



Edizione italiana a cura di ALSI e Tecnoteca
<http://upgrade.tecnoteca.it>

Il ri-eBilanciamento del Governo

di

Jeremy Millard

(Traduzione italiana a cura di Raffaele Impagnatiello (ALSI – www.alsi.it) dell'articolo

The (r)e-Balancing of Government

pubblicato sul Vol. IV, No. 2, Aprile 2003

della rivista online UPGrade, a cura del CEPIS)

Riassunto italiano: Il ri-eBilanciamento del Governo. Nel corso degli ultimi anni i concetti di governo e del governare hanno subito drammatiche trasformazioni, e l'uso dell'ICT da parte del governo sta incrementando queste trasformazioni, ed altre sono attese in futuro. Questo si deve non solo alle crescenti pressioni ed aspettative che il modo in cui siamo governati debba riflettere i più moderni metodi di efficienza e produttività (che il governo debba “fare di più per meno” anno dopo anno), ma anche che il governo debba essere più aperto alla responsabilità democratica. Molti pensano che l'e-Government consenta di raggiungere efficienza e democrazia in modo più semplice ed economico di prima, e che l'applicazione dell'ICT consenta ai governi di ridurre i compromessi necessari a conciliare questi due ammirabili obiettivi. L'articolo riguarda le visioni e le politiche che circondano l'e-Government, il suo stato corrente, i suoi volani e le sue barriere, i suoi possibili sviluppi futuri. Ci si focalizza sulla reingegnerizzazione dei processi di governo e su come le pubbliche amministrazioni abbiano bisogno di cambiare per rispondere all'e-Government. Viene anche raccomandata una possibile strada per le politiche, incluso il ri-bilanciamento del governo utilizzando le “e” cioè il ri-eBilanciamento del Governo.

Parole chiave: Politiche di e-Government, Visione dell'e-Government, Reingegnerizzazione dei processi di governo, Ribilanciamento del governo, Domanda e offerta di e-Government.

1. Aggiungere la ‘e’ al Governo: come e perché

Negli ultimi anni i concetti di Governo e del governare si sono profondamente trasformati. Ciò è dovuto non solo alle crescenti pressioni e aspettative sul fatto che le pratiche di governo dovrebbero riflettere i moderni metodi di efficienza e produttività (i governi dovrebbero “fare di più per meno” anno dopo anno) ma anche che il governo debba essere più aperto alla responsabilità democratica.

Questo pentolone di cambiamenti è di nuovo in ebollizione grazie all'impatto delle nuove tecnologie sul governo. Molti pensano che l'e-Government consenta di raggiungere efficienza e democrazia in modo più economico di prima e che l'applicazione dell'ICT consenta ai governi di ridurre i compromessi necessari a conciliare questi due ammirabili obiettivi. Ma le nuove tecnologie vanno oltre. Esse cominciano a ridefinire il panorama del governo, cambiando le relazioni (poteri e responsabilità) tra gli attori – tra fornitori di servizi e industrie, tra il settore pubblico, quello privato ed il terzo settore e tra il governo ed i cittadini.

Stanno emergendo nuove forme di “governance” che riflettono, tra l'altro, le strutture organizzative ed economiche in fase di cambiamento, con profonde conseguenze sul modo di intendere e di esercitare la “cittadinanza”. È chiaro che la *e-Governance* non consiste soltanto nel mettere on-line i

servizi del governo e nel migliorare la loro erogazione, ma costituisce anche un insieme di processi mediati dalla tecnologia che potrebbero cambiare in senso più ampio le interazioni fra i cittadini ed il governo. Una chiave per realizzare una economia basata sulla conoscenza, che sia più sostenibile e bilanciata, consiste nello sviluppare le capacità di conoscenza (*knowledge capability*) dei settori pubblici e delle comunità. Tutto ciò sta aprendo nuove opportunità e sta ponendo nuove sfide, non da ultima la minaccia del nuovo divario digitale (*digital divide*).

Uno dei principali volani dell'e-Government in Europa e nelle altre economie avanzate, a partire dalla metà degli anni '90, è stata la grande aspettativa di notevoli riduzioni di costi. In pratica questa aspettativa si è dimostrata illusoria. Sebbene ad un livello si possono verificare dei risparmi (ad esempio i costi diretti delle transazioni sono minori), ad altri livelli è stato difficile convertire le riduzioni in risparmi complessivi. Diversamente dalle banche e dalle linee aeree a basso costo, il governo non può rifiutarsi di interagire con i "clienti costosi", specialmente perché questi sono proprio quelli che si affidano maggiormente ai servizi pubblici, cioè sono gli anziani, i disabili, gli ammalati, gli indigenti e disagiati. In pratica, gli e-Servizi sono aggiunti sopra ai servizi esistenti, invece di essere una loro sostituzione.

Il ritornello, nei primi anni del 21° secolo, è che i risparmi reali sui costi e quindi un vero miglioramento della qualità deriveranno dalla reingegnerizzazione delle procedure e dei processi interni del Governo. Tali strategie si riflettono dal lato dell'erogazione dei servizi attraverso l'adozione di soluzioni tecnologiche comuni nell'ambito dei dipartimenti ed agenzie governative, integrando le procedure di lavoro e condividendo i dati e le informazioni. Infatti, c'è da riferire di successi significativi nell'e-Procurement (acquisizioni tramite gare on-line) e nei servizi di eTax (fisco telematico). D'altro canto, un recente rapporto sui grandi progetti IT del settore pubblico nel Regno Unito (e a causa della natura del settore, la maggior parte dei progetti IT sono grandi) conclude che molti progetti falliscono con speco di milioni, se non di miliardi di sterline. Si usa dire che la cultura del settore pubblico non è adatta ai grandi progetti IT. Quando le cose vanno male, come inevitabilmente accade, nessuno (a livello individuale o anche di unità organizzativa) è preparato ad assumersi la responsabilità e ad accettarne le conseguenze, né i dirigenti agiscono per assicurare la responsabilità. Il settore pubblico tende ad accettare qualsiasi sistema, con la qualità ed al prezzo al quale i fornitori riescono a piazzarlo, e non ci sono incentivi per i fornitori ad operare in modo migliore. (Un confronto correttivo è forse necessario qui rispetto ai successi e fallimenti del settore IT privato).

Dal lato della domanda si parla molto di governo unito e senza confini, cioè basato su diverse agenzie che si collegano per fornire servizi migliori, o almeno che lavorano in simbiosi, fornendo all'utente un tipo di accesso valido in ogni momento, ovunque e per qualsiasi servizio. Il cosiddetto *Me-Government* (e-Government basato sull'utente in prima persona) consente ai cittadini o ai loro 'agenti elettronici' di personalizzare da sé i servizi di e-Government, che possono apprendere (ad esempio tramite elaborazione neurale) i modi con cui i cittadini usano i servizi e quindi adattarvisi. Alcuni ritengono che i cittadini ed il mondo produttivo non sono tanto interessati a chi fornisce un servizio o come viene svolto, almeno finché il servizio è disponibile quando lo si richiede ed è di qualità sufficiente. In questi modelli l'utente è sinonimo di 'consumatore'. Questi approcci tendono a trascurare i temi più ampi di e-Governance, ad esempio la questione su chi controlla cosa avviene e a chi i controllori devono rispondere (ad esempio tramite le elezioni), come anche il problema del divario digitale tra utenti di tipo diverso e in diverse collocazioni geografiche, rispetto alle possibilità di accesso ed uso dei servizi di e-Government.

Un'altra difficoltà dell'approccio di reingegnerizzazione dei processi di governo è che spesso è visto come un eufemismo per il licenziamento dei dipendenti pubblici. Il sistema eEnvoy del Regno Unito ha suscitato rabbia lo scorso anno, quando ipotizzava che l'e-Government avrebbe ridotto il numero di dipendenti pubblici del 20% in 10 anni, ma è stato detto che si trattava di una citazione

fuori dal suo contesto. Non di meno, la tendenza è opposta, e nel Regno Unito il numero dei dipendenti pubblici è aumentato dell'1,6% nell'anno precedente ad Aprile 2002. Comunque, ci sono anche alcune esperienze di successo, per esempio servizi a minor costo e di migliore qualità, tramite partenariato con i privati, oppure attraverso le vere e proprie privatizzazioni e l'outsourcing. Ma le implicazioni a lungo termine di questi apparenti 'successi' non sono ancora chiare, sia in termini finanziari misurabili (alcuni sostengono che le privatizzazioni alla fine comporteranno costi più alti a causa dell' 'extra profitto' necessario) sia in termini di perdita di responsabilità democratica. C'è il pericolo di un degrado del tradizionale spirito di cittadinanza e di servizio pubblico disinteressato, caro a molti e ancora riscontrabile nelle attività comunitarie e nell'attitudine dei pubblici dipendenti.

I temi della e-Governance sono anche visti in termini di spostamento delle politiche e pratiche adottate in molte parti d'Europa dal 'governo' locale alla 'governance' locale in cui le autorità locali sono solo uno tra i tanti attori, essendo diventate degli 'attivatori' piuttosto che fornitori diretti di servizi e politiche. Questo è sia una conseguenza, sia una dimostrazione dell'ampia attenzione del modello dell'Unione Europea al partenariato tra pubblico e privato come panacea per lo sviluppo regionale, anche se le ricerche dimostrano sempre di più che il modello è adatto alle regioni ricche e non è completamente appropriato per le aree periferiche e meno sviluppate. Tralasciando il problema di deficit democratico di questo approccio, rimane aperta la questione politica su come lo sviluppo regionale e locale dovrebbe procedere meglio.

2. L'e-Government europeo oggi: situazione e temi

La realizzazione dell'e-Government richiede una forte visione e capacità di guida dall'alto, unendo alle risorse e alla pianificazione strategica la volontà di cambiare, partendo dalla base, gli sforzi per un nuovo tipo di servizio pubblico, a condizione che gli interessi e i diritti dei dipendenti siano pienamente protetti. In questo contesto, la fiducia nel governo è cruciale, specialmente nel caso dell'e-Government, dove il contatto umano è ridotto. Quindi sono assolutamente necessarie la sicurezza, la privacy, la protezione dei dati, e così via.

L'e-Government non riguarda in modo prevalente la tecnologia, ma la tecnologia ne è naturalmente l'attivatore, e i cambiamenti tecnologici costituiscono un notevole volano per l'apertura di nuove opportunità. I temi cruciali delle tecnologie includono, dal lato dell'erogatore dei servizi, la necessità di interoperabilità, l'open source, la scalabilità e la sicurezza dei dati; dal lato della domanda (utente) la necessità di scelte di canali multipli, accessi rapidi, semplici e sicuri, che realmente soddisfano i bisogni dell'utente (ad es. erogare servizi in termini degli eventi della vita dell'utente o dal punto di vista dell'impresa, piuttosto che dal punto di vista dell'amministrazione o del dipartimento).

Il più recente confronto finanziato dalla Commissione Europea, <<http://www.cgey.com/news/2003/0206egov.shtml>> , mostra:

- ⊗ Un significativo progresso, sebbene in fase di rallentamento, della disponibilità di servizi di e-Government in Europa.
- ⊗ Le applicazioni rivolte alle imprese sono più rapidamente disponibili ed evolute rispetto ai servizi orientati ai cittadini, e questo divario è in aumento.
- ⊗ Maggiori progressi sono in corso per i servizi coordinati centralmente (ad es. a livello nazionale) come il fisco, la ricerca di lavoro, l'IVA, le dogane, eccetera, e nei casi in cui le procedure di back-office possono essere prontamente semplificate e rese più efficienti.
- ⊗ C'è un disallineamento tra l'erogazione di molti servizi di e-Government e la loro richiesta, per esempio i servizi di eTax (fisco telematico) hanno una delle maggiori disponibilità, ma anche una delle minori preferenze da parte degli utenti (v. Figura 1).

In generale, l'uso di servizi di e-Government è inferiore rispetto alla possibilità di erogazione, e in alcuni casi in modo preoccupante. Questo può riflettere le questioni del divario digitale, dei problemi di accessibilità, di mancanza di fiducia nella sicurezza e nella privacy, ma probabilmente è una mancanza di consapevolezza. Quando si considera l'uso di servizi on-line di e-Government, è anche importante comprendere che tali servizi non possono essere visti come separati dai canali già esistenti di erogazione non on-line, cioè:

- ≈ i canali più tradizionali basati sul contatto personale, che spesso necessitano di essere mantenuti o rafforzati per garantire o incrementare la qualità del servizio (o perché il servizio non può essere effettuato on-line, o perché in tal caso se ne diminuirebbe la qualità),
- ≈ i canali basati sul cartaceo, che spesso necessitano di essere sostituiti dai servizi on-line.

Il tema delle mutevoli relazioni tra servizi on-line e off-line è estremamente importante, perché i primi possono integrare questi ultimi, o anche perché altri servizi o processi elettronici possono supportare direttamente i servizi off-line. Ad esempio, nel caso di servizi erogati tradizionalmente di persona, il personale dei servizi sanitari e assistenziali è in grado di usare apparecchiature informatizzate per migliorare l'accesso alle informazioni e l'analisi dei problemi, ovunque si trovi ad operare (in ufficio, nell'ospedale o nel centro di assistenza o a casa del cittadino). Un medico che è a casa del paziente può ordinare i farmaci in tempo reale, e avere un riscontro sul presumibile tempo e luogo di consegna.

Ancora, le preferenze degli utenti distinguono chiaramente tra i servizi e le funzioni di cui è gradito l'accesso on-line e i tipi per i quali si preferiscono i canali tradizionali, o ancora i tipi per i quali è adatto un misto tra le due modalità. Per esempio un recente lavoro del progetto Sibis, <<http://www.sibis-eu.org/sibis/>>, mostra che la preferenza per l'accesso ai servizi pubblici di tipo on-line oppure tradizionale, varia in relazione al tipo di servizio. Da questo studio si apprende che i cittadini sono interessati ad alcuni aspetti dell'e-Government e mostrano una significativa preferenza per alcuni di essi rispetto al loro equivalente tradizionale. Le preferenze non sono comunque uniformi. Per esempio, la consultazione del catalogo in linea di una biblioteca pubblica richiede pochissime informazioni riguardo l'utente, e quindi presenta un'alta preferenza. Anche i servizi di ricerca lavorativa possono essere svolti rivelando poche informazioni sull'utente. La comunicazione del cambio di indirizzo comporta un numero relativamente ridotto di informazioni sull'individuo; una interpretazione simile avviene per altri servizi. Il minor gradimento riguarda le dichiarazioni alle forze dell'ordine, che richiedono la divulgazione di un gran numero di informazioni private. Questo è riassunto in Figura 1, dove sono classificati i vari tipi di servizi, partendo a sinistra da quelli che richiedono meno informazioni personali, fino a quelli che ne richiedono maggiormente (a destra). In generale, sembra che abbiano maggiore popolarità i servizi che non richiedono agli utenti la rivelazione di molte informazioni personali, mentre per gli altri tipi di servizi c'è una minore probabilità di risposta positiva.

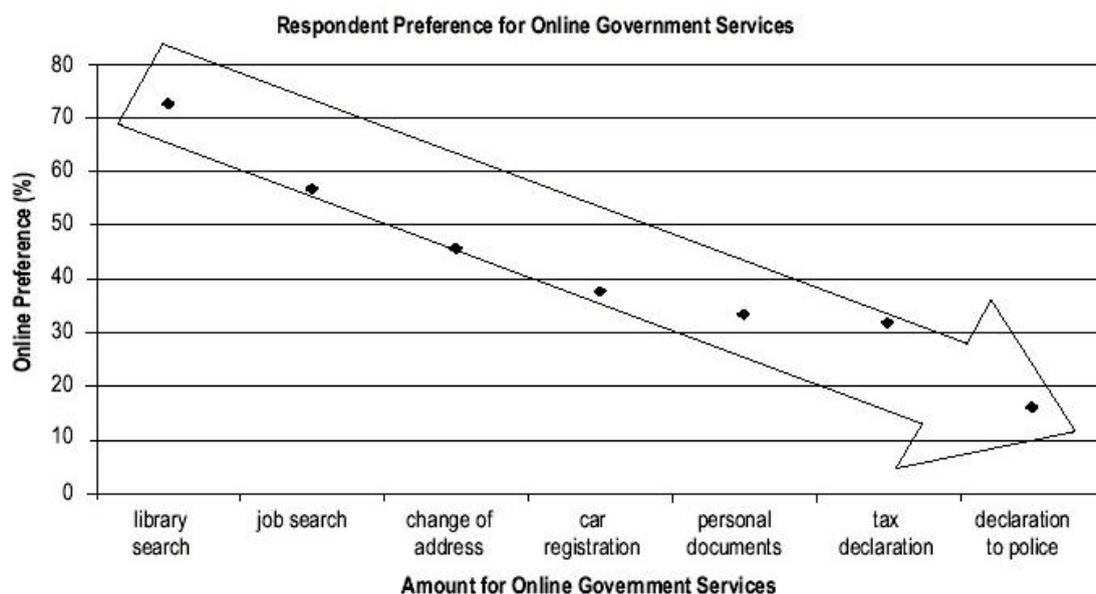


Figura 1: Grado di preferenza per le modalità on-line di diversi servizi.

Fonte: SIBIS, GPS 2002, pesate per età, sesso, regione. N = 5948 (cittadini utenti di internet nelle ultime quattro settimane). Sito web Sibis: <http://www.sibis-eu.org>

3. Una visione per il futuro e la necessità di ri-(e)Bilanciare il Governo

C'è un bisogno prioritario di una nuova forma di etica del servizio pubblico per i dipendenti della pubblica amministrazione, fondata sulla buona tradizione dei servizi pubblici in Europa, ma aggiornata per racchiudere una maggiore attenzione all'utente (cittadini e imprese). Questo dovrebbe comprendere (ma non esservi completamente basato) il trattare gli utenti come 'clienti', ma dovrebbe anche enfatizzare la trasparenza, la franchezza e la *e-Democrazia*, in modo tale che gli utenti siano trattati come elettori e contribuenti, e non solo come consumatori. È necessario un approccio multi-canale (comprendente sia il rapporto faccia a faccia che digitale) che bilanci l'efficienza (produttività), l'equità e la qualità del servizio. Le ricerche effettuate nell'ambito del programma IST, <http://www.cordis.lu/ist/>, hanno mostrato che la tecnologia, se applicata con criterio, può ridurre i necessari compromessi tra questi obiettivi.

In linea di principio, il governo e l'e-Government dovrebbero essere guidati soltanto dai bisogni della società cui si rivolgono (singoli cittadini, o associati in gruppi od organizzazioni formali, come pure il mondo produttivo). Allo scopo di comprendere questa visione, è utile esaminare entrambe le parti (domanda e offerta) dell'e-Government, come esemplificato nella Figura 2, che mostra i principali componenti di un e-Government sostenibile in Europa lungo i prossimi dieci anni.

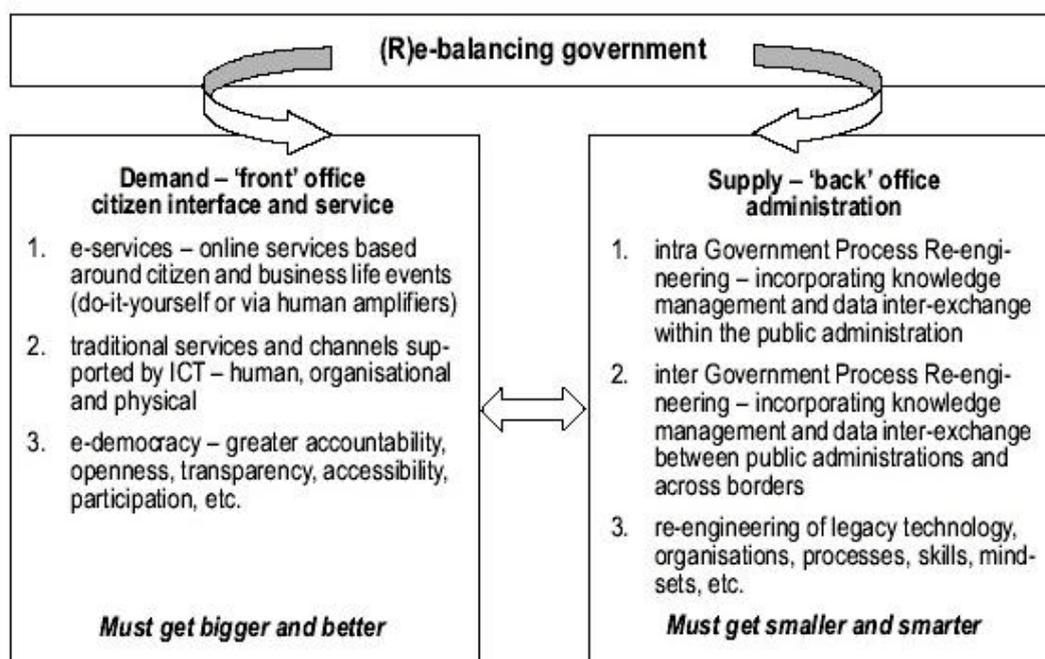


Figura 2 Principali componenti dell'e-Government sostenibile nei prossimi dieci anni

Fonte: Prisma, <<http://www.prisma-eu.net>>

La Figura 2 mostra i principali elementi ricavati da Prisma <<http://www.prisma-eu.net>>, tra cui si può notare:

- ⌘ Dal lato della domanda, l'ICT fa da supporto e potenzia i miglioramenti di qualità nei servizi pubblici forniti nei modi tradizionali, come la sanità, l'istruzione e l'assistenza sociale. È importante che la tecnologia non rimpiazzì il personale 'di prima linea', quando ciò comporterebbe un servizio più impersonale e di minore qualità, ma piuttosto sia di supporto diretto a tale personale, migliorando la qualità del servizio e rendendolo più rispondente ai bisogni del cittadino. Piuttosto che un approccio guidato dalla tecnologia, è importante che le persone facciano meglio ciò che sanno fare di persona, e la tecnologia faccia ciò che essa sa fare meglio. In effetti, Alan Mather, dell'eEnvoy Office del Regno Unito ha affermato recentemente "l'e-Government non è molto diverso dal Governo, potrebbe solo renderlo migliore e più tempestivo".
- ⌘ Dal lato dell'offerta, gran parte del recente dibattito è incentrato sulla necessità dell'e-Government di adottare le pratiche rigorose dell'e-Business, e in relazione alla riorganizzazione dei processi e strutture del governo, di intraprendere la reingegnerizzazione dei processi aziendali (*Business Process Reengineering – BPR*). Comunque, molti ritengono che il governo debba essere distinto da logiche aziendali, per diverse ragioni, compreso il fatto che il governo non può scegliere i suoi clienti, e che gli utenti dei servizi governativi ricoprono diversi ruoli, come elettori, contribuenti ed anche consumatori. Quindi, può essere più adatto un approccio di *Reingegnerizzazione dei Processi di Governo (Government Process Reengineering – GPR)*, ispirandosi al mondo aziendale, ma anche coinvolgendolo (ad esempio in termini di responsabilità sociale) in un contesto di collaborazione tra pubblico, privato e settore non-profit.
- ⌘ In effetti il **BPR** applicato direttamente nell'e-Government è spesso considerato un eufemismo per il ridimensionamento (*down-sizing*), ed è aspramente combattuto in tale contesto. Comunque, i migliori esempi in Europa mostrano che l'approccio **GPR** si basa su una visione più a lungo termine e più avveduta. Si aspira quindi ad un ribilanciamento (*ri-(e)Bilanciamento*) tra "front-office" e "back-office", come parte di una politica graduale e intenzionale mirante a spostare risorse e personale, dopo uno specifico addestramento, dai

settori amministrativi resi più efficienti e ottimizzati verso i servizi più a contatto diretto con i cittadini. Questa può essere una situazione di vantaggio per tutti gli attori in gioco.

Quindi, il problema non è di ridimensionare il governo, questa è fondamentalmente una decisione politica che esula dal nostro ambito, ma la questione sta nel ridimensionare i servizi interni amministrativi (back-office) e incrementare i servizi (front-office), cioè ribilanciare muovendosi dall'amministrazione ai servizi, possibilmente su basi ragionevoli.

Note biografiche sull'autore

Jeremy Millard ha trenta anni di esperienza nel campo delle nuove tecnologie, nella formazione ed addestramento e nella consulenza ai fornitori di tecnologie, gruppi di utenti, enti pubblici, governi, Commissione Europea, Banca Mondiale e le Agenzie di assistenza della Danimarca e Svezia. Ha lavorato su tutti gli aspetti della società dell'informazione, spesso in ruoli chiave e manageriali, tra cui molti progetti per la UE. Ha fatto parte dal 1971 al 1984 della Open University del Regno Unito, trasferendosi successivamente in Danimarca alla Tele Danmark Consult fino al marzo 1999. Da Aprile 1999 è consulente senior del Danish Technological Institute. Ricorrendo in parte alla sua formazione culturale sia di dipendente pubblico che di politico a livello locale, Millard si è interessato negli ultimi 10 anni ai temi del governo e della "governance", dello sviluppo regionale, dei nuovi tipi di attività economiche, dei progetti di cambiamento organizzativo nel contesto della nuova economia basata sulle reti digitali. Ha lavorato approfonditamente con i governi nazionali e locali e con le agenzie di sviluppo regionale in tutti i tipi di aree Europee e di altre zone del mondo: in contesto urbano, rurale, centrale e periferico. È stato interessato nello sviluppo, valutazione ed analisi degli impatti sui servizi ai cittadini e su come i servizi elettronici possono essere integrati con successo nelle modalità dei servizi esistenti. Millard è il coordinatore del progetto Prisma dell'IST <<http://www.prisma-eu.net>>. <Jeremy.Millard@teknologisk.dk>