

IL GOVERNO ELETTRONICO: VISIONI, PRIMI RISULTATI E UN'AGENDA DI RICERCA

di Mauro Calise e Rosanna De Rosa¹

L'e-government tra politica e amministrazione

Sul governo elettronico (*e-government* per gli addetti ai lavori) pesa, dalle origini, un'ambivalenza – e ambiguità. Terminologica ma, al tempo stesso, politologica. Nella quasi totalità degli studi, sia di presentazione che di implementazione, l'*e-government* viene indicato come un processo di trasformazione tecnologica (più o meno radicale) di alcune prassi amministrative, con l'obiettivo principale (dichiarato) di rendere più trasparente, efficiente e interattiva l'erogazione di alcuni servizi e l'accesso a molte informazioni. In tale accezione, l'*e-government* si collocherebbe tra i processi di ammodernamento della macchina burocratica rientrando nell'affollata categoria dei tentativi di riforma della pubblica amministrazione. Coerentemente con tale impostazione, numerose definizioni sottolineano l'ambito strettamente implementativo e *policy-oriented* dei principali progetti di *e-government*, collegandoli – e condizionandoli – alle potenzialità tecnologiche offerte dallo sviluppo delle ICT e di Internet in particolare.

Rispetto, però, alla prima ondata di (tentativi di) informatizzazione della pubblica amministrazione, i programmi di *e-government* sviluppatisi tumultuosamente soprattutto nell'ultimo quinquennio si presentano con un'ambizione (o visione) di tipo più generale. Non essendo più limitate alla semplice riorganiz-

¹ Questo saggio è un primo risultato del lavoro di ricerca e documentazione sul governo elettronico condotto, da oltre tre anni, presso la cattedra di Scienza politica della Università di Napoli Federico II, cofinanziato dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dal MIUR (2001). L'analisi dei materiali e l'elaborazione delle tesi è frutto del lavoro congiunto dei due autori; nella stesura del testo, Mauro Calise ha redatto il primo e il quarto paragrafo, Rosanna De Rosa il secondo e il terzo.

zazione efficientistica della macchina amministrativa interna, ma puntando esplicitamente sul coinvolgimento dei cittadini-utenti, come fruitori di migliori servizi (possibilmente on-line), le strategie di trasformazione elettronica della burocrazia sono assurte al rango di veri e propri manifesti politici. Ciò è avvenuto in forma più eclatante negli Stati Uniti, dove la tecnologia dell'informazione è stata al centro del programma di riforme amministrative varate dal governo Clinton nel 1993, e viene vista come «il sistema nervoso centrale per il governo del futuro» (Kettl 1998, 44). Anche, però, la maggioranza dei paesi europei raccoglierà volentieri – almeno nei documenti ufficiali – la sfida di un'«amministrazione in rete», uniformandosi alle direttive UE con dei piani di azione nazionali che promuovono linee di intervento comuni per il governo elettronico².

Accanto all'Europa e al Nord America, con una sinergia culturale inedita per tempestività e capillarità, anche molti paesi dell'Asia, dell'America Latina, dell'Africa hanno colto – spesso grazie agli stimoli e incentivi degli organismi internazionali – l'opportunità dell'*e-government* per uno sforzo di ammodernamento amministrativo che farà addirittura (ottimisticamente) parlare di «*leapfrogging*»³. In realtà, il salto di alcuni stadi di sviluppo grazie a un uso (più) intensivo di Internet resta limitato a pochi, e circostanziati, casi esemplari⁴. Ma, a parte le strumentalizzazioni e gli inevitabili eccessi retorici, le problematiche del governo elettronico sono entrate a pieno titolo nel discorso – scientifico e politico – sullo sviluppo, focalizzando l'attenzione sulla nuova categoria del *digital divide* – le sperequazioni di

² Una directory, e una sintesi, delle visioni e dei piani d'azione nazionali è disponibile al sito www.cgov.it alla sezione «visions».

³ «La rivoluzione delle reti sta aprendo nuove opportunità digitali anche per i paesi in via di sviluppo. Essi possono significativamente trarre beneficio dagli investimenti nelle moderne infrastrutture dell'informazione in un ambiente regolativo pro-competitivo, e saltare gli stadi dello sviluppo in termini di dispiegamento di reti» (World Bank 2000a, 2).

⁴ La letteratura sul *digital divide* riporta il caso esemplare dell'Estonia che, resasi indipendente dalla madre sovietica, ha saputo approfittare delle ICT per operare il grande salto. Oggi tutte le scuole e il 90% delle pubbliche amministrazioni sono collegate in rete. L'80% delle transazioni bancarie vengono effettuate grazie al web e il reddito pro-capite ha subito un notevole incremento, passando in soli dieci anni da 600 a 5000 dollari. Tutto questo – pare – grazie agli investimenti pubblici e privati nello sviluppo tecnologico. Altro esempio pilota è il Costa Rica, dove il PIL è cresciuto dell'8,3% grazie, soprattutto, all'attenzione rivolta all'alfabetizzazione informatica di studenti e insegnanti, con investimenti pro-capite superiori a qualsiasi altro paese in via di sviluppo (Holmes 2002, 212-213).

accesso e utilizzo della rete indotte dal divario tecnologico tra i diversi paesi e al loro interno, nelle diverse fasce (di età, istruzione, reddito) di popolazione (Norris 2001)⁵.

Da un lato, dunque, ci troviamo alle prese con un'accezione (più) riduttiva, che giunge ad adoperare come sinonimi *e-government* e amministrazione elettronica: Douglas Holmes scrive che «l'amministrazione elettronica, o *e-government*, è l'uso dell'*Information Technology*, in particolare di Internet, per l'erogazione di servizi pubblici con maggiore efficacia, usando un metodo *customer oriented*, più economico e al contempo differente e migliore. Influisce sulle relazioni del singolo ente con gli utenti, con le imprese e con altri enti pubblici oltre che sulle procedure commerciali interne e sui dipendenti» (Holmes 2002, 18). In questa chiave di lettura – e utilizzo – *e-government* potrebbe essere derubricato come processo di «digitalizzazione dell'amministrazione», esemplificato da qualche *best practice* nell'amministrazione fiscale e/o nella politica degli acquisti pubblici e focalizzato sull'accessibilità on-line di alcuni servizi, peraltro – come vedremo – settorialmente concentrati.

Al tempo stesso, però, l'espressione «governo elettronico» è trascinata dal suo letto amministrativo per coinvolgere l'universo molto più ampio della politica. Sia per la centralità e strategicità degli attori istituzionali coinvolti, sia per le ricadute – volute – sulla platea dei cittadini; sia per le implicazioni e contaminazioni con la sfera dell'*e-democracy* e, più in generale, con le nuove dinamiche partecipative rese possibili, e in parte anche innescate, dalla diffusione di Internet⁶. Sia, infine, per le nuove prospettive – e ombre – che il governo elettronico fa intravedere rispetto a problematiche classiche quali la centralizzazione delle informazioni e le forme di manipolazione e controllo che le nuove tecnologie rendono possibili.

Di fronte a questa compresenza – e complessità – di piani analitici, colpisce la scarsa attenzione che la scienza politica continua a mostrare nei confronti del fenomeno. A distanza di cinque anni, resta (ancora più) vera la constatazione che «vi è poca teoria e nessun coerente programma di ricerca all'interno della disciplina della scienza politica che cerchi di interpretare

⁵ Per dati empirici aggiornati si veda la serie del NTIA (2000, 2002), a cura dell'US Department of Commerce.

⁶ Vedi Abramson, Arterton e Orren (1988). Per una rassegna degli studi sulla democrazia elettronica e le sue definizioni cfr. De Rosa (2000).

gli effetti potenziali o probabili sulla burocrazia dei principali mutamenti nella gestione elettronica delle informazioni» (Fountain 1999, 133). È ciò a dispetto del fatto che, proprio negli ultimi anni, lo sviluppo – su scala planetaria – dell'*e-government* ha assunto un tasso davvero impetuoso. Nel solo 2001, si è registrata «un'espansione della presenza in rete dei governi maggiore che nell'insieme dei precedenti cinque anni», giungendo a una stima complessiva di oltre 50.000 siti (di cui 22.000 nel solo governo federale americano), a fronte dei 50 esistenti nel 1996 (UN-dpepa 2002, 5). Il ritardo nella ricerca scientifica non riguarda soltanto l'ambito specifico degli studi sulla (riforma della) amministrazione pubblica. Una riflessione sul governo elettronico è ancora assente anche dagli studi politologici che, copiosi, continuano a occuparsi delle trasformazioni dell'esecutivo. Come se ciò che accade nelle stanze di Downing Street o Palazzo Chigi non avesse punti di contatto con la ristrutturazione – e riorganizzazione – elettronica dei terminali amministrativi del comando.

Non è il caso di giungere a frettolose contaminazioni e corti circuiti, anche se – muovendo da prospettive disciplinari diverse – si sono levate autorevoli voci preoccupate sugli sviluppi – per lo più invisibili – di un occhio elettronico al centro (occulto) della sfera politica⁷. Resta, tuttavia, necessario avviare una stagione di analisi circostanziata di un fenomeno che è, ormai, parte integrante dell'universo politico. Questo articolo presenta una prima ricognizione del problema. A partire dalle (auto)rappresentazioni dominanti, che fanno capo ai principali programmi di riforma avviati nei diversi paesi nel corso dell'ultimo decennio. Proseguendo con la rassegna (critica) di alcune impegnative ricerche empiriche che documentano un primo quadro comparato delle principali realizzazioni in corso, limitandosi però agli indicatori reperibili on-line. E concludendo su alcuni nodi del governo elettronico che andrebbero affrontati – almeno in sede teorica – e messi al centro di un più ampio dibattito.

⁷ Lyon (1994; 2002), ad esempio, descrive gli scenari possibili di una società in cui alcuni – pochi – soggetti (i governi, il mercato) dispongono di tutti i nostri dati personali, regolarmente archiviati e classificati per profilo, permettendo dunque un controllo pervasivo della vita dei cittadini. Preoccupazioni condivise da Stefano Rodotà (1997), che rileva un uso indiscriminato delle tecnologie di video-sorveglianza. Sulla stessa lunghezza d'onda, Lessig (1999) sottolinea la perversa alleanza tra mercato e politica per estendere – e legittimare – l'uso delle architetture del controllo.

Le visioni in campo

Una rassegna sulle principali visioni e realizzazioni nel campo del governo elettronico deve prendere necessariamente le mosse dagli Stati Uniti, agli inizi dello scorso decennio. Il programma della *National Performance Review* – ribattezzato nel 1997 *National Partnership for Reinventing Government*⁸ – fortemente voluto dal Vice Presidente degli Stati Uniti Al Gore e varato dal governo Clinton nel 1993, costituisce certamente il primo e forse anche il più noto esempio di moderna ingegneria amministrativa tendente a cambiare con gradualità, ma anche con radicalità, le relazioni tra amministrazione e amministrati.

Riprendendo il testo che ha fornito le basi teoriche al programma di riforma – il libro di Osborne e Gaebler (1995) uscito con lo stesso titolo nel 1992 – il programma forniva una nuova terminologia del cambiamento nel settore pubblico veicolando un messaggio ottimistico sulle potenzialità delle nuove tecnologie e ricontestualizzando una riforma che aveva avuto inizio già a partire dagli anni settanta (e di cui il *Paperwork Reduction Act* del 1980 era un piccolo esempio), senza produrre però i risultati attesi. Si trattava piuttosto di reinventare complessivamente il settore pubblico modificando il rapporto con l'ambiente e sollecitando dal basso la progettazione delle soluzioni tecnologiche più opportune per i diversi contesti applicativi, all'interno però di un quadro di riferimento e di una *vision* coerenti.

Il programma era articolato su due direttrici. La prima concentrava gli interventi sulla riorganizzazione e gestione del personale, in un'ottica di (tendenziale) omologazione alla logica aziendale dominante nel settore privato. La seconda direttrice riguardava lo sviluppo dell'*e-government*, con una strategia di diffusione delle pratiche informatiche facente capo al *Government Information Technology Service Board*. Questa seconda di-

⁸ Il cambio del nome del progetto è un riconoscimento al ruolo svolto dalla partnership nella fase implementativa: non solo collaborazione stretta tra pubblico/privato, ma anche e soprattutto tra livelli diversi di governo (federale, statale, locale) e tra categorie di personale pubblico, incluse le associazioni di categoria. In realtà la partnership si configura più come una categoria che come una caratteristica a sé: assimila e integra infatti la devoluzione, la sussidiarietà e l'*outsourcing* in ragione della maggiore o minore prossimità tra gli attori pubblici e privati. Un esempio di partnership interagenzia è l'americana *The Plain Language Action Network* (PLAN) costituita per migliorare la comunicazione tra il governo federale e i cittadini.

rettrice «assume nel tempo vita propria fino a divenire un asse strategico del governo americano per promuovere lo sviluppo economico e sociale del paese e l'innovazione della Pubblica Amministrazione» (Donati e Cubello 1999, 13). Al di là degli obiettivi a medio e lungo termine e della centralità attribuita alle ICT, di quel programma ancora oggi colpisce la metodologia di attuazione. Come strumento di policy, infatti, l'iniziativa americana prevedeva un intenso processo di condivisione e socializzazione degli obiettivi con una mobilitazione sul territorio degli attori in grado di comunicare il cambiamento *state by state*⁹. Si promettevano, infatti, trasformazioni nel settore pubblico che avrebbero rivoluzionato le tradizionali modalità di lavoro e che quindi dovevano essere comunicate a dovere per controllarne le criticità e le resistenze. Occorreva rinegoziare i confini inter-istituzionali e inter-amministrativi, promuovere l'organizzazione orizzontale dei servizi, introdurre nuovi principi di management delle performance amministrative orientate al *customer service*, riformare il pubblico impiego introducendo elementi di forte leadership organizzativa. Occorreva comunicare una *Vision*, una *Mission*, e, soprattutto, un'*Action*.

La *vision* di Gore prefigurava un paese profondamente – e coerentemente (?!) – cambiato, i cui principali processi di governo della cosa pubblica erano stati quasi del tutto automatizzati e remotizzati garantendo accesso e trasparenza alla documentazione ufficiale, sostenibilità all'intero sistema e livelli più adeguati di *governance* con ricadute positive sull'intero sistema politico anche in termini di maggiore partecipazione e controllo democratici. Se questa era la *vision*, la *mission* a medio termine consisteva nel risanamento del bilancio pubblico riorganizzando proprio uno dei settori più dispendiosi. E l'*action* era tutta racchiusa in tre parole chiave: *partnership*, *downsizing* ed *empowerment*. Per la prima volta nella storia amministrativa del paese, mentre si riducevano le dimensioni dello stato, si dava ai funzionari pubblici la possibilità di riscrivere regole, procedure e organizzazione della pubblica amministrazione federale, ricorrendo in modo massiccio alla concertazione.

In termini più implementativi, il programma promosso dalla

⁹ Una squadra di 600 comunicatori fu chiamata in causa per parlare a funzionari e impiegati federali e realizzare un network più efficace per la trasmissione/condivisione delle informazioni interne e delle notizie di interesse. L'*e-government* aveva inizio con la realizzazione di nuove interfacce pubbliche, umane però.

National Partnership for Reinventing Government e diretto da Morley A. Winograd (2001), si traduceva in tre fasi:

– l'adattamento dei processi di governo al nuovo ambiente on-line attraverso la creazione di agenzie virtuali il cui compito consistesse nella strutturazione di servizi e informazioni per ogni evento della vita. Questa fase rappresentava l'inizio della reingegnerizzazione orizzontale delle funzioni amministrative sulla base del *customer service*.

– Una volta completata questa fase, occorre fornire ai cittadini un accesso unico alle informazioni attraverso la realizzazione dei portali. Si trattava di un'opportunità senza precedenti per i diversi livelli di governo di costruire una più complessa rete di cooperazione: infrastrutturale, logica e sistemica.

– La terza fase, infine, consisteva nel completamento della *Vision* di Gore espressa con chiarezza nel documento *Access America*: il governo come una «Interactive Town Square» per rivitalizzare le tradizioni comunitarie delle piccole città americane e, di ritorno, far funzionare meglio le istituzioni democratiche. Nelle parole dello stesso Winograd (2001, 2): «Dando al pubblico un'opportunità di interagire con la loro amministrazione per migliorarne i risultati, noi possiamo portare l'*e-government* a un livello che i governi di oggi non possono mai sperare di raggiungere».

Il progetto fu solo parzialmente appoggiato dal Congresso. Un governo che funzionasse meglio e costasse meno richiedeva, infatti, un forte focus sulla dimensione manageriale del cambiamento che rispondeva più al *come* che al *cosa* cambiare. È per questo motivo che il programma di Gore finì per sollevare molte critiche sia di quanti vi leggevano un attacco all'affidabilità democratica del governo ad opera delle grandi corporations, sia di quanti non riuscivano ad individuare elementi visibili di cambiamento, tali cioè da penetrare l'immaginario mediatico e garantire il successo al partito democratico nelle successive elezioni presidenziali¹⁰.

Nonostante le critiche, ancor oggi colpiscono i risultati raggiunti: un risparmio di 137 miliardi di dollari, una riduzione di 348.000 unità di personale, 640.000 pagine di regolamenti interni riscritte e 160.000 pagine di norme federali abolite. Il tutto –

¹⁰ Si veda in particolare il capitolo *The Three Faces of Reinvention* in cui Kettl (1998, 1-16) analizza la riforma americana da una prospettiva più propriamente politica.

sembra – anche con un elevato livello di consenso tra governo e sindacati (Donati e Cubello 1999, 13).

Si tratta tuttavia di dati che, per come vengono presentati, difficilmente possono essere direttamente ascrivibili all'una o all'altra delle due direttrici di intervento; anche perché riguardano un primo bilancio, relativo al 1998, quando gli investimenti strategici sul fronte delle ITC stavano ancora per maturare i propri risultati. Per trovare un riferimento più preciso ad esiti specifici delle azioni di *e-government*, bisognerà attendere ancora qualche anno, come vedremo dagli indicatori analizzati nel prossimo paragrafo, quando emergerà con nettezza la supremazia che gli USA si sono conquistati nel settore.

Questo scenario in grande fermento non tarderà ad avere implicazioni – e reazioni – sulla scena internazionale. Mentre altri paesi – quali l'Australia e il Canada – si avviavano, infatti, a grandi passi sulla strada dell'*e-government*, in Europa, si guardava all'evoluzione dei sistemi amministrativi americani con preoccupazione: un ritardo sul piano tecnologico si sarebbe potuto tradurre in un grave limite sul piano economico e, di conseguenza, in una perdita di competitività.

Una prima risposta ufficiale all'attivismo americano venne dal libro Bianco di Delors (1993) per la creazione di uno Spazio Comune dell'Informazione elettronica. Da quel momento, le iniziative di politica comunitaria non hanno avuto sosta con, ovviamente, ampie ripercussioni a livello nazionale e sub-nazionale. Ad una serie di linee guida ufficiali seguiranno con puntualità piani d'azione e programmi-quadro, inaugurando una stagione europea dell'innovazione elettronica. Il modello europeo, pur nascendo dalla stessa sovrapposizione storica tra la inadeguatezza delle vecchie forme di organizzazione burocratica e la crisi dei sistemi di welfare che l'America tentava di superare, basava la propria specificità sullo sviluppo di politiche pubbliche adatte a contrastare la tendenza all'oligopolio e alla concentrazione tecnologica, rafforzando e stimolando l'introduzione delle ICT nelle diverse regioni d'Europa, alcune segnate già da profonde differenze. Non c'è documento europeo nel settore che non faccia accenno alla riduzione degli squilibri tra le aree regionali, attraverso la valorizzazione degli ambiti locali¹¹.

¹¹ La cooperazione tra le regioni d'Europa diventa così il presupposto *sine qua non* della realizzazione di una Società dell'Informazione coesa e senza squilibri: «Soltanto un approccio basato sul consenso, sulla partnership e sul dialogo tra gli utenti e colo-

Obiettivo prioritario diventa contrastare l'idea di un'Europa a doppia velocità, stimolando nelle regioni la domanda di tecnologia e servizi, sostenendo il libero mercato delle telecomunicazioni, cercando un nuovo equilibrio tra dimensione economica e sociale dello sviluppo (Padovani e Nesti 2002).

L'innovazione come variabile strategica dello sviluppo economico e della modernizzazione dei processi di governo è stata confermata quale obiettivo fondamentale dei Programmi Quadro per la Ricerca e lo Sviluppo Tecnologico e, più in particolare, del programma tematico *eEurope 2002* adottato nel dicembre 1999 e riconfermato con un *Progress Report* nella sede del Consiglio Europeo di Lisbona nel marzo 2000. Con l'obiettivo – ambizioso quanto generico – di realizzare in Europa l'economia basata sulla conoscenza più dinamica e competitiva del mondo attraverso due strategie: il sostegno e la promozione dell'innovazione e l'inclusione di tutti i cittadini nella Società dell'Informazione.

Ovviamente, è molto più problematico valutare l'effettiva incidenza di tante iniziative e propositi sul piano dell'implementazione nei diversi paesi europei. Come vedremo nel paragrafo successivo, non sorprende che il panorama dei risultati si presenti molto disomogeneo. Al tempo stesso, però, va sottolineata la novità di un quadro di interventi condiviso, nelle sue principali componenti, da tutti i paesi leader, attraverso strumenti progettuali e legislativi comuni quali gli *Action Plan* nazionali. Per la prima volta, il mondo dell'amministrazione pubblica europea viene investito da un massiccio – e contemporaneo – processo di riorganizzazione interna, con principi ispiratori, protocolli di implementazione e criteri di verifica (almeno formalmente) sovranazionali. Il tutto con ingenti investimenti finanziari, con tempi relativamente rapidi di attuazione, e con uno sforzo considerevole di penetrazione/integrazione nelle articolazioni amministrative periferiche (Commissione Europea 2000a; 2000b; 2002).

ro che offrono le ICT nel contesto regionale può rendere la società dell'informazione un contesto adeguato alle esigenze del pubblico e delle imprese, piuttosto che una celebrazione della tecnologia» (Commissione Europea 1997, 11). Mentre cresce l'attenzione verso le politiche regionali per lo sviluppo delle ICT: «Oggi la competitività di una regione risiede nel suo potenziale di innovazione e le nuove tecnologie possono essere uno strumento per l'integrazione sociale o una fonte di nuova esclusione se non disponibili per tutti» (InfoRegio 2002).

Un quadro, tuttavia, dell'*e-government* limitato ai grandi attori nazionali o sovranazionali, come gli USA e l'Unione europea, lascerebbe fuori dall'analisi l'elemento forse più innovativo e dinamico: il ruolo delle organizzazioni internazionali. Un ruolo tanto più importante perché riflette il nuovo sistema di continue interconnessioni – e sovrapposizioni – tra locale e globale tipico dell'emergenza delle ICT.

Non è facile districare il piano degli interventi concreti – in cui sono stati impegnati, a vario titolo, UN, World Bank, OCSE, il Fondo Monetario Internazionale – da quello delle piattaforme ideologiche, che sono giunte a disegnare scenari futuribili di *leapfrogging*, il salto di alcuni stadi di sviluppo per approdare direttamente alle tecnologie digitali e wireless senza passare obbligatoriamente dall'industrializzazione pesante¹². Gli esempi di *best practices* ripetutamente citati dai promotori¹³ non esauriscono, evidentemente, un quadro di difficoltà che restano inevitabilmente pesanti, come peraltro emergerà dagli indicatori presi in considerazione nel prossimo paragrafo. Tra i risultati, tuttavia, indiscutibili di questa intensa mobilitazione internazionale c'è un processo accelerato di *policy learning* – almeno limitatamente agli ambiti della socializzazione culturale delle esperienze. Tra questi, il più significativo – e affollato – è rappresentato dal ciclo dei «Global Forum on Reinventing Government».

Il primo Global Forum è stato organizzato dal governo Clinton-Gore a Washington nel 1999 con la stretta collaborazione della Kennedy School of Government e la sponsorizzazione di diverse organizzazioni internazionali quali l'OECD e la World Bank. Al forum – il primo nel suo genere – hanno partecipato 38 diversi paesi e circa 300 delegati per parlare di argomenti centrali per la crescita economica e la legittimità democratica. La formula – e il formato, dinamico e partecipativo – è stata replicata a Brasilia con un successo di pubblico ancora maggiore, 620 delegati in rappresentanza di 62 paesi diversi. A Napoli, dove il Terzo Global Forum si è tenuto nel marzo 2001, i partecipanti sono diventati oltre 1000 in rappresentanza di 122 paesi, moltissimi dei quali in via di sviluppo. Anche i

¹² Al riguardo, Digital Opportunity Task Force (2002) e Braga (2000).

¹³ Esempi di *best practices* tra i paesi in via di sviluppo sono riportati nel documento prodotto dalla World Bank (2000b) nell'ambito del programma InfoDev.

temi si sono moltiplicati, comprendendo tutti gli aspetti connessi alla telematica pubblica: progettuali, organizzativi, implementativi e politici. Trasversalmente presenti – su impulso del summit di Okinawa del luglio 2000 da cui era nata la *Digital Opportunity Task Force* e della Carta sulla società globale dell'informazione – i temi della *governance* e del *digital divide* e le sempre più forti preoccupazioni per il rispetto della *privacy* e della sicurezza delle transazioni in rete (Barber 2001). Insieme alla consapevolezza delle opportunità offerte dal mondo digitale se ne iniziavano così a valutare anche i rischi: di nuova emarginazione come di nuova criminalità.

Il Terzo Global Forum è stato preceduto da 21 *training workshops* sull'*e-government* organizzati dal governo italiano con l'alto patronato dell'*United Nations Economic and Social Council* e diretti a partecipanti provenienti da 74 paesi in via di sviluppo. L'obiettivo dei workshop era quello di intensificare e ottimizzare il processo di *policy learning* assicurando una piattaforma comune alla discussione e promuovendo una migliore conoscenza delle opportunità derivanti dalle applicazioni di *e-government*. Il formato già sperimentato in Italia – conferenza più *training workshops* – è stato replicato anche in Marocco dove, nel dicembre 2002, si è tenuto il Quarto Global Forum.

I risultati raggiunti

A diversi anni dall'avvio delle politiche per *l'Information Society*, l'*e-government* ha smesso di essere un paradigma dai contorni più o meno confusi ed è diventato una pratica ormai consolidata per alcune amministrazioni, percorribile per molte altre. L'informatica pubblica ha assunto caratteristiche visibili di pervasività, anche se, sotto il profilo della sua funzionalità, i risultati restano ancora interlocutori.

Numerose analisi sui fattori di successo dei programmi di *e-government* individuano nella volontà politica, nella qualità del capitale umano, nello sviluppo delle infrastrutture di telecomunicazione e nella presenza di priorità amministrative di riforma le determinanti chiave. Non meno importante è il fattore comparativo su cui gli interventi internazionali hanno concentrato i maggiori sforzi per assicurare omogeneità allo sviluppo. Il *policy-learning* nel settore dell'*e-government* riflette, da una parte, le forti pressioni derivanti dall'accettazione di obblighi interna-

zionali e accordi multilaterali, dall'altra la risposta agli stimoli prodotti dalle numerose occasioni di incontro internazionale organizzate da attori istituzionali, e dalle attività di *benchmarking*. D'altra parte le nuove tecnologie implicano una forte pressione verso l'uniformità delle soluzioni determinando, di conseguenza, contesti geografici con governi *IT uniform* (Dunleavy and Margetts 2001).

Sul terreno delle analisi comparative, le ricerche sono ormai numerose e a diversi livelli di pertinenza. Le analisi di scenario tentano di isolare i (pre)requisiti politici e organizzativi che favoriscono – o preparano – il terreno allo sviluppo tecnologico come, ad esempio, il livello di implementazione raggiunto dalla riforma del sistema regolativo del settore delle telecomunicazioni o dalla riforma amministrativa¹⁴. In particolare, guardando alla creazione di strutture di governance più adeguate ai livelli di integrazione delle politiche richieste dalle organizzazioni sovranazionali. Le ricerche sull'accesso concentrano invece la loro attenzione sull'utenza dei servizi internet in generale, e di quelli di *e-government* in particolare, individuando sia le barriere tecnologiche e culturali che condizionano l'accesso all'informazione pubblica (il *digital divide*) che il grado di soddisfazione del cittadino-utente¹⁵. Molte analisi di *benchmarking* privilegiano infine l'individuazione di quelle *best practices* nell'ambito dell'*e-government* in grado di innescare processi imitativi e di *policy learning* più ampi. In questo caso la principale fonte di informazione – e di analisi – è la rete stessa che rappresenta, appunto, l'interfaccia pubblica dei servizi on-line.

In questo paragrafo si vedranno i risultati – piuttosto concordanti – prodotti da due ricerche di *benchmarking*, scelte per la loro autorevolezza e per la qualità della metodologia di raccolta e di analisi dei dati. La prima, condotta in ambito internazionale e a cadenza annuale, ricade nell'ambito delle attività delle Nazioni Unite, molto attive sia nello stabilire metodologie

¹⁴ Un esempio di questo tipo di analisi sono i rapporti periodici dell'OECD sui sistemi di regolazione, sulle riforme amministrative e sulla governance dei processi nei diversi paesi membri pubblicati periodicamente. Il report più recente è *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance* (Oecd 2002).

¹⁵ Un esempio in tal senso è la ricerca del Pew Research Center (2002). Un altro punto di riferimento delle analisi comparative è considerata la serie *Falling Through the Net* del US Department of Commerce. Serie che nel 2000 – con la nuova presidenza Bush – ha cambiato, significativamente, il suo titolo in *A Nation on line. How Americans Are Expanding Their Use of the Internet* (NTIA 2002).

di comparazione, indicatori e parametri universalmente condivisi sia nel monitorare i principali processi di cambiamento per descriverne – in tempo – trends, natura e direzione. Fornendo ai governi gli elementi conoscitivi per attuare o cambiare in corso d'opera le proprie policy di intervento.

La ricerca *Benchmarking E-government: Assessing the United Nations Member States*, condotta dalle Nazioni Unite nel 2002, è il risultato di una collaborazione tra *l'American Society for Public Administration* e la *United Nations Division for Public Economics and Public Administration* e descrive il livello di implementazione dell'*e-government* nei diversi paesi misurando, parallelamente, la loro capacità di sviluppo di servizi on-line. La ricerca è stata condotta utilizzando congiuntamente una batteria di indicatori sul grado di penetrazione delle ICT nel settore pubblico (in particolare sulla presenza delle infrastrutture di telecomunicazione) e sulla qualità delle risorse umane, e un'analisi del contenuto dei siti web istituzionali – supportata da interviste in profondità a dirigenti e funzionari pubblici – per rilevare la quantità e la qualità dell'offerta di informazione e servizi partendo da una definizione operativa minimale dell'*e-government*, come modalità di «utilizzo di Internet e del World Wide Web per fornire informazioni e servizi ai cittadini» (UN-dpepa 2002, 1).

Il risultato di questa doppia metodologia di ricerca è la costruzione di un indice sintetico che identifica i fattori critici presenti in ciascun paese e stabilisce un punto di riferimento al quale gli Stati membri analizzati si possono rapportare per verificare l'andamento del processo di innovazione e misurare i progressi fatti. Naturalmente, per la natura stessa dell'indicatore, ci aspettiamo che i paesi industrializzati si posizionino più favorevolmente nella graduatoria, come confermano i risultati aggregati per area. Rapportato all'indice medio (1.62), infatti, il Nord-America ottiene un punto in più (2.60) mentre, all'interno della stessa macroarea, gli Stati Uniti da soli si classificano come il paese con l'indice di *e-government* più alto (3.11). L'Africa, all'opposto, è quasi un punto al di sotto dell'indice medio (0.84), mentre l'Europa, pur ovviamente al di sopra della media, segna ancora il passo (2.01) nel confronto con il Nord America.

La classifica generale riserva poche sorprese: i primi dieci paesi con un miglior livello di implementazione dei servizi on-line risultano essere gli Stati Uniti (3.11), l'Australia (2.60), la

Nuova Zelanda (2.59), Singapore (2.58), la Norvegia (2.55), il Canada (2.52), il Regno Unito (2.52), l'Olanda (2.51), la Danimarca (2.47) e la Germania (2.46). L'Italia, pur posizionandosi tra i paesi ad alta capacità di *e-government* (2.21), non fa parte del gruppo di testa¹⁶.

Più interessante rispetto all'indice sintetico, condizionato dal vantaggio schiacciante dei paesi occidentali nella dotazione di risorse umane e infrastrutture di comunicazione, è l'analisi specificamente dedicata alla – quantità e qualità di – presenza in rete di siti governativi. La ricerca delle Nazioni Unite, oltre a rappresentare sinteticamente il livello di *e-government* nel mondo, consente di spiegarne le linee evolutive grazie a una tipologia dei principali stadi di implementazione. I paesi sono così stati riclassificati, in ragione della natura e della qualità dei loro servizi on-line, in cinque categorie:

Emerging: si tratta di una mera presenza governativa in rete stabilita attraverso siti ufficiali indipendenti con informazioni limitate e statiche.

Enhanced: i contenuti e le informazioni sono aggiornati con regolarità e il sistema si avvia a diventare dinamico.

Interactive: gli utenti possono scaricare *forms*, contattare il personale, prendere appuntamenti e formulare richieste attraverso la rete.

Transactional: gli utenti possono pagare on-line le tasse e condurre transazioni finanziarie.

Seamless: c'è una totale integrazione delle funzioni e dei servizi con il completo superamento dei confini amministrativi e dipartimentali (piena interoperabilità e integrazione delle basi dati e cooperazione amministrativa).

Queste cinque categorie rappresentano una disaggregazione rispetto alla tripartizione canonica dei servizi in rete (informazione, interazione, transazione). La suddivisione dei siti *informational* in *emerging* ed *enhanced* aiuta a fotografare il passaggio critico da una mera – e limitata – disponibilità di qualche sito vetrina a una capacità gestionale più sofisticata. L'ultima categoria – *seamless* – immagina un traguardo (non si sa quanto goriano o orwelliano) che non appare, al momento, alla portata di nessun paese.

¹⁶ Un ritardo che Gloria Regonini (2002) riconduce alla rigidità della PA nel parlare la lingua del diritto senza comprendere i principi stessi dell'*e-government*.

I siti web governativi scrutinati, facenti capo ai 190 paesi membri delle UN, sono oltre 1900, e i settori principali di intervento presi in considerazione sono la sanità, l'educazione, il lavoro, il welfare e l'amministrazione finanziaria.

Il quadro dei dati mostra che, benché i programmi nazionali di *e-government* abbiano ricevuto nel corso del 2001 una forte spinta implementativa, le diverse applicazioni sono rimaste – in molti paesi – allo stadio iniziale dell'*information delivery*, vale a dire che il progetto di innovazione è bloccato tra la fase di «emerging» e quella di «interactive». Sono 97 i paesi in questa condizione, oltre la metà dell'universo indagato. A questo folto gruppo di *beginners* si accompagnano i cinquantacinque paesi che hanno raggiunto la soglia dell'interattività, senza però essere ancora in grado di gestire processi amministrativi di tipo transattivo. Ne fanno parte, tra l'altro, Cina e Giappone: due esempi di rapido progresso e sorprendente ritardo.

In definitiva, soltanto 17 paesi, tutti membri dell'OECD, offrono ai propri cittadini servizi avanzati, che implicano, cioè, la capacità, da parte degli utenti, di interagire con il governo acquistando pubblicazioni, ordinando e pagando un passaporto, espletando complesse pratiche burocratiche come la dichiarazione dei redditi. Questi servizi sono disponibili, il più delle volte, a livello centrale. Ma sono frequenti i casi in cui le amministrazioni locali hanno fatto da battistrada¹⁷. I paesi che si dimostrano all'avanguardia nell'integrazione tra le diverse offerte, attraverso un portale unificato di ingresso, sono la Gran Bretagna e Singapore. Molto differenziato il quadro delle eccellenze settoriali: la Spagna si segnala per uno dei più sofisticati sistemi di tassazione on-line. Anche l'Italia ha fatto segnare, in quest'ambito, dei notevoli progressi, con la riforma del fisco attuata attraverso l'informatizzazione «forzata»¹⁸ dei 130.000 intermediari (commercialisti, fiscalisti, associazioni sindacali CAF) (Holmes 2002, 266-68). Ciò ha portato a una progressiva elimi-

¹⁷ Il settimo rapporto sulle città digitali in Italia (Rur 2003) fa il punto sull'evoluzione dei servizi di *e-government* a livello locale fornendo un quadro aggiornato delle migliori esperienze per tipologia di servizio.

¹⁸ La Legge in oggetto è la n. 340 del 2000 che prevedeva – a partire dal 9 dicembre 2001 – l'obbligo di presentazione al Registro delle Imprese di tutti gli atti societari in via telematica o mediante supporto informatico. L'obbligatorietà è, tuttavia, slittata al 29 novembre 2002 al fine di rendere possibile alle Camere di Commercio la predisposizione del servizio di rilascio dei dispositivi di firma elettronica (Smart Card) alle imprese registrate.

nazione della documentazione cartacea, anche se non ha evitato l'arrivo dell'ennesimo condono tombale...

La seconda indagine presa in considerazione è stata condotta da Cap Gemini Ernst & Young (2002) per la Commissione Europea tra i paesi che aderiscono al programma eEurope (15 Stati membri più l'Islanda e la Norvegia)¹⁹. L'analisi è basata su un solo indicatore di *e-government* (la percentuale di servizi pubblici di base disponibili on-line) scelto tra una batteria di 23 approvati dal Consiglio dei Ministri europeo il 30 novembre 2000. Si tratta dell'indicatore più strettamente connesso alla problematica²⁰, essendo gli altri descrittivi del contesto più generale come, ad esempio, la penetrazione di internet nella popolazione, nelle famiglie e nelle imprese, il costo e la velocità dei servizi di accesso a internet, il numero di server sicuri per milione di abitanti, il numero di computer per milione di studenti delle scuole primarie e secondarie e via di seguito.

Questo indicatore ha il vantaggio – che è anche il suo limite – di focalizzare sull'aspetto di *front-end* della pubblica amministrazione e, quindi, dare il senso del livello di trasferimento in rete di ciascun servizio pubblico. Gli aspetti di rifunionalizzazione della pubblica amministrazione come di riorganizzazione del *back office* anche al fine di erogare servizi *web-based* non sono rappresentati.

Dei venti servizi presi in considerazione, 12 sono diretti ai cittadini e 8 alle imprese e, di ognuno, si è misurato il grado di sofisticazione sulla base di una scala a quattro livelli molto simile a quella utilizzata dalle Nazioni Unite²¹. Anche in questo caso, infatti, la scala è stata realizzata pensando alla qualità dell'interazione tra amministrazione e cittadinanza: dal semplice accesso on-line all'informazione pubblica (*information*), alla disponibilità di modulistica in rete (*interaction*), dalla possibilità di interagire con l'amministrazione attraverso interfacce dinami-

¹⁹ Si tratta di un'analisi diacronica per il rilevamento del trend di sviluppo dei servizi pubblici on-line a distanza di sei mesi.

²⁰ Si tratta dell'indicatore numero 17 che fa parte di un gruppo di tre più specificamente dedicati all'*e-government*: l'uso dei servizi pubblici on-line per tipologia di informazione e la percentuale di servizi di *e-procurement* on-line. La batteria di indicatori è stata recentemente aggiornata in occasione del nuovo piano d'azione eEurope per il 2005; si indaga questa volta anche sul grado di introduzione dei software *open source* nella pubblica amministrazione.

²¹ Per le definizioni operative di ciascun servizio ai diversi livelli di sofisticazione si rimanda al documento di appendice alla ricerca di Cap Gemini Ernst & Young (2002).

che con procedure di autenticazione (*two-way interaction*), fino ad arrivare all'erogazione di servizi di transazione complessi quali il pagamento delle tasse on-line (*transaction*).

I risultati – espressi in punti percentuali – identificano un trend di crescita generale dei servizi di *e-government* con un incremento del 10% dalla prima misurazione (ottobre 2001); un tasso di servizi *web-based* che passa, quindi, dal 45 al 55%. L'attenzione verso il settore business, in entrambe le due rilevazioni, risulta più alta di quella dedicata ai servizi al cittadino e la distanza tende a crescere.

Risultano, così, a un livello maggiore di implementazione, le applicazioni definite *Government to Business* (68%) rispetto a quelle *Government to Citizen* (53%) con priorità assoluta per i servizi definiti *Income generating* (prevalentemente pagamento di tasse, dichiarazione dei redditi e contributi sociali 79%), rispetto ai servizi di *Registration* (es. dichiarazioni nascite, morte, cambio residenza, immatricolazione auto ecc., 53%), di *Returns* (servizi pubblici offerti ai cittadini in cambio del prelievo fiscale come servizi di ricerca del lavoro, servizi sanitari, 48%) e di *Permits and Licences* (autorizzazioni varie, 41%).

Il nostro paese raggiunge il massimo punteggio (100%) nel gruppo di servizi *Income-generating* (dichiarazione Iva e pagamento dei contributi) che si qualifica quindi come il servizio a più alta capacità transattiva, condividendo il primato con Francia e Danimarca. Nel gruppo di servizi definiti di *Registration* sono la Svezia e la Finlandia a conquistare il primato e la Svezia è ancora al primo posto per l'attenzione rivolta ai servizi di *Returns*. In questo stesso *cluster* l'Italia raggiunge il punteggio più basso (20%). L'Irlanda, invece, ottiene il miglior collocamento nel *cluster* dei servizi di *Permits and Licences*, in assoluto il gruppo di servizi più trascurato.

In generale, la ricerca evidenzia un trend di crescita per tutti i paesi dell'Unione Europea, con una variazione tra le due rilevazioni (a soli sei mesi di distanza) molto consistente: dai 4 punti percentuali di variazione della Finlandia (che è, però, tra i paesi con punteggio più alto, 70%) ai 20 punti percentuali della Svezia, che sembra aver dato un colpo di accelerazione all'intero processo. L'Italia cresce a una velocità di poco superiore alla media con 12 punti di distanza tra la prima e la seconda rilevazione.

Il principale *finding*, tuttavia, di questa ricerca, consiste nell'aver isolato due delle variabili che condizionano lo sviluppo di

servizi on-line: la complessità e la dispersione. La prima si riferisce al tipo e alla natura della procedura da informatizzare: più è complessa – come ad esempio la dichiarazione dei redditi – meno facile sarà realizzarne il trasferimento in rete. La seconda si riferisce al numero di *service provider* coinvolti nel processo, vale a dire il grado di frammentazione presentato dalla procedura. Ciò vuol dire che, se un servizio complesso prevede il coinvolgimento di più amministrazioni, allora incontra più ostacoli lungo il percorso di trasferimento in ambiente web. Se al contrario il servizio, pur complesso, viene erogato da una singola amministrazione, allora le possibilità che raggiunga il livello ottimale di sofisticazione sono alte. Naturalmente per i servizi semplici c'è un elemento di complessità in meno e, di conseguenza, maggiori opportunità di sviluppo.

Un'agenda di ricerca

Come spesso nei bilanci empirici di una realtà in rapida evoluzione, il quadro dei dati analizzati offre alcune certezze e molti dubbi.

La certezza principale consiste nel rapido decollo del settore, concentrato nell'arco dell'ultimo quinquennio. Il decollo riguarda soprattutto alcuni paesi e alcune tipologie di servizi. Non sorprende che i paesi dell'OECD siano gli unici ad aver fino a oggi realizzato servizi on-line transattivi, ma sarà interessante seguire, nei prossimi anni, la capacità di altre nazioni – molte in via di sviluppo – di stare al passo: sia attraverso gli intensi investimenti internazionali sul fronte del *policy learning*, sia approfittando di alcune caratteristiche peculiari dell'*e-government*, quali la sua alta visibilità, accessibilità e trasferibilità tecnologica. Al tempo stesso, sorprende ancora meno che i principali investimenti – e i maggiori risultati – siano stati fin qui realizzati nel settore dei servizi alle imprese piuttosto che in quelli ai cittadini, a dispetto di un'ideologia di facciata sempre molto accorta a mettere i nuovi diritti della cittadinanza elettronica al centro di ogni programma (scritto). È probabile che, non fosse altro che per la mole ingente di risorse finanziarie profuse, assisteremo, nei prossimi anni, a un riequilibrio tra i due comparti.

Fermarsi a queste due radiografie, per quanto sistematiche e metodologicamente impeccabili, significa, però, limitarsi alla parte più visibile del governo elettronico. Restando vincolati a

classificazioni e interpretazioni che rispondono all'autorappresentazione del fenomeno prevalente nelle visioni ufficiali e non esauriscono certo la complessità del problema. In queste pagine conclusive, ci soffermeremo su alcuni snodi di un'agenda di ricerca futura: alcuni nascono dall'interno stesso di queste prime ricognizioni empiriche, altri sono frutto della nostra personale esperienza di lavoro nel settore²²; molti, infine, rimandano a interrogativi classici delle teorie sul mutamento amministrativo, resi più complessi – e inquietanti – da scenari tecnologici ancora ampiamente inesplorati.

Portale vs. back office. Il limite principale delle due ricerche esaminate riguarda il fatto di fermarsi alla facciata elettronica dei servizi on-line. Questo limite viene esplicitato dalla survey di eEurope, che specifica, nell'appendice metodologica, di valutare esclusivamente «l'accessibilità elettronica dei servizi pubblici per imprese e cittadini. Non viene valutato il ridisegno delle procedure amministrative, che anche rientra nel termine *e-government* ed è spesso necessario per migliorare la fornitura on-line dei servizi pubblici» (Cap Gemini Ernst & Young 2002, 3)²³. In pratica, restano fuori dal(la) porta(le) tutti i problemi che più direttamente riguardano la gestione amministrativa dei processi di informatizzazione dei servizi: dalla carenza – o assenza – di leadership (politica e/o burocratica) adeguata, alle difficoltà a reperire – o riciclare – le risorse umane, soprattutto con le competenze tecnologiche necessarie, fino a quello che resta il collo di bottiglia dei processi più complessi di informatizzazione: un salto di qualità – e quantità – nel coordinamento intersettoriale²⁴.

²² Il portale www.egov.it, sviluppato nella primavera del 2001 per conto del Dipartimento Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio da un team di ricercatori del Dipartimento di Sociologia dell'Università di Napoli Federico II, ha censito e linkato (e parzialmente schedato) oltre 10.000 siti di governo elettronico. Si coglie qui l'occasione per ringraziare Vincenzo Schioppa, project leader del III Global Forum on Reinventing Government, per i preziosi suggerimenti alla realizzazione del progetto.

²³ In appendice alla ricerca.

²⁴ È un collo di bottiglia ben presente anche nell'esperienza italiana, come risalta dai rilievi critici di Osnaghi (2002, 2): «Anche i finanziamenti recentemente erogati sulla base dei bandi del piano di *e-government* ai progetti proposti dalle amministrazioni locali, sono stati tutti orientati alla erogazione diretta di servizi on-line secondo il modello *single agency transaction* e con esplicita esclusione dal finanziamento per gli interventi sul *back office*. Ironicamente questo approccio impedisce, tra l'altro, proprio di erogare servizi integrati secondo il paradigma degli eventi della vita, che è invece l'obiettivo che il bando ufficialmente vuole perseguire. È evidente, e lo si è anche visto, che un portale è del tutto inservibile senza servizi di *back office*».

Software vs. Hardware. Le resistenze al coordinamento orizzontale, in una struttura burocratica basata sul principio del controllo gerarchico verticale, non nascono certo con il governo elettronico. Nondimeno, diventano un passaggio obbligato nel momento in cui – come la ricerca eEurope documenta – si vuole affrontare la riorganizzazione di procedure complesse, specie se disperse presso unità amministrative distinte (e, spesso, indipendenti). Questa difficoltà viene segnalata come il tallone d'Achille delle politiche di governo elettronico nelle interviste a osservatori privilegiati che corredano gli indicatori quantitativi della ricerca delle Nazioni Unite, con un quadro ben più pessimistico che contrasta le luci della vetrina Web con le ombre di chi è direttamente impegnato nei processi di cambiamento: «Lo sviluppo dei programmi nazionali di *e-government* resta frammentario e non sincronizzato. C'è una spiccata assenza di coordinamento sia amministrativo che di politiche, che può compromettere l'effettivo funzionamento dei programmi» (UN-dpepa 2002, 3). Ancora una volta, è la (difesa della) «politica della giurisdizione» a porre gli ostacoli principali ai tentativi di riforma (Burke 1999, 165).

Con l'aggravante – tipica dei processi di innovazione tecnologica – che i nodi burocratici più spinosi vengono, nella fase iniziale, bypassati con l'illusione di soluzioni – è proprio il caso di dirlo – *ex machina*. Molto frequente negli interventi di *e-government* è, infatti, il ricorso a investimenti in soluzioni tecnologiche «chiavi in mano» che si rivelano, in sede di attuazione, prive di un'efficace interfaccia burocratica. L'hardware funzionerebbe, ma manca il software amministrativo, e cioè la capacità di coordinamento e di riorganizzazione del *back office*. Per vincere questa sfida, occorrerebbe «un mutamento di pensiero da parte dell'alta burocrazia: capire che la *information technology* non è questione di computer ma di leva strategica sulle relazioni governative chiave» (Kettl 1998, 44). Col che arriviamo a un altro snodo critico: quello del rapporto tra proprietà privata (dell'hardware) e controllo pubblico (del software).

Controllo vs. Outsourcing. Anche per la crescita dell'*outsourcing*, non si tratta certo di un processo inaugurato dai programmi di *e-government*. Il suo sviluppo, soprattutto nell'esperienza americana, risponde a una doppia logica: da un lato, se uno dei principali obiettivi delle strategie di riforma è quello di introdurre parametri di gestione – ed efficienza – privata nella pub-

blica amministrazione, tanto vale, quando possibile, fare direttamente ricorso alla prestazione sostitutiva di servizi da parte di aziende private²⁵; dall'altro lato, l'*outsourcing* di funzioni amministrative (non strategiche) consentirebbe alla burocrazia pubblica di concentrarsi sulle funzioni di «steering», senza appesantire la propria capacità operativa con il lavoro di «rowing».

La gestione, però, dell'*outsourcing* informatico presenta problemi più spinosi rispetto a molti servizi convenzionali. Proprio per le caratteristiche strategiche – e sistemiche – di riorganizzazione interna implicate dagli interventi più complessi di *e-government*, la delega alle aziende private dell'elaborazione e costruzione delle architetture informatiche può facilmente tradursi nell'esautoramento decisionale dei vertici amministrativi pubblici. In assenza di un'élite burocratica capace di comprendere e controllare le implicazioni – anche a lungo termine – di un'architettura informatica, il ruolo delle multinazionali che controllano il settore diventa – inevitabilmente e immediatamente – politico. Fin dagli esordi, intorno al tavolo dell'*e-government*, la funzione dei colossi dell'informatica è stata molto più che quella di un cliente aggressivo. Dal ruolo ispiratore del think-tank dell'*Institute for Electronic Government* della IBM alla partnership ufficialmente sancita delle grandi aziende nella *Digital Opportunity Task Force*, i progressi del governo elettronico sono strettamente legati alla presenza delle corporations che detengono il monopolio del know-how²⁶. Un know-how in cui appare sempre più difficile distinguere i codici della programmazione informatica da quelli del controllo politico.

Codice vs. codice. L'intreccio che si sta creando tra controllo informatico e controllo giuridico-politico è lapidariamente riassunto nelle parole di Lawrence Lessig, lo studioso forse più au-

²⁵ «Attualmente, il governo americano – ai vari livelli – spende tra il 30 e il 35% del proprio bilancio operativo per acquistare servizi dal settore privato» (Mechling 1999, 178).

²⁶ In molti casi «prestando» agli stessi governi una vera e propria *vision* come hanno fatto Janet Caldwell dell'*Institute for Electronic Government* dell'IBM in *The Quest for Electronic Government: A Defining Vision*, IBM, 1999, o Dan Tapscott, *Governance in the Digital Economy. Online Government Blurring the Boundaries*, Digital4sight, 2000. Entrambi ospiti – superpagati – degli incontri internazionali sul governo elettronico. In alcune occasioni il coinvolgimento delle corporations nei diversi interventi di policy è stato più diretto, come dimostrano i casi di Accenture e Siemens, entrambe impegnate a sostenere ufficialmente la *Digital Opportunity Task Force* (2002).

torevole tra quanti (pochissimi) stanno affrontando il tema: «L'architettura informatica è un tipo di legge: determina ciò che la gente può o non può fare. Quando sono gli interessi commerciali a determinare l'architettura, si viene a creare un tipo di legge privatizzata» (Lessig 1999, 59). Si tratta di un intreccio, per molti versi, inedito, poco visibile e poco influenzabile.

L'intreccio è inedito perché non si limita alla tradizionale convergenza – e possibile collusione – tra funzioni pubbliche e interessi privati. Gli intrecci del passato fondevano gli ambiti e le logiche di influenza, ma tendevano comunque a salvaguardare la diversità delle sfere di competenza e dei linguaggi formali che ne delimitavano i confini. La struttura del cyberspazio in cui opera il governo elettronico non consente queste limitazioni o – se si preferisce – contrappesi. Al contrario, impone regole ferree di centralizzazione e standardizzazione dei protocolli di funzionamento – accesso, fruizione, interazione – che hanno l'aggravante di risultare visibili, ma comunque non modificabili, solo al pubblico ristretto degli addetti ai lavori (Lessig 1999, 85-100). Il movimento per il «free software» e l'«open source» è certo un'importante testimonianza – e difesa – dei valori dell'*accountability* democratica, ma resta, nel panorama della rete, ampiamente minoritario²⁷.

Questo cortocircuito tra il codice delle leggi, di cui la burocrazia è custode legittimo, e il codice delle architetture informatiche, di cui sono saldamente proprietarie le multinazionali del settore, può produrre effetti forse *unintended* ma comunque pericolosi per la vita dei regimi democratici. Come già si comincia a registrare sul fronte della cosiddetta *commodification* di alcuni fondamentali diritti di libertà: «La trasformazione della libertà e della privacy su Internet è una conseguenza diretta della sua commercializzazione. Il bisogno di rendere sicura e identificare la comunicazione per ricavare profitti e il bisogno di proteggere i diritti di proprietà intellettuale in rete hanno condotto allo sviluppo di nuove architetture software che rendono possibile controllare la comunicazione tra computer» (Castells 2002, 163)²⁸.

²⁷ Di recente pubblicazione Williams (2003), saggio-testimonianza sul lavoro di Richard Stallman, leader spirituale del movimento del software libero. Per un inquadramento più generale si veda anche Lessig (2001), secondo progetto editoriale specificamente dedicato alla problematica del copyright e del *free software*.

²⁸ Sulla stessa lunghezza d'onda, Whitaker (1999, 3) enfatizza l'aspetto di globa-

Si tratta di scenari inquietanti, in alcuni casi apocalittici²⁹. Che sollevano, accanto a molte preoccupazioni, un dubbio. Parafrasando un famoso titolo di Alec Nove, «il governo elettronico era realmente necessario?»

Atene vs. Troia. Fin dagli esordi americani, agli inizi degli anni novanta, l'*e-government* è stato presentato come una straordinaria occasione di incentivazione e diffusione di alcuni fondamentali principi democratici: trasparenza, informazione, partecipazione dei cittadini alla vita del governo. Mentre declinavano rapidamente le illusioni – ed entusiasmi – che la «democrazia elettronica» aveva suscitato nel cosiddetto popolo della rete, la bandiera della nuova frontiera telematica veniva raccolta dai programmi di governo elettronico che i governi occidentali, sulla scia di Gore e Clinton, assumevano come manifesto per la politica del nuovo millennio. L'idea post (o paleo)-ateniese di una polis on-line trasmigrava così dalla rete – prevalentemente – underground degli *e-citizens* a quella ufficiale dei piani d'azione nazionali. Per diventare, rapidamente, il framework di riferimento dei principali interventi di riforma amministrativa, ai vari livelli dell'organizzazione statale. Una vera e propria – nuova – ideologia dell'innovazione burocratica, con l'adesione entusiasta dei principali operatori del settore e senza sostanziali distinzioni di appartenenza partitica³⁰.

I pochi – anche se molto intensi – anni di intervento e lo

lizzazione del modello panoptico, proprio di questo secolo: «È soltanto in questo secolo che lo spionaggio diventa un'attività burocratica sistematicamente organizzata con le sue proprie strutture istituzionali, le sue tecnologie, la sua conoscenza scientifica di base, il suo ruolo semi-autonomo nella politica globale».

²⁹ Come quello della «gabbia elettronica che ci imprigiona dalla culla alla tomba», di cui parla Lyon (2002).

³⁰ Nell'apertura del libro bianco sul governo elettronico, Bruno Dente (2002, 6) scrive che «L'*e-government* è una straordinaria opportunità di rinnovamento delle pubbliche amministrazioni. È il vero nome della riforma amministrativa». In Italia, il piano di azione nazionale dell'*e-government* si sviluppa grazie soprattutto all'entusiastico e tenace appoggio del Ministro della Funzione Pubblica dei governi dell'Ulivo, Franco Bassanini, cui spetta anche la regia culturale del Terzo Global Forum, a Napoli, nel marzo 2001, dedicato appunto all'*e-government*. Nelle parole del Ministro Lucio Stanca (2002, 1) l'*e-government* viene *upgraded* a (ennesimo) *passpartout* del federalismo: «Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono la risorsa strategica che consente di porre in modo nuovo il problema del rapporto tra autonomia locale e necessità di coordinamento e di armonizzazione dei processi innovativi a livello nazionale. [...] Questa potenzialità, insita nell'utilizzo delle ICT, è diventata oggi una necessità nel percorso di attuazione del federalismo che prevede una cooperazione "paritaria" tra i diversi soggetti istituzionali».

stato della ricerca empirica non consentono di trarre conclusioni su quanto i risultati raggiunti corrispondano alle aspettative proclamate. È opportuno, però, che i bilanci che si cominciano, comunque, a fare mettano in conto anche alcune incognite. La principale riguarda il rapporto tra i benefici – attesi e/o raggiunti – e i costi degli interventi di *e-government* sul piano che resta prioritario, quello della responsabilità democratica. Ad oggi, i risultati più significativi – in qualche caso, perfino eclatanti – riguardano, come abbiamo visto, un incremento di efficienza in alcuni servizi transattivi, di tipo prevalentemente fiscale. O nel campo delle politiche del lavoro³¹. È certo che, nel prossimo futuro, si faranno ancora molti progressi. Ma a scorrere l'elenco dei venti servizi investiti più massicciamente dalla rivoluzione dell'*e-government*, non si ha la sensazione di essere alle prese con un cambiamento radicale nei contenuti del rapporto tra i cittadini e lo stato. Come diversi critici hanno sostenuto, le riforme del governo elettronico sembrano riguardare più il «come» che il «cosa» dell'amministrazione pubblica (Goddard e Riback, 1998). Una diagnosi avvalorata dalla reazione, abbastanza tiepida, che gli utenti hanno finora riservato agli interventi di governo elettronico.

A fronte di questi risultati concreti che rischiano, anche a pieno regime, di risultare modesti, sta andando comunque avanti un processo di riorganizzazione – ampiamente eterodiretta – della struttura amministrativa. Sulla portata, direzione, tempistica del processo ci sono, in campo, idee molto diverse. Tutte allo stato, necessariamente, di ipotesi visto che, fino a oggi, sia le visioni che le sistemazioni statistiche hanno bypassato il problema. Sembra questa, però, in prospettiva, l'arena su cui riflettere e indagare in modo meno visionario. Senza sentirci pregiudizialmente già vittime e prigionieri di un Leviatano elettronico. Ma mettendo, comunque, nel conto che non sarebbe la prima volta che Atene si trasforma in (un cavallo di) Troia.

³¹ «Nei primi anni novanta, più del 95% delle transazioni nei centri per l'occupazione erano mediate dal personale pubblico. Dal 1998, l'80% circa delle transazioni è condotto attraverso internet» (Mechling 1999, 190).

Riferimenti bibliografici

- Abramson, J.B., Arterton, F.C e Orren, J.R. (1988), *The Electronic Commonwealth. The Impact of New Technologies on Democratic Politics*, New York, Basic Books.
- Barber, B. (2001), *Building Security and Trust: Privacy and Integrity in the Use of Information*, III Global Forum on Reinventing Government, Napoli.
- Braga, C. (2000), *The Networking Revolution. Opportunities and Challenges for Developing Countries*, Washington, D.C., The World Bank Group.
- Burke, S. (1999), *Some Cautionary Notes on the «Virtual State»*, in E.C. Kamarck e J.S. Nye Jr. (a cura di), *Democracy.com, Governance in a Networked World*, Hollis, Hollis Publishing, pp. 163-168.
- Caldow, J. (1999), *The Quest for Electronic Government: A Defining Vision*, Institute for Electronic Government, IBM.
- Cap Gemini Ernst & Young (2002), *Web-based Survey on Electronic Public Services*, Commissione Europea, Bruxelles.
- Castells, M. (2002), *Galassia Internet*, Milano, Feltrinelli.
- Commissione Europea (1997), *Coesione e società dell'informazione*, Bruxelles.
- (2000a), *e-Europe. An Information Society for All, Communication on a Commission Initiative for the Special European Council of Lisbon*, 23 and 24 March 2000, Lisbona.
- (2000b), *e-Europe 2002. Una società dell'informazione per tutti*, Piano d'azione preparato dal Consiglio e dalla Commissione europea per il Consiglio europeo di Feira 19-20 giugno, Feira.
- (2002), *e-Europe 2005 action plan*, Bruxelles.
- Delors, J. (1993), *White Paper on Growth, Competitiveness and Employment: the Challenges and Ways forward into the 21st Century*, Commissione Europea, Bruxelles.
- Dente, B. (a cura di) (2002), *Federalismo informatico e rinnovamento delle istituzioni: dieci tesi sull'e-government*, Roma, Astrid.
- De Rosa, R. (2000), *Fare politica in Internet*, Milano, Apogeo.
- Digital Opportunity Task Force (2002), *Report on the State of Implementation of the Genoa Plan of Action*, Dot Force, 27 giugno 2002.
- Donati, E. e Cubello, A. (1999), *www.cambiamento.pa*, Milano, Franco Angeli.
- Dunleavy, P., Margetts, H. et al. (2001), *Policy Learning and Public Information Technology. Contractual and e-Government Change*, San Francisco, American Political Science Association Meeting.
- Fountain, J.A. (1999), *The Virtual State: Toward a Theory of Federal Bureaucracy in 21st Century*, in E.C. Kamarck e J.S. Nye Jr. (a cura di), *Democracy.com, Governance in a Networked World*, Hollis, Hollis Publishing, pp. 133-156.

- Goddard, T.D. and Riback, C. (1998), *You Won – Now What? How Americans Can Make Democracy Work from City Hall to the White House*, Scribners.
- Holmes, D. (2002), *E-Gov. Strategie innovative per il governo e la pubblica amministrazione*, Milano, Franco Angeli.
- InfoRegio 2002, *Structural Actions in Support of the Information Society*, Bruxelles.
- Kettl, D. (1998), *Reinventing Government. A Fifth-Year Report Card*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- (2000), *The Global Public Management Revolution*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Lessig, L. (1999), *Code and other Laws of Cyberspace*, New York, Basic Books.
- (2001), *The Future of Ideas. The Fate of the Commons in a Connected World*, New York, Random House.
- Lyon, D. (1994), *The Electronic Eye: The Rise of Surveillance Society*, Cambridge, Polity Press.
- (2002), *La società sorvegliata*, Milano, Feltrinelli.
- Mechling, J. (1999), *Information Age Governance: Just the Start of Something Big?* In E.C. Kamarck e J.S. Nye Jr. (a cura di), *Democracy.com, Governance in a Networked World*, Hollis, Hollis Publishing, pp. 169-192.
- Norris, P. (2001), *Digital Divide? Civic Engagement, Information Poverty & the Internet in Democratic Societies*, New York, Cambridge University Press.
- NTIA (2000), *Falling Through the Net: Defining the Digital Divide*, Washington, D.C., US Department of Commerce.
- (2002), *A Nation on line. How Americans Are Expanding Their Use of the Internet*, Washington, D.C, US Department of Commerce.
- Oecd (2002), *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, Parigi.
- Osborne, D. e Gaebler, T. (1995), *Dirigere e governare. Una proposta per reinventare la pubblica amministrazione*, Milano, Garzanti.
- Osnaghi, A. (2002), Intervento al Seminario Astrid «Federalismo informatico e rinnovamento delle istituzioni», per la presentazione delle 10 tesi sull'*e-government*, Roma, 9 dicembre.
- Padovani, C. e Nesti, G. (2002), *La dimensione regionale nelle politiche dell'Unione Europea per la Società dell'Informazione*, Convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica, Genova, 19-20 settembre.
- Pew Internet & American Life Project (2002), *The Rise of the E-Citizen: How People Use Government Agencies' Web Sites*, Washington, D.C., Pew Research Center.
- Pollitt C. e Bouckaert G. (2002), *La riforma del management pubblico*, Milano, EGEA.

- Regonini, G. (2002), *E-government e bisogno di imprecisione*, Convegno annuale Società Italiana di Scienza Politica, Genova, 19-20 settembre.
- Rodotà, S. (1997), *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Bari, Laterza.
- Rur (2003), *Città digitali in Italia 2003*, Milano, Franco Angeli.
- Stanca, L. (2002), *Per una visione condivisa dell'innovazione nello stato federale*, 2° Riunione del Comitato strategico della Commissione permanente per l'innovazione e le tecnologie, Conferenza dei Presidenti delle Regioni, Roma, 28 novembre.
- Tapscott, D. (2000), *Governance in the Digital Economy. Online Government Blurring the Boundaries*, Boston, Digital4sight.
- UN-dpepa (2002), *Benchmarking E-government: Assessing the United Nations Member States*, New York.
- Whitaker, R. (1999), *The End of Privacy*, New York, The New Press.
- Williams, S. (2003), *Codice Libero: la crociata di Richard Stallman per il software libero*, Milano, Apogeo.
- Winograd, M.A. (2001), *ICT Impact on the Organisation of Government*, III Global Forum on Reinventing Government, Napoli.
- World Bank (2000a), *The Network Revolution: Opportunities and Challenges for Developing Countries*, Washington, D.C.
- (2000b), *The e-Government Handbook for Developing Countries* InfoDev paper, Washington, D.C.