli ostacoli che gli intermediari frappongono al cammino dell'*e-government* ed allo sfruttamento delle opportunità di modernizzazione appena ricordate, non può che venire da uno sviluppo della domanda di riduzione dei costi burocratici da parte dei cittadini e delle imprese. Qui è il ruolo delle associazioni dei consumatori che viene in primo piano, ma anche le amministrazioni locali possono e debbono attivarsi per stimolare questa domanda (come è stato fatto con successo, ad esempio, nel caso dell'autocertificazione). E' questo infatti il terreno decisivo su cui si gioca la partita della riforma amministrativa: chi pensa che essa possa essere pilotata **solo sul lato dell'offerta** rischia di sottovalutare le difficoltà politiche e sociali che, dall'esterno non meno che dall'interno dell'amministrazione, si frappongono ad un pieno sfruttamento delle ICT.

***Il ruolo del mondo associativo e del settore no-profit...***

***...e delle associazioni dei consumatori***

## **9. Quale struttura istituzionale per i servizi di supporto?**

Ma anche quando sia assicurata la massima possibile apertura a partnership pubblico/privato e al coinvolgimento di intermediari professionali nella provvista dei servizi di *e-government*, resta comunque la necessità di capire in che forma sia possibile soddisfare l'esigenza di rafforzare le amministrazioni al tempo stesso garantendo loro il governo dei processi.

***Le difficoltà delle amministrazioni***

Non vi è dubbio che su questo terreno la situazione non è del tutto soddisfacente:

- l'attuazione della riforma amministrativa procede a macchia di leopardo;
- è sempre presente il rischio di "cattura" da parte dei fornitori;
- vi sono ricorrenti tentazioni centraliste e dirigiste.

Le pratiche di *e-government*, nella situazione attuale in cui coesistono più livelli di governo, sono responsabilità di una molteplicità di soggetti, tra i quali gli enti locali. I noti divari nella capacità di governo degli enti locali, si sono manifestati anche nel campo delle sperimentazioni di pratiche di *e-government*. Al tempo stesso, anche all'interno dell'amministrazione centrale si sono registrate differenze nella capacità di utilizzare le nuove tecnologie non meno importanti di quelle osservate territorialmente.

Come garantire i diritti dei cittadini che vivono in aree del Paese ove le amministrazioni responsabili sono meno capaci nel realizzare le pratiche dell'*e-government*? Si tratta di una questione cruciale, che ovviamente, soprattutto nella sua dimensione territoriale, è soltanto una parte del tema più generale della **tutela dei diritti di cittadinanza**.

Una proposta efficace per affrontare il problema ha la ovvia esigenza di **superare il tradizionale approccio prescrittivo** al cambiamento organizzativo, che mai come in questo caso è inadeguato.

Al contrario è assolutamente necessaria la nascita e lo sviluppo, da parte dell'amministrazione, di una capacità di fornire consulenza, di realizzare dei prototipi, e infine di fornire una guida per la diffusione delle pratiche di *e-government*, che sia complessivamente in grado di porre i diversi apparati nella condizione di realizzare quanto desiderato. E' opportuno sviluppare a tutti i livelli **strutture agili** che siano in grado di **organizzare, dall'interno delle amministrazioni, i saperi utili per l'adozione delle tecnologie**, oltre che per una gestione degli affidamenti esterni per realizzare i progetti in modo consapevole, efficiente, e tale da evitare, per quanto possibile, i fenomeni di "cattura" da parte degli interessi privati.

Occorre dunque individuare delle soluzioni organizzative al problema della "organizzazione dei saperi tecnologici" all'interno delle amministrazioni pubbliche, che abbiano le seguenti caratteristiche:

***Il digital divide fra le amministrazioni***

***Non basta prescrivere il cambiamento***

***Sviluppare le risorse interne alla P.A....***

***...per evitare la "cattura" da parte dei privati***

***Le soluzioni organizzative***

- a) **alta qualità**, da ottenersi con una selezione del personale unicamente meritocratica;
- b) **flessibilità**, con rapporti di lavoro regolati da contratti a tempo determinato;
- c) **agilità operativa** e dimensioni ridotte;
- d) **spirito di corpo**, alimentato dall'eccellenza.

Esse devono essere in grado di perseguire i seguenti **...e gli obiettivi** obiettivi:

- a) fornire consulenza generale sulle tecnologie ai vertici delle amministrazioni;
- b) sviluppare (principalmente per mezzo di affidamento esterno) delle soluzioni-tipo, replicabili facilmente e a costo contenuto, per la realizzazione delle procedure di *e-government*
- c) sviluppare dei servizi di consulenza rivolti agli uffici delle amministrazioni a cui spetta l'adozione delle tecnologie e la realizzazione di pratiche di *e-government*
- d) sviluppare, principalmente con affidamento esterno e con modalità di formazione a distanza e per questo con costi marginali contenuti, dei moduli per la formazione permanente dei dipendenti dell'amministrazione pubblica.

Queste esigenze e questi obiettivi valgono sia a livello nazionale sia a livello regionale.

Una "**struttura di competenza**" di questo tipo dovrebbe essere collocata, a livello **nazionale**, presso il **Dipartimento della Funzione Pubblica** e dovrebbe svolgere anche i compiti già descritti in precedenza in materia di standard.

**Una "struttura di competenza" nazionale...**

Ad essa farebbero capo i Centri **Regionali** di Competenza, diffusi sul territorio nazionale, e specializzati nella R&S nei diversi settori tecnologici coinvolti.

Essa, comunque, per coerenza con il nuovo assetto costituzionale ispirato al modello federale e per potere quindi riuscire a indirizzare effettivamente le politiche pubbliche in questo settore, dovrebbe nascere dalla **collaborazione tra Stato, Regioni ed Autonomie locali e rispondere alla Conferenza Unificata** Stato- Regioni. E' evidente infatti che nello scenario che si è aperto ormai nel nostro paese sarà possibile portare ad omogeneità i sistemi solo attraverso lo strumento delle **intese** da raggiungere in sede di Conferenza Unificata e non attraverso direttive centrali la cui legittimità è a dir poco dubbia.

**...a struttura federale**

La stessa esigenza di coinvolgimento dei diversi livelli

amministrativi si pone anche per le necessarie **strutture di competenza a livello regionale**: anche in questo caso la soluzione istituzionale che appare preferibile è quella di **consorzi tra Regioni ed Enti Locali**, non solo perché lo richiede **l'integrazione dei servizi**, ma anche per costruire, all'interno stesso della "plancia di comando" dei processi di trasformazione, quell'articolazione di interessi e sensibilità che costituisce il miglior antidoto ai rischi di "cattura" da parte degli interessi, di astrattezza e alle tentazioni di approcci centralisti.

Per quanto riguarda l'operatività delle **strutture di competenza a livello regionale** tre sembrano oggi le aree di maggior urgenza: **le infrastrutture, il software e la gestione delle gare**. Questo si traduce nella necessità di definire ruoli per un centro tecnico (generalmente con competenze sulle infrastrutture e in particolare sulla rete regionale), per una stazione appaltante e per un soggetto gestore dei progetti di *e-government* (rigorosamente non competitivo verso i soggetti privati che abitualmente operano in questi settori).

Per quanto riguarda in particolare il software, trova una naturale collocazione tra i compiti dei centri di competenza di livello regionale anche il **supporto e la gestione, secondo il modello open source** di cui si è parlato, **del software applicativo** di interesse delle amministrazioni del territorio. Vengono così ampliate in modo significativo le possibilità di partnership e di coinvolgimento degli operatori di mercato, anche locali, ai quali sarà prevalentemente affidato il supporto di questi prodotti.

Il compito di queste strutture di competenza o agenzie dovrebbe comprendere dunque anche la razionalizzazione degli acquisti e dei capitolati di gara, nonché il monitoraggio del livello di qualità nell'ambito dello sviluppo dei sistemi informatici e informativi.

**L'esternalizzazione di alcuni processi** specifici da parte delle amministrazioni pubbliche locali costituisce d'altronde uno strumento consolidato per concentrare le risorse, focalizzare gli sforzi e, conseguentemente, diminuire sensibilmente i costi, senza un corrispondente decremento della qualità e del controllo. Ciò significa principalmente definire requisiti di dettaglio per ogni bando di gara in modo tale che venga recuperato il rilevante costo occulto costituito dalla genericità e dall'approssimazione dei capitolati tecnici.

***Il livello locale: consorzi e integrazione di servizi***

***Le aree di operatività delle strutture regionali: software, infrastrutture, gestione delle gare***

***Opportunità offerte dal modello open source***

***I compiti delle strutture regionali***

Inoltre compito della struttura regionale dovrebbe essere anche quello di realizzare, coordinandosi a livello interregionale per evitare duplicazioni e sprechi, le architetture e le soluzioni organizzative-informatiche, presumibilmente operando come **system integrator a livello regionale** (ricomprendendo, tra i servizi amministrativi da integrare, anche quelli gestiti dalle strutture periferiche dell'amministrazione statale).

**Architetture cooperative per ridurre gli sprechi**

Di non minore importanza dovrebbe essere la competenza in materia di infrastrutture, che si traduce nella responsabilità per il funzionamento della rete regionale e il supporto agli enti locali ed alla Regione stessa nell'implementazione dei programmi di *e-government*.

Resta da chiedersi se e in che misura le strutture tecniche – che oggi esistono in forme diversissime in molte realtà regionali – possano anche fornire alle amministrazioni servizi di **gestione e sviluppo dei loro sistemi informativi**. Vi sono da contemperare due esigenze: da un lato quella di non disperdere il patrimonio di conoscenze e di competenze che si è spesso accumulato a questo livello attraverso la presa in carico di sistemi informativi, e d'altro lato quella di non introdurre distorsioni nello sviluppo del mercato dei servizi informatici attraverso sussidi più o meno occulti che ostacolano la crescita di un forte settore privato.

Sino a quando gli assetti non si saranno consolidati si tratta quindi di decisioni da prendere caso per caso, e da tenere costantemente monitorate anche attraverso l'uso di valutatori indipendenti, quali ne esistono in questo settore all'interno delle Università e delle società di consulenza.

## **10. L'e-government e le nuove frontiere della cooperazione per lo sviluppo.**

Con la costituzione, nell'autunno dell'anno 2000, della *Digital Opportunity Task Force* per iniziativa del G8, e della *ICT Task Force* delle Nazioni Unite, la comunità internazionale ha cominciato ad affrontare il problema dei rischi del **digital divide** e delle opportunità offerte dalle ICT per promuovere lo sviluppo, le conoscenze, la crescita civile e sociale.

**ICT e digital divide: un fossato incolmabile?**

In effetti, **le ICT possono rappresentare la causa di nuovi "fossati", nuove disuguaglianze, nuove emarginazioni**. Miliardi di uomini e donne non hanno mai

fatto una telefonata. New York da sola ha più Internet users di tutto il continente africano. Più del 95% dei provider è ubicato nei paesi industrializzati. Più che un fossato, sembra un abisso insormontabile.

E, tuttavia, è altrettanto vero che le ICT consentono, oggi, di realizzare in un orizzonte temporale di mesi quello che fino a poco tempo fa si sarebbe realizzato in anni e anni; che questa possibilità non è alla portata dei soli Paesi industrializzati; che **mediante un impiego coordinato, sistematico e massiccio delle ICT è possibile innescare diffusi e incisivi processi di crescita e sviluppo, promossi, governati e autogestiti dagli stessi Paesi in via sviluppo e perfino, a certe condizioni, dai Paesi sottosviluppati.** Lo sviluppo dell' e-government può rappresentare il punto di partenza e il motore di questi processi .

A seconda dell'uso che se ne fa, le ICT possono produrre una frattura insanabile fra Nord e Sud del mondo, nella diffusione delle conoscenze, dei saperi, delle risorse essenziali per la crescita civile, sociale, economica, culturale. O possono, al contrario, rappresentare la carta decisiva per vincere la partita fondamentale: quella per garantire a tutte le donne e a tutti gli uomini pari opportunità nella diffusione delle conoscenze e del sapere, nell'esercizio concreto delle libertà e dei diritti fondamentali, nella promozione della crescita, nel rafforzamento della democrazia politica ed economica. Dunque una inedita opportunità, una straordinaria risorsa per colmare i fossati e le fratture più drammatiche: la fame, le malattie, l'analfabetismo, l'emarginazione delle donne, lo sfruttamento dei bambini.

Il problema fondamentale è dunque quello efficacemente descritto nel Report 2001 della Digital Opportunity Task Force (***“From Digital Divide to Digital Opportunity for All”***): “come superare il digital divide e imbrigliare la forza delle ICT e dei networks globali in modo da assicurare uguali opportunità, empowerment e inclusione per tutti...Le ICT offrono **enormi opportunità** per ridurre le disuguaglianze sociali e economiche e promuovere una crescita sostenibile e durevole, e così contribuire al raggiungimento dei grandi obiettivi di sviluppo che la comunità internazionale ha individuato. Non sono, ovviamente, la panacea per tutti i problemi dello sviluppo; ma, accrescendo enormemente la comunicazione e la circolazione delle informazioni, esse

***...o una straordinaria opportunità per tutti?***

***Uno strumento decisivo per innescare processi autogestiti di crescita sostenibile***

possono creare le condizioni per grandi avanzamenti nella crescita sociale ed economica”.

La diffusione dell'ICT e la realizzazione di efficaci progetti di e-government può fortemente **migliorare la qualità e la trasparenza delle decisioni pubbliche, rafforzare la legittimazione e le credibilità dei governi, favorire l'accesso diffuso e autopropulsivo alle conoscenze e ai saperi**, consentire l'attuazione di programmi di insegnamento a distanza, di servizi di telemedicina, di servizi di assistenza tecnica e commerciale alle imprese. I paesi sviluppati misurano l'impatto travolgente di queste innovazioni tecnologiche nella reingegnerizzazione delle loro amministrazioni. Ma anche Paesi in via di sviluppo o Paesi sottosviluppati come la Cina, la Mongolia, il Bangladesh, il Sud Africa, la Bolivia o il Senegal hanno registrato esperienze significative in materia.

In effetti, il digital divide può essere eliminato anche assai rapidamente, almeno nei Paesi nei quali esistono due precondizioni fondamentali e pregiudiziali: l'alfabetizzazione di base e una rete elettrica efficiente.

Naturalmente, occorre anche una **buona rete di TLC** e una diffusa alfabetizzazione informatica. Ma realizzare una rete telefonica è una operazione assai più rapida della realizzazione di tutte le altre reti infrastrutturali "classiche": le tecnologie ICT sono poco costose, non consumano grandi quantità di energia, rispettano l'ambiente, consentono la delocalizzazione di tutte le attività e non solo di quelle meno pregiate. Cento chilometri di fibra ottica con una capacità di 100 Terabit al secondo costano infinitamente meno di cento chilometri di autostrada o di ferrovia.

L'alfabetizzazione informatica di massa ha anch'essa costi e tempi contenuti, quando si parte da una situazione di buona alfabetizzazione di base. Lo dimostrano del resto i rapidissimi progressi realizzati dai paesi in via di sviluppo, come l'India, il Brasile, l'Egitto, e da paesi sviluppati, ma partiti con considerevole ritardo, come l'Italia.

Occorre, ovviamente, garantire condizioni "ambientali" favorevoli: un quadro regolativo chiaro, semplice, aperto agli investimenti e alla competizione; stabilità politica e affidabilità democratica; un piano coerente e organico di human empowerment, di modernizzazione delle amministrazioni e di sviluppo dell'e-government. Ma ciò **non significa che sia necessario adottare specifiche soluzioni tecnologiche né**

***Le potenzialità delle ICT per vincere il sottosviluppo***

***Le condizioni per lo sviluppo digitale***

***Alfabetizzazione di massa***

***La rete TLC: una infrastruttura "leggera"***

***L'alfabetizzazione informatica***

***Le condizioni "ambientali"***

## **modelli istituzionali o organizzativi in uso nei Paesi più sviluppati o in alcuni di essi.**

Già da qualche tempo la comunità internazionale sta riflettendo su questo interrogativo: se su queste basi non si debba por mano alla definizione di un nuovo quadro di riferimento, di una **nuova frontiera della cooperazione internazionale**, facendo leva sulla diffusione rapida e accelerata delle ICT e sulla realizzazione di piani di e-government per innescare processi coordinati e diffusi di sviluppo e crescita autopropulsiva e autogestita dagli stessi PVS: il III Global Forum on Reinventing Government, tenutosi a Napoli nel marzo 2001, ha registrato un diffuso e pressoché unanime e consenso su questa conclusione.

Ovviamente tra le priorità fondamentali della cooperazione internazionale e degli investimenti nei Paesi sottosviluppati continueranno a restare l'aiuto alimentare e sanitario, necessari, purtroppo, a tamponare situazioni di drammatica emergenza umana. Ma, al netto di queste priorità assolute, si comincia a delineare **una nuova impostazione basata sull'impiego delle ICT e dunque sull'investimento strategico in cinque settori: alfabetizzazione di base di massa, elettrificazione, infrastrutture telefoniche e telematiche, alfabetizzazione informatica, digitalizzazione della pubblica amministrazione.**

Al riguardo, va evitato il rischio di accedere, magari inavvertitamente, a impostazioni di stampo neocolonialista. Ci si riferisce a progetti e modelli, proposti da alcuni governi e da alcune aziende e società del settore informatico o della consulenza, che presuppongono **una stretta connessione** fra l'attivazione di rapporti di cooperazione internazionale con Paesi in via di sviluppo o Paesi sottosviluppati nel settore delle ICT e dell'e-Government e l'adozione, da parte loro, di **specifici modelli di governance, ovvero di modelli istituzionali o organizzativi, o di soluzioni normative e tecniche** in uso nei Paesi più sviluppati o in alcuni di essi.

Occorre, in proposito, il massimo di chiarezza. Una cosa è sottolineare che l'innescò di processi accelerati di crescita e sviluppo trainati dalle ICT, e la mobilitazione di investimenti privati nel settore presuppone affidabilità democratica, stabilità istituzionale, trasparenza amministrativa, e un framework normativo procompetitivo. Altra cosa è pretendere che questi Paesi adottino sistemi di contabilità e di bilancio,

***La “nuova frontiera” della cooperazione internazionale...***

***ICT e E-government per lo sviluppo***

***La tentazione neocoloniale***

***Non c'è un modello universale***

modelli istituzionali, ordinamenti fiscali, metodi di registrazione della proprietà immobiliare (per es. il catasto) **estranei alla propria storia e alle proprie tradizioni.**

Quest'ultimo approccio, rischia effettivamente di aprire la strada a forme striscianti di “**neocolonialismo informatico**”, che vanno accuratamente evitate.

A tal fine, sembra preferibile affidare alle Nazioni Unite (più che al G8) il compito e la responsabilità di coordinare e promuovere la cooperazione internazionale in questo campo (riconoscendo al G8, semmai, un non irrilevante ruolo di proposta e di mobilitazione di risorse finanziarie e tecnologiche). Ed occorre attenersi rigorosamente agli indirizzi unanimemente approvati dalla Digital Opportunity Task Force e così riassunti nel suo Report 2001: “La necessità di scelte strategiche chiare per governare la complessità nella sfida della creazione di opportunità digitali per tutti si concentra su un punto cruciale: le decisioni più importanti, e in molti casi più difficili, devono essere adottate dalle nazioni e dalle comunità direttamente interessate in prima persona: per creare un ambiente normativo e culturale favorevole, per costruire il consenso, per definire le priorità che individuano lo specifico e autonomo percorso di ogni nazione verso la opportunità digitale. Nel contempo, la comunità internazionale nelle sue varie espressioni – governi, settore privato sector, ONG, organizzazioni internazionali – può e deve giocare un ruolo altrettanto importante, mobilitando risorse, costruendo partnership, assicurando il coordinamento, aprendo e allargando i mercati, condividendo le innovazioni”.

***Il ruolo delle  
Organizzazioni  
internazionali...***

***...e quello dei singoli  
Stati***

ASTRID

**Associazione per gli Studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche  
e sull'innovazione nell'amministrazione pubblica**

**ROMA Corso Vittorio Emanuele II, 142 (ang. P.za S.Andrea del Valle)**

Tel. 0039-06-6810261 e-mail: [astrid@astrid-online.it](mailto:astrid@astrid-online.it) internet: [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it)