

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

Sintesi del paper

1. Le ICT sono ormai la risorsa fondamentale per ogni strategia di ammodernamento delle amministrazioni e dei servizi pubblici. Ma giocano un ruolo decisivo anche nelle trasformazioni della governance democratica. Favoriscono la deconcentrazione del potere, la partecipazione diretta dei cittadini alle decisioni, la riorganizzazione del sistema istituzionale secondo il principio di sussidiarietà. Le strategie di e-government devono muovere da questa vision complessiva e non limitarsi ad un approccio limitato all'aspetto tecnologico. In quest'ottica, il digital divide diventa una minaccia per la democraticità del sistema: rischiamo di avere cittadini di serie B anche sotto il profilo dell'effettività dei diritti politici.

2. L'e-government è una straordinaria opportunità per rispondere alla domanda diffusa di amministrazioni e servizi pubblici più efficienti, moderni, semplici e poco costosi. Ma richiede una coerente riorganizzazione del sistema amministrativo ed una radicale reingegnerizzazione dei processi di servizio. Riprogettare l'amministrazione e i servizi è più difficile che realizzare l'interconnessione delle banche dati e dotare di computer le amministrazioni (che quasi sempre li hanno già, ma raramente li usano al meglio). Non aiuta a risolvere il problema l'attribuzione a ministri diversi della responsabilità della riforma dell'amministrazione (Frattoni) e della responsabilità della sua "digitalizzazione" (Stanca).

3. Se buona parte dei servizi pubblici sarà erogato on line, se le ICT cambiano il rapporto tra cittadini e istituzioni, è evidente che l'accesso all'e-government va configurato come un diritto da garantire a tutti. Occorre superare il digital divide tra cittadini dello stesso paese. Come farlo? La terza tesi espone un pacchetto di soluzioni: l'estensione del servizio universale fino a comprendere la banda larga o, in mancanza, le connessioni xDSL (intese come "livello essenziale delle prestazioni" secondo il nuovo art. 117 della Costituzione); lo sviluppo di tariffe flat; la liberalizzazione dell'ultimo miglio; il sostegno dell'offerta e della domanda di servizi digitali; la semplificazione e accelerazione delle procedure per la realizzazione di nuovi impianti di rete; ecc.

4. L'accesso ai servizi on line e ad informazioni sensibili presuppone livelli di sicurezza adeguati per la identificazione degli aventi diritto, ossia buoni sistemi di sicurezza informatica. L'Italia vanta un primato, avendo per prima riconosciuto la validità giuridica della firma digitale e della carta d'identità elettronica. Ma nella diffusione di questi strumenti si registrano consistenti ritardi, connessi anche alla scelta di caratteristiche tecniche molto sofisticate per la carta d'identità elettronica (che ne esaltano la sicurezza, ma ne ritardano la diffusione). Appare dunque preferibile, in questa fase, puntare sulla diffusione rapida e massiccia di strumenti di autenticazione elettronica che non abbiano funzioni di documenti di riconoscimento, come le carte di firma digitale o le carte dei servizi. La quarta tesi spiega come farlo.

5. Le ICT consentono di integrare i servizi intorno ai bisogni e alle domande dei cittadini, e non più intorno agli interessi delle burocrazie pubbliche. Il cittadino non dovrà più sapere quale amministrazioni è responsabile di che cosa, né fornire dati e notizie che le amministrazioni si scambieranno fra loro in tempo reale. Ma sono essenziali per questo l'interconnessione delle banche dati pubbliche e l'integrazione dei back office. Al Comune deve essere riconosciuto il ruolo di front office dell'intero sistema pubblico. La quinta tesi spiega perché questa scelta non ha alternative, nella realtà italiana: ogni altra soluzione porrebbe problemi organizzativi, funzionali e costituzionali insolubili. La quinta tesi spiega anche come mettere i Comuni in condizione di potere assolvere a questo compito, che si configura come il modo nuovo di reinterpretare il loro ruolo nella società dell'informazione. Delinea anche i modi con i quali Province e Regioni debbono svolgere un ruolo di supporto e, se del caso, di supplenza rispetto ai Comuni e ridefinisce la funzione ausiliaria e di servizio di portali nazionali come *e-Italia*. Essa afferma comunque l'assoluta centralità delle Regioni nel processo di costruzione dell'e-government.

6. Che cosa resta da fare al Governo e all'amministrazione centrale? Poche cose ma tutte importanti. Riformare e reingegnerizzare l'amministrazione, accelerare il decentramento, finanziare l'innovazione, sviluppare la cooperazione europea e internazionale in materia di e-Government, garantire gli standard di interconnessione e la sicurezza e qualità dei dati, favorire processi di standardizzazione autogestiti, incentivare il riuso delle soluzioni applicative e di middleware, sostenere una strategia open source. La sesta tesi affronta tra l'altro i problemi del metodo e della finalità del processo di standardizzazione, privilegia gli standard de facto, avanza alcune proposte sulla organizzazione degli organismi tecnici di coordinamento a supporto del processo di standardizzazione.

7. La settima tesi affronta i problemi del finanziamento dell'e-Government. I costi maggiori riguardano, più che l'ammortamento dell'hardware e del software, la realizzazione della condivisione delle basi dati, la concezione e progettazione dei sistemi, la formazione del personale. La stima delle risorse necessarie va fatta sulla base di piani regionali di riorganizzazione e digitalizzazione delle amministrazioni e dei servizi pubblici. Una parte consistente delle risorse può derivare dai risparmi man

mano realizzati da tutte le amministrazioni. Lo Stato ha la responsabilità diretta del finanziamento dell'integrazione dei servizi e della accessibilità generale alle basi dati essenziali (ed in primis alla interconnessione delle anagrafi comunali).

8. L'e-government comporta l'adozione di un nuovo modello nei rapporti tra amministrazioni e tra amministrazioni e privati. Le amministrazioni devono interoperare sulla base di un rapporto *peer-to-peer* e separare l'accesso ai servizi (lo sportello) dalla provvista dei servizi (il back office), il primo essendo per lo più affidato ai Comuni. Ma occorre sviluppare le partnership col settore privato, nell'offerta di servizi, nell'utilizzo delle reti esistenti, nell'utilizzo di intermediari anche nell'accesso ai servizi e nell'attività di front office. L'ottava tesi spiega come farlo, come ridurre resistenze corporative, come utilizzare il mondo associativo, il settore non-profit e le associazioni dei consumatori.

9. La nona tesi affronta i problemi della fattibilità della strategia sopra delineata. Come mettere le amministrazioni in condizioni di realizzare i cambiamenti indicati. Respinto il tradizionale approccio prescrittivo, si indicano le soluzioni organizzative che possono consentire la mobilitazione delle risorse interne ed esterne alle amministrazioni ed evitare, peraltro, la "cattura" delle amministrazioni da parte di interessi privati. Un "organismo di competenza" nazionale, a struttura federale, e strutture locali di tipo consortile, assicureranno il supporto e l'assistenza tecnica e organizzativa necessaria per governare il cambiamento, operando anche come system integrator a livello regionale.

10. Miliardi di donne e uomini non hanno mai fatto una telefonata; New York ha più internet users dell'intera Africa: il digital divide può rappresentare la causa di nuove disuguaglianze e nuove emarginazioni. Ma, al contrario, una rapida diffusione delle ICT può rappresentare lo strumento decisivo per condividere conoscenze e saperi e innescare processi di crescita e sviluppo autogestiti dagli stessi Paesi sottosviluppati. La nuova frontiera della cooperazione internazionale deve puntare sulle ICT e sulle condizioni per la loro rapida diffusione: alfabetizzazione di massa, elettrificazione, sviluppo della rete di TLC, alfabetizzazione informatica, e-government: salvo la prima, si tratta, a ben vedere, di azioni relativamente poco costose e assai più rapide delle altre tradizionali operazioni di infrastrutturazione e di empowerment. E' giusto chiedere ai Paesi in via di sviluppo che siano assicurate alcune condizioni ambientali: stabilità politica, affidabilità democratica, un quadro regolativo chiaro, semplice e aperto agli investimenti e alla competizione. Non è giusto imporre specifici modelli istituzionali o organizzativi, o soluzioni normative o tecniche in uso nei Paesi sviluppati o in alcuni di essi: occorre evitare la tentazione di forme di "neocolonialismo informatico". Il G8 può opportunamente avanzare proposte e mobilitare risorse, ma lasciando alle Nazioni Unite il compito di coordinare e promuovere la cooperazione internazionale, e ai singoli PVS la responsabilità delle scelte che li riguardano.