

e-government: rotte, dirottamenti e naufragi

(doi: 10.3270/84685)

Comunicazione politica (ISSN 1594-6061)

Fascicolo 3, dicembre 2016

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

e-politics

e-government: rotte, dirottamenti e approdi

di Rosanna De Rosa e Valentina Reda

La pubblicazione in agosto del report E-Government Survey è stata l'occasione per riprendere le fila di un dibattito sull'e-government che – senza tema di smentita – ha subito negli ultimi anni una brusca battuta di arresto. Lo stato di crisi economica in cui versa l'Europa ormai da diversi anni ha cambiato l'ordine delle priorità dei governi per dare maggiore enfasi a politiche strutturali sul piano finanziario. Eppure, il dibattito scientifico sul governo elettronico non ha mai smesso di evidenziare la possibilità che proprio dalle politiche di miglioramento dei servizi, di razionalizzazione della burocrazia facilitata dall'introduzione delle ICT a tutti i livelli gestionali e decisionali potesse generarsi quell'effetto di *leapfrogging* che, per molti paesi, poteva addirittura rappresentare il salto a piè pari di interi stadi di sviluppo per passare da economie tradizionali ad economie digitali, bypassando così la fase dell'industrializzazione pesante. In altre parole, c'era un potenziale nelle politiche di governo elettronico che è rimasto sostanzialmente inespresso. A partire dal report citato, la rubrica fa una breve disamina delle iniziative che a livello europeo ed italiano hanno l'obiettivo di sostenere le politiche per l'agenda digitale, nella speranza che queste non restino, appunto, solo in agenda.

United Nations E-Government Survey 2016¹

A partire dal 2001, il Department of Economic and Social Affairs del Segretariato delle Nazioni Unite (UNDESA) realizza una rilevazione annuale sullo sviluppo dell'e-government dei Paesi Membri, con un'attenzione particolare all'attivazione e all'efficacia dei servizi ai cittadini nei settori di base della salute, dell'educazione, dell'impiego e del welfare. L'E-Government Survey del 2016 risulta particolarmente interessante, perché rappresenta

¹ <https://publicadministration.un.org>.

un utile strumento per valutare le performance sui diversi indicatori di e-government, in un momento particolarmente critico, come quello della implementazione dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile.

L'imponente report offre uno sguardo complessivo e dettagliato sui 128 dei 193 paesi che hanno partecipato alla rilevazione. Un progresso lento ma – tuttavia – costante, osservabile in ognuna delle macroaree del report: *E-government for policy integration, Transparency through open government data, Advancing online services and bridging divides, World e-government rankings*. Per ogni sezione è proposta una analisi riassuntiva e il dettaglio dei dati sugli indicatori utilizzati.

Il quadro generale mostra segnali incoraggianti per la riduzione del divario a livello globale – dal 2014 i paesi con un alto livello di Online Service Index (OSI) sono passati da 22 a 32, mentre quelli con un basso livello di OSI sono diminuiti da 71 a 53. Tuttavia la sostanziale coerenza con gli andamenti rilevanti nei precedenti reports sembrerebbe suggerire che il percorso da fare verso un'ottimizzazione dei servizi di e-government è ancora lungo. Il posizionamento sull'indice, infatti, appare direttamente correlato – come sempre – con il grado di commitment politico nell'impegno a sviluppare o rafforzare le strategie di e-government, ma – considerata l'estrema disparità delle condizioni di partenza – resta tutto sommato un bilancio positivo.

Per analisi diacroniche il sito del Public Administration and Development Management Department of Economic and Social Affairs mette a disposizione tutti i report biennali, prodotti a partire dal 2001, nonché una sezione di approfondimento sui 17 obiettivi del programma per lo Sviluppo Sostenibile per le pubbliche amministrazioni, con focus dedicati ai progetti di sostegno ai paesi per la trasparenza, l'inclusione e la responsabilità del policy-making.

L'Agenda Digitale per l'Europa²

Per quanto riguarda il contesto europeo, la Commissione ha predisposto diversi strumenti digitali per navigare nel complesso quadro dell'Agenda Digitale europea. Ne presentiamo qui tre, rappresentativi di altrettanti livelli di interazione messi in campo: informazione, monitoraggio e partecipazione alla discussione sulle policies.

Il primo strumento è il portale Agenda Digitale per l'Europa, che assolve a un obiettivo più di ampio spettro di informazione, promozione e coordinamento delle attività sull'agenda digitale europea in tutte le sue articolazioni. Il sito è suddiviso in 4 sezioni, che corrispondono ai pilastri fondamentali dell'agenda digitale: *Digitale per l'Europa*, dove sono presentate le linee che la Commissione Europea persegue per il raggiungendo dei suoi

² <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en>; <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-scoreboard>; <https://ec.europa.eu/digital-single-market/blog/global-internet-policy-observatory-release-public-beta-version>.

obiettivi relativi all'Agenda Digitale per l'Europa e la costruzione di un mercato unico digitale consentendo altresì la partecipazione dei cittadini a forum e blog; *Società Digitale*, sezione che ha l'obiettivo di promuovere le politiche per l'aumento delle competenze e le conoscenze digitali con evidenza dell'impatto atteso sull'occupazione e sul mercato del lavoro; *Economia Digitale* è, invece, la sezione dedicata al monitoraggio e al confronto fra i diversi interventi di investimenti nel settore; *Accesso e Connettività* è l'area del sito interamente dedicata alla banda larga, al *cloud computing*, all'*e-health* e alla Tv in streaming; *Ricerca e Innovazione*, infine, è la sezione di promozione della ricerca sulle ICT a livello mondiale.

Dotato di diversi blog direttamente gestiti dagli utenti con competenze professionali nei vari settori, e di una attività social molto partecipata, con relative pagine Facebook e Twitter, il portale si caratterizza per la sua capacità di coinvolgimento degli utenti nel dibattito pubblico.

Il *Digital Scoreboard*, invece, consente di entrare nel dettaglio del monitoraggio degli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea. Si tratta di una banca dati completa, attraverso cui è possibile conoscere il posizionamento di tutti i paesi membri rispetto agli indicatori di sviluppo. Nella sezione *Country Profile* è raccolta una selezione, per ogni paese, di documenti e grafici che ne definiscono la posizione su un gran numero di indicatori, a partire da quelli che compongono gli indici relativi alla banda larga, al governo elettronico, all'introduzione del digitale nella scuola, alla ricerca e innovazione. Nella pagina dedicata ai *Report* sono contenuti numerosi resoconti, sulla crescita delle ICT in Europa, sui progressi in direzione del Mercato Digitale dell'Unione, i trend degli European Broadband Market e altri indicatori di performance. Nelle sezioni *Studies* e *Web Indicators* è poi possibile approfondire tutti gli indicatori utilizzati e gli studi in profondità prodotti da DG Connect, oltre che i dataset messi a disposizione dal Directorate. Infine, il tool *Create Graph* mette a disposizione centinaia di indicatori per l'elaborazione di grafici *ad hoc* per la comparazione diacronica e cross-country.

Il terzo strumento, attivato nel 2016, è il Global Internet Policy Observatory, attualmente disponibile in versione beta, che risponde allo scopo di includere nel dibattito sulla governance della Rete anche gli stakeholder che hanno minore accesso alle informazioni. Ottimizzato attraverso un processo di consultazione di utilizzatori e esperti, il GIPO è uno strumento che consente di raccogliere, filtrare e sistematizzare una gran quantità di informazioni relative alla policy di Internet da diverse fonti, incluse quelle veicolate attraverso i social media.

ePractice.eu³

La dimensione partecipativa è al cuore di un altro progetto promosso dalla Commissione Europea, ePractice, una comunità che offre servizi rivolti principalmente agli opera-

³ <http://www.epractice.eu>.

tori sui temi dell'*e-government*, dell'*e-inclusion* e dell'*e-health*. Si tratta di un'iniziativa interattiva che consente agli utenti di discutere e – eventualmente – indirizzare i governi europei circa le scelte da mettere in campo per migliorare la performance delle pubbliche amministrazioni. Tra queste, quelle relative agli interventi volti alla digitalizzazione delle infrastrutture.

Il progetto nasce come un database dei documenti ufficiali dei 27 stati membri finalizzato alla mappatura delle politiche in materia di digitalizzazione dell'intera comunità europea. Con il trascorrere degli anni, il portale è diventato sempre più partecipato ed interattivo, fino a trasformarsi in una vera e propria comunità di governi, cittadini, e professionisti.

Il sito ha una duplice funzione. La prima, informativa, dove troviamo documenti ufficiali, relazioni, paper, analisi statistiche e valutazioni delle politiche prese in esame. Una seconda, partecipativa, dove per ogni evento, notizia o documenti si può aprire un *forum* e discutere, confrontarsi, sia con i relatori del documento che con i responsabili della policy pubblicata e presa in esame. Attualmente il portale conta oltre 20 mila utenti molto attivi e 65 diverse community che ne fanno un utile punto di riferimento per tutti gli attori coinvolti a qualunque titolo nell'implementazione delle politiche di governo elettronico.

Il portale ePractice è strutturato in 5 servizi fondamentali: *Contact*, dove si può entrare in contatto con le comunità di interesse per condividere soluzioni operative; *Share information and Learn*, che consente di consultare la *E-Library* e analizzare gli studi di caso, le schede, e le linee guida realizzate da esperti in materia; *Find, Choose and Re-use*, sezione nella quale si possono trovare soluzioni di interoperabilità sviluppate sulla piattaforma in maniera collaborativa; *Develop and Contribute*, dove si possono appunto proporre soluzioni e contributi ai progetti ospitati nel *Joinup Service Platform-Wide*, un vero e proprio motore di ricerca per usare al meglio il portale e potenziare la sua consultazione.

Il portale ePractice è all'avanguardia sia sotto il profilo dei temi e delle politiche, per via della vasta e istituzionale mole di documenti ufficiali messi online, sia sotto il profilo della partecipazione, in quanto oggi si attesta come uno dei portali della comunità europea più partecipato, pur avendo un suo sviluppo puramente istituzionale.

Agenda per l'Italia Digitale⁴

Infine, uno sguardo all'Italia. O meglio, a come l'Italia sta rispondendo alla spinta globale verso lo sviluppo dell'*e-government* e la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni, per mettere in campo gli strumenti necessari a rendere i governi competitivi di fronte alla sfida posta dalla nuova configurazione del mercato globale. L'*occasional paper* «L'*e-government* in Italia: situazione attuale, problemi e prospettive», pubblicato a febbraio 2016 da Banca d'Italia, descrive una situazione di sostanziale ritardo nella digitalizzazione in Italia, rispetto agli altri paesi occidentali. Il dato più significativo è quello relativo all'indicatore più comunemente utilizzato per misurare lo sviluppo dell'*e-government*, vale

⁴ <http://www.agid.gov.it/agenda-digitale/agenda-digitale-italiana>.

a dire la percentuale di cittadini e imprese che interagiscono via Internet con le pubbliche amministrazioni, su cui l'Italia si colloca ben al di sotto della media dei paesi OCSE. In particolare, circa il 20% degli italiani hanno utilizzato nel 2014 Internet per comunicare con la pubblica amministrazione, contro il quasi 50% della media OCSE, mentre le aziende si aggirano intorno al 78% contro una media che supera di pochi punti l'80%. Un ritardo attribuibile principalmente al combinato disposto di insufficiente infrastrutturazione del paese e scarsa competenza digitale nella popolazione. Queste due componenti, infatti, risultano essere le più significative a determinare il basso posizionamento dell'Italia rispetto al Digital Economy Society Index, che aggrega una serie di indicatori strutturati intorno alle seguenti dimensioni: la connettività, che fa riferimento alle infrastrutture digitali; il capitale umano, che misura le competenze; l'utilizzo di Internet, che comprende le diverse attività che i cittadini svolgono in Rete; l'integrazione della tecnologia digitale, che misura la capacità delle imprese di sfruttare le nuove tecnologie per la comunicazione e la promozione e, quindi, allargare i propri mercati; i servizi pubblici digitali, che rappresenta l'offerta di e-government. L'Italia risulta, nel 2014, venticinquesima su 28 paesi. I dati più sorprendenti, la scarsa diffusione della banda larga – nel dicembre 2014 solo il 36% delle famiglie erano raggiunte dalla connessione veloce – e il limitato uso della Rete – solo il 58% dei cittadini dichiara di usare quotidianamente Internet, contro la media europea del 65. Inoltre, sul fronte dell'e-government, la Commissione ha considerato l'Italia sulla buona strada per quanto riguarda l'avvio di iniziative di open data, ma resta ancora insoddisfatta l'offerta di servizi pubblici on-line.

Per avere un quadro più completo di tutti i dati relativi allo sviluppo dell'Agenda Digitale italiana, sul sito dell'Agenzia per l'Italia Digitale è possibile accedere ai documenti dei piani nazionali «Piano nazionale Banda Ultra Larga» e «Crescita Digitale», e consultare le pagine relative a tutte le linee d'azione: *Infrastrutture e architetture*; *Pubblica Amministrazione*; *Open Data*; *Competenze digitali*; *Città e Comunità intelligenti*; *Progetti e programmi internazionali*; *Innovazione del mercato*. La configurazione del sito, però, riflette in certa misura il ritardo italiano, presentandosi più come un hub informativo, che come un servizio all'utenza. La direzione è chiara, il cammino e la capacità reale di raggiungimento di obiettivi rilevanti nel breve termine lo sono meno.

