

# La modernizzazione della burocrazia: l'e-government in Italia

Di Shasa Alessandrini, matricola n. 070642

Relatore: Prof. Antonio La Spina

Dipartimento: Scienze Politiche

Cattedra: Sociologia

Anno accademico: 2014-2015

Laurea triennale, Luiss

# La modernizzazione della burocrazia: l'e-government in Italia

## Introduzione

### Capitolo 1: Dalla teoria classica ad oggi

1. Cosa s'intende per burocrazia
2. La teoria weberiana
3. Il new public management
4. L'e-government

### Capitolo 2: Il contesto europeo

1. La modernizzazione della burocrazia e l'OCSE, "The e-government imperative"
2. La modernizzazione della burocrazia e l'Unione Europea, "EU eGovernment Report 2015"
3. Obiettivi e metodologie
4. Sviluppi futuri

### Capitolo 3: L'Italia: excursus storico sulla funzione burocratica

1. Gli assetti dell'amministrazione post-unitari
2. Dalla fine del secolo alla fine della prima guerra mondiale
3. L'accentramento fascista
4. Le attuazioni dell'Ufficio per la riforma dell'Amministrazione

### Capitolo 4: L'e-government in Italia

1. Introduzione dell'e-government nel contesto italiano
2. L'adeguamento
3. Le realizzazioni
4. Una comparazione statistica

### Conclusioni: promesse, realizzazioni e sviluppi futuri

### Bibliografia

## Introduzione

L'obiettivo di questa tesi è quello di descrivere come la funzione burocratica nel nostro Paese si stia adeguando alle esigenze di modernizzazione scaturite da un mondo sempre più tecnologico, connesso e digitale. Si cercherà di analizzare al meglio gli effetti dell'introduzione dell'e-government nell'apparato amministrativo nazionale, le sue potenzialità, le innovazioni che ne scaturiscono e i punti di debolezza.

Per intendere al meglio cosa voglia dire veramente la parola "e-government", è necessario come prima cosa analizzare il concetto di burocrazia e la sua evoluzione nel tempo. Dalle definizioni prettamente tecniche che descrivono cos'è e cosa non è, si passerà alla concezione moderna di burocrazia così come delineata da Weber nella sua teoria della razionalizzazione, arrivando poi all'applicazione del modello di New Public Management che porterà con la sua evoluzione all'instaurazione del vero e proprio e-government.

Per capire approfonditamente come il governo elettronico sia entrato nella nostra realtà nazionale è doveroso contestualizzare il processo di modernizzazione burocratica all'interno dell'ambito europeo. Si vedrà come l'OCSE e l'Unione Europea ritengano di vitale importanza l'applicazione corretta ed adeguata dell'e-government, sia per agevolare la cooperazione e lo sviluppo economico dei Paesi sia per la creazione di uno spazio digitale unico che permetta la massima integrazione sociale, politica e culturale nell'intero territorio europeo.

Oltre che una contestualizzazione a livello europeo, è pertinente una contestualizzazione storica che ci permetta di capire l'attuale organizzazione dell'amministrazione pubblica italiana. Partendo dall'assetto amministrativo post unitario, passando per la prima guerra mondiale, toccando l'opera di accentramento fascista e il successivo processo di decentramento e semplificazione attuato dall'Ufficio per la Riforma dell'Amministrazione si arriverà fino ai giorni d'oggi, dove il governo elettronico si sta imponendo a velocità entusiasmante e a volte eccessiva.

In conclusione si studieranno accuratamente gli effetti della digitalizzazione della pubblica amministrazione, la sua introduzione nel contesto nazionale, l'adeguamento dell'apparato normativo alle nuove esigenze tecnologiche e le realizzazioni ottenute dallo sviluppo del modello di governo elettronico.

### Dalla teoria classica ad oggi

#### 1. Cosa s'intende per burocrazia:

Per comprendere al meglio il concetto di e-government come processo di modernizzazione della burocrazia è necessario andare a definire con precisione cosa intendiamo con il termine burocrazia.

Il termine è stato coniato intorno al 1750 dall'economista francese V. de Gournay ed è composto dalla parola bureau, tradotto in italiano come ufficio, e -cratie, che a sua volta deriva dalla parola di origine greca kratos che sta a significare potere. In parole forse troppo povere possiamo dedurre che il termine burocrazia stia ad indicare il potere degli uffici amministrativi. Difatti una prima definizione del termine può essere vista come il complesso dei funzionari articolati in vari gradi gerarchici che svolgono nello Stato le funzioni della pubblica amministrazione. Accanto a questa considerazione di natura tecnica ne possiamo accostare una prettamente astratta che definisce la burocrazia come il potere assunto negli Stati moderni dalla massa dei funzionari, potere scaturito dal moltiplicarsi delle funzioni statali e degli enti pubblici. Soprattutto riguardo questa seconda accezione del termine, la burocrazia è vista sotto una luce negativa e nella sua concezione estrema può essere definita come l'osservanza esagerata dei regolamenti nella loro forma esteriore, che implica quindi un'attenzione esagerata alla formalità piuttosto che al contenuto sostanziale dei regolamenti.<sup>1</sup>

Sono riscontrabili forme significative di organizzazione burocratica sin dai tempi remoti infatti, nel IV secolo a.C., vennero prodotti i più antichi testi di burocrazia: in Cina il filosofo confuciano Mengzi ed in India Chanakya scrissero massime che abbracciavano vari argomenti quali le regole per la selezione, i metodi decisionali e di legittimazione, principi di politica finanziaria e i doveri dei funzionari. Essendo gli imperi orientali geograficamente più estesi di quelli europei, la direzione collettiva della comunità richiedeva l'impiego di funzionari per tradurre in pratica operativa le decisioni dell'assemblea.

In Grecia Platone, nella sua opera "Repubblica", attuò una distinzione tra i reggitori definiti come custodi dello Stato e gli ausiliari che facevano rispettare le decisioni prese dai reggitori. La necessità di mantenere ben separate e distinte queste categorie di persone, basata sulla convinzione che la funzione di reggitore svolgesse compiti di natura essenziale e con obiettivi elevati, preannunciava già il pericolo che i mezzi dell'amministrazione statale potessero sovvertire gli scopi stessi del governo.

Nonostante queste significative esperienze del passato antico, la burocrazia si delinea nella sua forma più compiuta a partire dal processo di formazione dello Stato moderno. Essa appunto è un prodotto scaturito da detto processo, iniziato in Europa nel XVI secolo, che rispondeva alla necessità del sovrano di fondare il suo potere su di un ceto di funzionari da lui direttamente dipendenti. Lo stesso De Gournay nel coniare il termine si riferì proprio alla potenza crescente dei funzionari pubblici nella vita politica e sociale dello Stato che andava a generare un vero e proprio "governo dei funzionari" del tutto inefficiente sul piano dell'amministrazione statale.

In questo contesto, dove i mezzi dell'amministrazione vennero identificati pienamente con il governo, i requisiti tecnici per la gestione del potere, divenuti estremamente complessi, non potevano più essere efficientemente gestiti e controllati direttamente dal sovrano. Di conseguenza l'autorità personale del sovrano abdicava totalmente di fronte l'esperienza e la preparazione del funzionario illuminato, che basava la propria legittimità sulla razionalità. Le regolamentazioni più fastidiose atte a stabilire singolarmente o collettivamente appropriati codici di comportamento ed amministrazione, cominciarono a venire dichiarate come necessità del governo. Da questo scontro tra fastidio e necessità si aprì un dibattito riguardo la responsabilità dei funzionari, dibattito risolto dalla cultura tedesca che diede un fondamento intellettuale

---

<sup>1</sup> Enciclopedia Treccani, Vocabolario, Burocrazia

alla pratica amministrativa statale moderna. Spinta dall'esempio napoleonico e dalle nuove richieste governative, la Prussia attuò riforme istitutive del sistema unitario, o di bureau, che attribuiva la responsabilità ad un unico funzionario tenuto a rendere conto ad un superiore preciso. Da questa riforma scaturì la gerarchia di cariche che tutt'ora è considerata l'essenza della burocrazia, in questo senso la funzione burocratica non indicava più una nuova forma di governo bensì un sistema amministrativo garante di responsabilità ed efficienza che, si opponeva totalmente alla concezione dei funzionari come classe, casta o gruppo d'interesse.<sup>2</sup>

## 2. La teoria weberiana<sup>3</sup>

Max Weber fu uno dei più importanti ed influenti studiosi nella storia delle scienze sociali, ed è a lui che è attribuito il merito di aver fondato il moderno metodo di studio della burocrazia. Nei suoi studi si trovò ad affrontare la stessa questione che divise Marx da Hegel, ossia la relazione tra idee ed interessi materiali che lo portò a considerare la burocrazia come elemento fondamentale del processo complessivo di razionalizzazione. Era quindi detta relazione tra elementi ideali e materiali nell'azione umana che spiega il motivo per il quale il potere, il controllo sociale e la mobilitazione delle masse si concentrassero intorno a idee. Ed era proprio la burocrazia il metodo concreto in cui le idee venivano tradotte ed attivate nella vita sociale; la burocrazia quindi, era vista come lo stampo rigido nel quale veniva esplicitata l'azione umana e non più come una forma di società divisa in classi. Weber ritenne necessario definire ed analizzare la specificità del mondo occidentale confrontando quest'ultimo con le società orientali, in particolare India e Cina: egli vide la trasformazione dell'Occidente in termini di aumento di razionalità considerando i funzionari un gruppo sociale d'importanza fondamentale. La razionalità quindi era una forza autonoma rintracciabile in forma istituzionalizzata in ogni aspetto della vita occidentale, ed essa si realizzava soltanto nelle azioni delle persone, ed era stato proprio l'aumento della razionalità che aveva portato all'istituzionalizzazione di pratiche per intere sezioni della popolazione che rese efficace l'organizzazione sociale su larga scala. Fornendo le regole fondamentali per le complesse interazioni che avvenivano nei mercati economici, la razionalità permise all'individuo di agire razionalmente perché le regole erano fisse per tutti ed il mercato poteva funzionare fin tanto che fosse stato guidato da dette regole.

Il processo di razionalizzazione si può quindi definire come quel processo generale con cui la razionalità è stata istituzionalizzata finendo per pervadere l'agire umano: questa idea rappresenta una revisione essenziale dell'idea settecentesca di sviluppo della ragione e dell'idea ottocentesca di progresso, in quanto, Weber non faceva promesse di maggiore felicità, giustizia o libertà per il futuro anzi, al contrario, la razionalità a suo parere costituiva addirittura un impedimento per il libero sviluppo dell'individuo, considerandola come una struttura nella quale si andavano a perdere il significato della propria esistenza ed il senso di controllo sulla propria vita quotidiana. Sotto questo aspetto, possiamo vedere chiaramente come il pensiero di Weber si accosti al concetto di alienazione dell'individuo moderno dal proprio io delineato da Marx ma, che a differenza di quest'ultimo, non avrebbe portato ad un'azione collettiva risolutiva bensì solamente ad un aumento sempre maggiore della razionalizzazione.

In questo processo complessivo di razionalizzazione la burocrazia divenne la maniera razionale con cui realizzare l'organizzazione umana su larga scala. I metodi che Hegel e Marx avevano individuato all'interno dello Stato ed anche al di fuori di esso, nell'organizzazione economica, divennero in Weber la maniera generalizzata in cui poteva essere fatta funzionare qualunque grande organizzazione. Giunse alla medesima conclusione anche Robert Michels il quale, nella sua "Sociologia del partito politico" del 1911 enunciò la

---

<sup>2</sup> Enciclopedia Treccani, Dizionario di Storia, Burocrazia

<sup>3</sup> Enciclopedia Treccani, Enciclopedia delle Scienze Sociali, "Burocrazia" di M. Albrow, Weber e il processo di razionalizzazione

“legge ferrea dell’oligarchia” che sanciva l’inevitabile concentrarsi del potere nelle mani di pochi funzionari. La gestione di una grande organizzazione, infatti, richiedeva un personale professionale istruito, che acquisiva una competenza supplementare attraverso l’esperienza in un preciso settore. Ciò portava coloro i quali dirigevano le organizzazioni a trarre da esse potere, privilegio e guadagno, il risultato di questo processo andava a creare un paradosso secondo il quale i partiti politici, tra cui anche il Partito Socialdemocratico Tedesco che aveva come scopo dichiarato la ricerca dell’uguaglianza, erano soggetti a questi processi di formazione di oligarchie interne.

Weber vide nella burocratizzazione una tendenza così universale e strettamente connessa con altre forze sociali da apparire come un’alternativa totale alla concezione materialistica della storia, che culminava con un rovesciamento dell’ordinamento di classe esistente tramite rivoluzione. Ma secondo Weber le rivoluzioni sarebbero riuscite solamente a mutare i regimi lasciando inalterata la sottostante logica di dominio del mondo moderno, a suo parere il socialismo sarebbe dipeso da una burocrazia statale centralizzata esattamente come qualsiasi altra società capitalistica. La sua concezione della storia si basava sull’implacabile aumento della razionalizzazione che implicava delle oscillazioni intorno all’asse dell’autorità per cui il potere personale del leader si alternava a periodi di dominio impersonale senza alcuna certezza di salvezza duratura dal destino dell’epoca.

La visione che Weber aveva della burocrazia traeva origine da diverse fonti: la sua formazione giuridica, la sua partecipazione alla vita politica tedesca e i suoi studi di storia comparata. In particolare nella sua analisi della situazione politica tedesca affermava che l’estensione del dominio prussiano messo in atto da Bismarck rappresentava un trionfo ma, successivamente il governo tedesco era stato soffocato da una burocrazia altamente competente, laboriosa ed onesta che però in realtà era una macchina creatrice di mediocrità guidata dalla capricciosa incompetenza del sovrano. La nazione tedesca poteva essere governata adeguatamente solo se la classe che dominava la struttura sociale, la borghesia, avesse generato, tramite un processo democratico, dei leader che fornissero le masse di un’efficace ispirazione. In un contesto del genere la burocrazia era generatrice di una competente adesione alle regole ma non di spirito d’iniziativa.

La burocrazia così come concepita da Weber si fonda su sei principi generali: le attività sono organizzate in maniera fissa e stabile; vi è una gerarchia di autorità; esiste un sistema preciso di registrazione e documentazione basato sugli archivi; il personale viene istruito al proprio compito; l’attività di funzionario costituisce un’occupazione a tempo pieno; la gestione dell’ufficio è fondata su regole tecniche. Applicando questi principi permise all’attività di gestione di un ufficio di diventare una vera e propria vocazione richiedente una dedizione continua, ripagata dalla sicurezza del posto. Il principio di selezione era determinato da requisiti di istruzione necessari all’incarico, per il quale si richiedeva un’alta competenza che permetteva al funzionario di acquisire una notevole considerazione sociale. Esito di questa situazione era lo svolgersi della carriera: la progressiva ascesa nel corso della vita da posizioni meno retribuite a posizioni elevate meglio retribuite.

La burocrazia quindi fornisce superiorità tecnica, affidabilità, impersonalità, rapidità e prevedibilità. Promuove altresì un ordinamento legale razionale e impersonale e favorisce la concentrazione dei mezzi di produzione ed amministrazione. Fra le conseguenze sociali della burocratizzazione vi è il livellamento delle differenze sociali, determinato dalla sua naturale avversione per ogni fonte indipendente di potere.

Ovunque la burocrazia riesca a far accettare la posizione di potere del funzionario, essa diviene uno degli elementi fondamentali del governo, perché l’autorità legittima, eletta o ereditaria, è sempre messa a confronto con l’esperto. Alla competenza dell’esperto è inoltre associata l’idea di segreto professionale, difeso dalle ingerenze dei parlamenti. Il razionalismo nel senso più ampio del termine è favorito dalla burocrazia, quantomeno nel senso che essa incentiva il tipo del professionista esperto. In particolare essa ha richiesto l’istituzione di un sistema di esami specialistici che, oltre a fornire impulso allo sviluppo di istituti di istruzione, conferisce prestigio sociale.

### 3. Il new public management<sup>4</sup>

Le amministrazioni pubbliche hanno ricevuto pesanti critiche riguardo la gestione autoreferenziale del processo amministrativo, che ha portato l'apparato burocratico statale a sostenere condizioni d'inefficienza ed inefficacia che a loro volta hanno generato una scarsa soddisfazione degli utenti nei confronti dei servizi forniti dallo Stato. Se a quanto detto si aggiungono un'incontrollata crescita della spesa pubblica e deficit di bilancio non più sostenibili appare chiaro come si sia cercata una nuova via per trovare una soluzione a tali problemi. La soluzione è stata individuata nel superamento del modello classico burocratico, introducendo logiche di gestione aziendale e privatistica nella gestione della pubblica amministrazione. L'obiettivo primario è quindi quello di arrivare ad una *good governance*, che descritta dal documento della Banca Mondiale nel 1992 come "le logiche che dovrebbero essere seguite per la corretta gestione della cosa pubblica" ci porta a delineare i seguenti tratti distintivi di una *governance* efficace: maggiori controlli sul budget e sulla gestione delle risorse umane, una responsabilizzazione della dirigenza tramite l'applicazione di norme riguardanti l'efficacia e l'efficienza del loro operato, un recupero della trasparenza della funzione amministrativa tesa a migliorare l'*accountability* della stessa.

In tale contesto le teorie del new public management hanno trovato la loro strada per la modifica e la riqualificazione della pubblica amministrazione. Al new public management va il merito di aver sviluppato la tesi per la quale "il miglioramento dell'amministrazione pubblica è attuabile attraverso l'utilizzo di logiche decisionali e strumenti operativi di ispirazione privatistica".

È proprio il new public management a sancire il passaggio dal modello classico e verticista della burocrazia basata su di un controllo centralizzato, ad uno più vicino a logiche economiche. Di conseguenza dagli anni Ottanta si sono susseguiti numerosi interventi legislativi tesi a realizzare questo processo di "aziendalizzazione" della burocrazia, applicando tattiche manageriali con l'obiettivo di migliorare i servizi forniti dalla pubblica amministrazione. Nonostante le riforme delle pubbliche amministrazioni si siano adattate alle peculiarità interne dei diversi Paesi soggetti all'opera di riforma, possiamo riscontrare tratti comuni negli effetti provocati dall'introduzione della logica del New Public Management, per una maggiore chiarezza saranno riportati così come esposti nel "Il new public management: L'evoluzione dell'approccio manageriale allo studio della Pubblica Amministrazione", Capitolo Primo, Giappichelli: "il downsizing della pubblica amministrazione; le politiche di decentramento amministrativo e il relativo processo di snellimento delle procedure amministrative; l'introduzione di meccanismi di concorrenza amministrata; la separazione dei ruoli tra attività di indirizzo e di gestione; la responsabilizzazione sui risultati".

La semplificazione della pubblica amministrazione si è mossa lungo un doppio binario: quello della linea di comando, nella quale si è verificato un decentramento amministrativo che è andato ad attribuire autorità a livelli decentrati per cercare di attuare un maggiore controllo sulle necessità degli utenti e sull'efficienza della pubblica amministrazione, e quello della linea di produzione tramite processi di privatizzazione ed esternalizzazione.

Un ulteriore fattore comune nei diversi processi di riforma delle pubbliche amministrazioni è la separazione tra funzione d'acquisto e quella di fornitura: si sono quindi nettamente separati chi finanzia i servizi pubblici e chi prevede alla loro fornitura introducendo "forme di concorrenza amministrata tra i soggetti fornitori dei beni o servizi pubblici".

---

<sup>4</sup> Il new public management: "L'evoluzione dell'approccio manageriale allo studio della Pubblica Amministrazione", Capitolo Primo, Giappichelli

Inoltre nel nome delle logiche industriali si è attuata la separazione della sfera politica da quella amministrativa per favorire un controllo, più di tipo economico che burocratico, sulla funzione amministrativa. In questo contesto il new public management ha introdotto un metodo di direzione denominato “per obiettivi”, che ha applicato il sistema di retribuzione variabile in relazione al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

#### 4. L’e-government<sup>5</sup>

Il termine e-government, è tradotto in italiano come governo elettronico. Intuibilmente sta a significare l’insieme dei servizi che le varie istituzioni, da quelle locali a quelle nazionali, mettono a disposizione dei cittadini attraverso internet. Esso quindi riguarda tutte le istituzioni a tutti i livelli: quelle centrali come il Consiglio dei Ministri ed i Ministeri, e quelle periferiche e locali quali le Regioni ed i Comuni. Entrano nell’ambito della modernizzazione burocratica sancita dall’e-government anche gli Enti pubblici come quelli previdenziali, INAIL ed INPS, le Agenzie delle Entrate e le Camere di Commercio. Di fronte a questo vasto panorama di campi d’applicazione, l’unico limite si riscontra nell’effettiva realizzazione del livello elettronico di governo, ossia, in quale misura le istituzioni abbiano realizzato o meno servizi elettronici ed in che modo.

L’uso delle tecnologie informatiche da parte del governo elettronico si esplica in tre aree di interesse pubblico: la comunicazione tra autorità pubblica e società civile; il funzionamento delle autorità pubbliche ad ogni livello del processo democratico, che va a generare la nascita di una democrazia così detta elettronica ed infine l’area della fornitura dei servizi pubblici che diventano servizi pubblici elettronici.

Oltre che un processo di semplificazione dell’attività amministrativa, possiamo guardare all’e-government come un ulteriore passo avanti verso una maggiore partecipazione del cittadino alla vita democratica che fornisce ai cittadini strumenti per poter seguire, monitorare e valutare le iniziative e la qualità del servizio pubblico offerto dall’amministrazione statale e regionale.

Il governo elettronico sta assumendo un’importanza fondamentale sulla base di tre ragioni principali:

prima di tutto si tratta della necessità di adeguare la comunicazione istituzionale al nuovo canale comunicativo di internet che offre la possibilità di comunicazione immediata, interattiva ed efficace con il cittadino.

Secondo poi, le potenzialità connesse ad internet promuovono la nascita ed il conseguente sviluppo di un nuovo rapporto di fiducia tra istituzioni e società. Se consideriamo come la fiducia nelle istituzioni e in generale nei confronti della sfera politica si sia progressivamente erosa negli ultimi tempi, si capisce l’importanza vitale di uno strumento che sia in grado di far rapportare in maniera più trasparente e lineare istituzioni e cittadini.

Come terza motivazione infine troviamo una ragione economica, per la quale, data la scarsità crescente delle risorse pubbliche, il governo elettronico comporta un ingente risparmio scaturito dal processo di dematerializzazione del rapporto tra governo e cittadini.

Affinché si attui un progetto di governo elettronico efficace è necessaria la riprogettazione delle organizzazioni in modo che i servizi pubblici siano forniti ai cittadini in maniera più efficiente. Ed ecco perché l’e-government non si esaurisce semplicemente con l’utilizzo delle nuove tecnologie bensì è concepito come un modo diverso di organizzare i servizi, rendendoli più aderenti alle concrete necessità degli utenti e dunque

---

<sup>5</sup> L’e-government: “Manuale di e-government”, Fondazione Mondo Digitale

migliorandone la qualità. Attraverso l'uso degli strumenti e dei sistemi delle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (TIC) si raggiunge lo scopo di offrire ai cittadini ed alle imprese servizi pubblici migliori.

## Capitolo 2

### Il contesto europeo

#### 1. Modernizzazione della burocrazia e l'OCSE: "the E-government imperative"

L'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo in Europa) in relazione allo sviluppo del governo elettronico pone come premesse necessarie la capacità di riformare il modo in cui le pubbliche amministrazioni operano, in un'ottica incentrata sull'utente e su di un governo responsabile. Il report "The E-government Imperative" esamina appunto il potenziale e l'impatto della modernizzazione burocratica e i cambiamenti necessari per massimizzare i benefici che esso può apportare alla pubblica amministrazione, nei differenti Paesi che fanno parte dell'organizzazione.

Le istanze di coordinazione e collaborazione, che includono un'attenzione maggiore ai budget, hanno bisogno di essere indirizzate alla massimizzazione dei benefici derivanti dall'e-government.

Per capire perché il governo elettronico è così fondamentale ai giorni nostri è necessario analizzare i motivi per i quali i governi ne hanno bisogno:

in primo luogo i governi utilizzano in maniera ingente e sistematica le tecnologie di informazione e comunicazione (TIC), utilizzo che ad oggi nell'area OCSE è ben definito ed è diventato parte integrante dell'operato dei governi;

secondo poi, i governi hanno accolto l'utilizzo e le potenzialità di internet nella gestione della pubblica amministrazione. L'emergere di internet ha apportato miglioramenti nella capacità di gestione dei processi amministrativi e di archiviazione dati durante gli anni Novanta, ed ha alterato l'ambiente d'utilizzo delle tecnologie d'informazione e comunicazione per la società e i governi. Dall'utilizzo di internet e delle TIC si può ottenere una significativa aggiunta di valore, pur considerando che le necessità di bilanciamento tra costi e benefici, rischi ed opportunità sono sempre presenti.

Nei paesi OCSE i governi nazionali stanno studiando strategie legate allo sviluppo dell'e-government, stabilendo obiettivi ed istituendo corpi di coordinamento per l'implementazione del governo elettronico. In molti paesi addirittura abbiamo Ministri responsabili esclusivamente di ciò. Queste risposte che i governi hanno dato in relazione alla modernizzazione burocratica, suggeriscono che in relazione all'emergere di internet si è assistito ad un cambio qualitativo del ruolo assegnato dai governi alle tecnologie d'informazione e comunicazione.<sup>6</sup>

L'e-government può quindi aiutare le amministrazioni pubbliche a lavorare meglio rinforzando gli obiettivi di good governance, le riforme amministrative in questo senso sono necessarie per uno sviluppo di successo del governo elettronico. Il valore che quest'ultimo può apportare agli obiettivi di lungo termine dei governi quali maggiore efficienza ed accountability è inestimabile.<sup>7</sup>

Il bisogno di rispondere alle pressioni di cambiamento dettate dalla globalizzazione, l'evolversi delle società e le aspettative degli utenti generano un processo continuo di riforma che ha come punto in comune nelle diverse applicazioni che ne fanno gli Stati membri, il bisogno di "fare di più con meno", troviamo invece distinte peculiarità nella tempistica e nella natura delle riforme che, sono diverse da Paese a Paese in quanto

---

<sup>6</sup> The case for E-government : excerpts from the OECD report "The e-government imperative" 1.Objectives, scope and context, 1.1. Introduction

<sup>7</sup> The case for E-government : excerpts from the OECD report "The e-government imperative" 1.Objectives, scope and context, 1.3. Objectives

riflettono le condizioni base dalle quali parte il progetto di riforma e le relative strategie adottate per raggiungere gli obiettivi prefissati.<sup>8</sup>

## 2. La modernizzazione della burocrazia e l'Unione Europea, "EU eGovernment Report 2015"

Lo sviluppo dell'e-government è considerato di fondamentale importanza anche per l'Unione Europea, questa importanza si esplica in due aree distinte: la prima è l'abilità di utilizzare la tecnologia come tecnica che permetta una maggiore partecipazione dell'utente nell'esplicarsi dell'attività amministrativa pubblica, un miglioramento dei processi amministrativi interni e il cambiamento dei modelli di business. Così la tecnologia può accrescere il valore insito nelle organizzazioni pubbliche. La seconda area fa riferimento al concetto di leadership, infatti una modernizzazione digitale dell'amministrazione pubblica non si attua tramite processi bottom-up bensì, è necessario che l'azione riformatrice parta dal livello esecutivo. Sembrerebbe quindi sia arrivato il momento di un cambio di paradigma, per sbloccare il potenziale del governo elettronico per gli Stati membri dell'Unione Europea è allora auspicabile un cambiamento di punto di vista: dal livello nazionale ci si deve muovere verso la realizzazione di un singolo Mercato Digitale Europeo.

La strategia per un nuovo mercato digitale della Commissione Europea, rivelata nel Maggio 2015, si focalizza su:

il miglioramento dell'accesso, per utenti ed imprese, ai beni digitali nell'intero territorio europeo tramite la semplificazione dell'e-commerce e la modernizzazione dei diritti di copy-right;

la creazione delle giuste condizioni affinché l'ambiente delle reti digitali possa esprimersi al meglio incrementando la trasparenza e la protezione dei dati personali;

la massimizzazione della crescita potenziale dell'economia digitale attraverso l'implementazione di una "industria 4.0", dei servizi elettronici inter operativi e delle abilità digitali.<sup>9</sup>

Stimolando il rapido sviluppo del Mercato Digitale Unico, entro il 2020, l'Europa potrebbe ottenere un incremento del 4% del PIL, inoltre l'attuazione completa di strumenti e procedure ricollegabili al governo elettronico porterebbe ad una riduzione dei costi per le pubbliche amministrazioni statali pari al 15-20%.

Nonostante queste positive stime, il mercato delle telecomunicazioni in Europa risulta ancora disaggregato, frazionato e basato più su di una logica nazionale che europea. Per trovare una soluzione a queste problematiche è quindi urgentemente necessario adottare misure legislative concrete, volte a istituire nel minor tempo possibile un vero e proprio Mercato Digitale Unico, svuotato dei molti ostacoli che non permettono la sua più piena attuazione.<sup>10</sup>

## 3. Obiettivi e metodologie

Gli obiettivi europei di governo elettronico sono i seguenti:

accrescere l'efficienza del governo attraverso l'utilizzo delle tecnologie d'informazione e comunicazione. L'applicazione delle TIC consente un miglioramento dei processi operativi interni, la disposizione dei pagamenti, la comunicazione interna e la condivisione d'informazioni;

---

<sup>8</sup> The case for E-government : excerpts from the OECD report "The e-government imperative" 1.Objectives, scope and context, 2. The case of e-government

<sup>9</sup> "E-government benchmark insight report", "Future-proofing eGovernment for a Digital Single Market": 1. Public sector innovation in Europe

<sup>10</sup> "La sfida digitale dell'Europa, Contributo della Commissione per il Consiglio europeo del 24-25 ottobre 2013"

l'aumento della qualità del servizio amministrativo tramite l'utilizzo di internet, visto come un servizio strategico ai fini di un miglioramento dei benefici per utenti in termini di efficienza;

la promozione di obiettivi di politica economica scaturita da una migliore disposizione di governo. Effetti specifici nel mondo digitale possono portare ad esternalità positive nel sistema economico reale;

il raggiungimento di risultati positivi in settori politici chiave come la salute, l'ambiente, il welfare, la sicurezza e l'educazione, tramite l'utilizzo delle tecnologie d'informazione e comunicazione;

l'avanzamento dell'agenda delle riforme. Sviluppando al massimo il governo elettronico le amministrazioni statali potranno concentrarsi sui mutamenti aggiuntivi richiesti per coordinare tra loro l'erogazione di servizi e le istanze di good governance;

l'instaurazione di un genuino ed effettivo rapporto di fiducia tra il governo e la pubblica amministrazione, che andrà a riflettersi conseguentemente sul livello di fiducia dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione.<sup>11</sup>

Detti obiettivi sono scaturiti dalle deliberazioni del "OECD E-government Working Group", di cui fanno parte Australia, Canada, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Giappone, Korea, Messico, Olanda e Stati Uniti. Altresì si prendono come base metodologica di riferimento documenti, deliberazioni e fogli informativi preparati dai Paesi membri. Ci si basa inoltre sull'analisi delle strategie di e-government attuate dai Paesi membri.<sup>12</sup>

Possiamo vedere come nell'analizzare lo sviluppo dell'e-government nel contesto dell'Unione Europea ci si muova lungo tre diverse prospettive: quella politica, quella dell'utente e quella della valutazione dei risultati.

La prospettiva politica riguarda i progressi raggiunti nell'implementazione delle priorità politiche dell'E-government così come dettate dall' "E-government Action Plan 2011-2015". Per misurare tali progressi possiamo andare a vedere il grado di centralità assunta dagli utenti nei riguardi della funzione amministrativa, il livello di trasparenza raggiunta dalle pubbliche amministrazioni e la semplificazione della mobilità all'interno dei confini europei.

Per quanto riguarda la prospettiva dell'utente ci si concentra su tre diversi gruppi di utenti: imprenditori, chi cerca lavoro e gli studenti. Per vedere quanto sia stato fatto per sviluppare al massimo le potenzialità del governo elettronico, è necessario capire quanto queste tre categorie d'utenti siano facilitate nell'iniziare una nuova attività imprenditoriale, nel trovare un'occupazione e nel terminare il loro ciclo di studi attraverso l'utilizzo di piattaforme digitali. In poche parole, quanto i servizi elettronici messi a disposizione dalla pubblica amministrazione rendano più agevole il percorso formativo di ognuno di questi soggetti.

Infine, in relazione alla prospettiva della valutazione dei risultati, questi ultimi si analizzano tenendo conto del contesto socio-economico e culturale del Paese oggetto d'analisi. Le comparazioni valutano quindi le performance di Stati ritenuti simili sotto il profilo dello sviluppo dell'e-government al loro interno, un'analisi dei fattori specificatamente relazionati alla domanda ed offerta di e-government ed una valutazione incrociata di come i fattori specifici dell'e-government impattino sui diversi Paesi membri, così da capire quale livello di maturità di governo elettronico porsi come prossimo obiettivo.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> " The case for E-government : excerpts from the OECD report "The e-government imperative" 1.Objectives, scope and context, 1.3. Objectives

<sup>12</sup> " The case for E-government : excerpts from the OECD report "The e-government imperative" 1.Objectives, scope and context, 1.4. Methodology

<sup>13</sup> "E-government benchmark insight report", "Future-proofing eGovernment for a Digital Single Market", Three perspectives on eGovernment performance in Europe

#### 4. Sviluppi futuri <sup>14</sup>

Le pressioni ai governi ad essere più reattivi ai cambiamenti sociali in corso sono in continuo aumento, essi si devono adeguare alle esigenze di maggiore efficienza ed efficacia amministrativa dei cittadini. La pubblica amministrazione europea, deve rispondere con adeguatezza alla sempre più grande espansione della “società dell’informazione” in quanto, sia le imprese che i cittadini pretendono che le istituzioni europee siano in grado di guidare efficacemente i governi nazionali nel processo di sviluppo del governo elettronico. I governi devono accettare la sfida delle nuove tecnologie, nuove tecnologie che sono in continua evoluzione, è quindi di importanza primaria capire che le decisioni prese oggi andranno a determinare le capacità future di adattamento ad un mondo che cambia ogni giorno sempre di più.

Gli iniziali risultati dell’applicazione del primo stadio dell’e-government, siti governativi, servizi interattivi e lo sviluppo di portali, contrastano fortemente con lo stadio successivo dello stesso. Quest’ultimo stadio necessita della creazione di infrastrutture invisibili informatiche, lo sviluppo di disposizioni amministrative tra loro connesse e molti altri servizi di natura più complessa rispetto a quelli del primo stadio di governo elettronico, per mettere in pratica quanto detto, saranno di importanza vitale una maggiore collaborazione tra i diversi livelli di governo e un profondo cambiamento organizzativo degli uffici pubblici.

I governi dovranno identificare e risolvere le diverse questioni proposte dal continuo processo di attuazione e miglioramento dell’e-government. Non sarà più sufficiente concentrarsi sull’introduzione delle tecnologie d’informazione e comunicazione, si dovrà guidare, supervisionare e controllare la trasformazione del governo, così come tradizionalmente inteso, in governo elettronico. Questo mutamento radicale nella struttura e nei metodi di governo tradizionali sarà possibile stabilendo una relazione tra le pubbliche amministrazioni ed il governo e tra i vari livelli di quest’ultimo.

In questo contesto, la valutazione dei risultati è forse lo strumento più significativo che il governo possiede, per limitare i margini d’errore che si possono presentare mettendo in atto strategie future di adattamento alla modernizzazione della burocrazia.

Di seguito, i principi guida per un governo elettronico di successo:

è necessaria una leadership impegnata sul fronte della digitalizzazione, che sappia dirigere con attenzione il processo di modernizzazione e che sappia rispondere prontamente a situazioni inaspettate;

è auspicabile un’effettiva integrazione tra la funzione di erogazione di servizi e le istanze del governo elettronico;

deve essere presente una collaborazione tra le diverse agenzie ed uffici in una visione centrata sulle esigenze dell’utente;

i costi delle tecnologie d’informazione e comunicazione devono essere visti come un investimento per il futuro;

i governi devono assicurare e migliorare l’accesso degli utenti ai servizi on-line;

gli utenti devono poter scegliere quale metodo di interazione con il governo desiderano avere;

la qualità dell’informazione veicolata dalle pubbliche amministrazioni deve poter essere oggetto di feedback da parte degli utenti;

---

<sup>14</sup> " The case for E-government : excerpts from the OECD report “The e-government imperative” 1.Objectives, scope and context, 4. Conclusions and future challenges

l'e-government deve necessariamente basarsi sull'obiettivo di protezione dei dati personali degli utenti utilizzatori dei servizi digitali;

si deve dare la certezza di chi sia responsabile dei diversi progetti ed iniziative condivise, in un'ottica di maggiore accountability;

infine si devono identificare correttamente la domanda, i costi, i benefici e l'impatto che il governo elettronico può avere al momento della sua istituzione.

Basandosi su questi principi base, il governo elettronico può veramente apportare miglioramenti nelle vite dei cittadini singolarmente considerati e delle imprese, portando conseguentemente ad un miglioramento complessivo della funzione di governo.

## L'Italia: excursus storico sulla funzione burocratica

### 1. Gli assetti dell'amministrazione post-unitari<sup>15</sup>

Nel 1861, anno della costituzione del Regno d'Italia, la funzione amministrativa restava ancora ancorata a dinamiche e processi basati sulla concezione di prestazione di fedeltà personale al sovrano, esplicandosi come mera applicazione dei codici di derivazione militare. I funzionari burocratici percepivano sé stessi come una casta avendo un'alta concezione del proprio ruolo.

Nel 1876 infatti gli impiegati non erano più di 11.000 e di questi la maggior parte erano piemontesi, molti burocrati appartenenti alle amministrazioni statali pre-unitarie preferirono infatti cambiare mestiere, sia per l'inadeguatezza della loro preparazione nei confronti dei funzionari piemontesi, sia per manifesta fedeltà ai vecchi regimi. Fino alla fine dell'Ottocento il nucleo centrale dell'amministrazione statale restò piemontese; come si evince da un'inchiesta affidata dal Presidente del Consiglio Ricasoli al capo divisione del Ministero dell'Interno, Antonio Binda, la funzione amministrativa nel 1866 era inficiata da mali frutto della gestione inadeguata della burocrazia che era intrappolata in routine esasperanti generate dalla cieca obbedienza ai regolamenti, gerarchie basate su tiranniche logiche di anzianità che non davano spazio alla meritocrazia, poca produttività e ancor minore efficacia. Così terminava il resoconto di Binda: "Funzionari forniti con pari abbondanza da tutte le Regioni meglio avrebbero saputo corrispondere alle svariate esigenze delle diverse Province del Regno, che in parte sono ancora fra di loro ben diverse per indole e per costumi, di quanto non potevano fare quelli allevati da una Regione sola", (Archivio centrale dello Stato, Carte Ricasoli, b. 3, fasc. 18, sf. B), è esplicito il sentimento di disaffezione nei confronti di una funzione statale che tutto era, meno che unitaria, ancora basata su logiche di divisione e conflitto tra le aree geografiche e storiche del paese.

Si diventava impiegato statale tramite cooptazione dall'alto, seguita poi da promozioni per anzianità o avanzamenti di grado per merito. La struttura dei Ministeri, delineata nel Regolamento Cavour, era di tipo piramidale dove, al vertice il ministro era l'unico responsabile della funzione amministrativa che rispondeva esclusivamente al Re; sotto di lui il segretario generale che esplicava compiti di raccordo tra i vari gradi gerarchici, che dopo di lui erano: direttore generale, capo divisione, capo sezione, segretari delle diverse classi e gli applicati. Al gradino più basso i volontari che imparavano il mestiere senza remunerazione fissa.

La possibilità di fare carriera non era garantita da alcun titolo di studio, erano piuttosto le doti di operosità, ordine, riservatezza, rispetto delle gerarchie e decoro che permettevano l'escalation gerarchica all'interno della funzione pubblica, escalation resa possibile esclusivamente dal giudizio del diretto superiore che si basava su criteri discrezionali e nulla lasciava a merito o obiettività di giudizio.

Cavour aveva modellato l'apparato burocratico statale come un'entità acefala, indipendente e neutrale. Essa dipendeva esclusivamente e direttamente dalla funzione politica. Il Ministro rispondeva al Parlamento, quindi, l'amministrazione lavorava sotto la responsabilità del Ministro senza poter mostrare alcuna discrezionalità per quanto riguarda le decisioni e gli obiettivi da raggiungere. La burocrazia post-unitaria appare allora come una macchina con l'unico compito di eseguire gli ordini impartiti dalla sfera politica, in quanto solo il potere politico assumeva decisioni amministrative.

Questa concezione neutrale della burocrazia porterà ad un modello di funzionamento dell'amministrazione fondato sulla rinuncia di qualsiasi protagonismo da parte dei funzionari, che aveva come conseguenza l'abbattimento più totale di forme di discrezionalità. Si accentuarono quindi le divisioni delle responsabilità creando un processo operativo che dall'alto faceva partire la pratica, divisa e ulteriormente razionalizzata in

---

<sup>15</sup> "L'Unificazione", L'amministrazione centrale, Guido Melis

ogni passaggio di grado dall'ufficio più alto a quello più basso, che avrebbe concretamente lavorato su di essa.

Tra il 1861 ed i primi anni Ottanta dell'Ottocento si ebbero una serie di tentativi di riforme dell'amministrazione. La "rivoluzione parlamentare" attuata dalla Sinistra, non ebbe influenze dirette sull'apparato amministrativo sebbene Depretis colse l'esigenza di migliorare le regole sui diritti e i doveri dei funzionari, riordinare i ruoli organici con lo scopo di inserire all'interno del sistema burocratico italiano primi elementi di garantismo liberale. Da ciò, e dall'esigenza di miglioramento delle condizioni economiche dei funzionari scaturì un progetto di legge atto a generare una divisione tra categorie di funzionari, introdurre un limite all'azione dei ministri, favorire la selezione in base al merito ed altre precauzioni di stampo garantista. Detto progetto di legge decadde senza essere approvato, così come non ebbero successo gli altri progetti del 1881 e del 1883.

## 2. Dalla fine del secolo alla fine della Prima Guerra Mondiale<sup>16</sup>

Lo sviluppo della pubblica amministrazione, in Italia, non andò di pari passo con l'unificazione politica. Il cosiddetto decollo amministrativo cominciò a manifestarsi solamente nella prima decade del Novecento, con il governo Giolitti. Quest'ultimo attuò la riforma della funzione amministrativa adeguandola all'emersione dei seguenti sei fenomeni:

la crescita delle dimensioni dell'amministrazione, causata da politiche sociali, quali la legislazione speciale per il mezzogiorno e l'assunzione statale di grandi opere e servizi pubblici, che andarono a carico dei poteri locali e di quelli ministeriali;

la meridionalizzazione dell'amministrazione, che portò ad una classe burocratica esclusivamente proveniente dal sud d'Italia. Si creò una dicotomia tra sistema economico, retto e presieduto dai settentrionali, e sistema istituzionale diretto dai meridionali;

la modificazione delle funzioni, che da prettamente essenziali e tecniche, andarono a preoccuparsi di questioni sociali. Questo portò lo Stato a ripensare alle modalità autoritative con le quali aveva gestito il potere fino ad allora, dovendosi adeguare alle nuove esigenze dei servizi sociali;

l'accentuazione del ruolo di mediazione sociale, che inserisce la funzione amministrativa nel conflitto tra gli interessi divergenti dei vari gruppi sociali ed economici. Questo ruolo sociale della burocrazia statale portò ad una ulteriore complicazione del processo amministrativo e ad un suo conseguente rallentamento;

un nuovo rapporto con la politica, che implicò una sorta di burocrazia di governo per la quale politica ed amministrazione si incontravano in sede privilegiata. Aumentò il potere dell'alta dirigenza che ottenne una grande delega dalla classe politica nella gestione interna dell'amministrazione, che aumentò l'influenza che l'alta dirigenza aveva sulla vita politica dello Stato ed una loro maggiore retribuzione;

la nascita di uno spiccato pluralismo amministrativo, scaturito dalla precedente moltiplicazione delle funzioni. Per far fronte alle esigenze industriali dello Stato, nacquero per la prima volta le amministrazioni parallele dotate di ampi margini di discrezionalità ed autonomia gestionale e finanziaria.

Importante è l'effetto che queste amministrazioni parallele hanno avuto sul formalismo giuridico di stampo giolittiano, che rinchiudeva la burocrazia di quell'epoca nella trappola della forma, senza alcuna qualità sostanziale. Avendo ampia autonomia e dirigenti non provenienti da ambienti burocratici, dette amministrazioni svilupparono un sistema d'efficienza amministrativa che realizzava una tendenza correttiva nei confronti dei processi burocratici più tipicamente giolittiani. Con la nascita delle amministrazioni parallele

---

<sup>16</sup> "Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana", C. Silvestro e S. Bono, 2. L'amministrazione giolittiana (1900-1914), 3. Dal periodo giolittiano al fascismo

si creò un modello alternativo di amministrazione incentrato sullo scopo, con controlli non eccessivamente invadenti ed ispirata a criteri privatistici.

Il decollo amministrativo provocò importanti conseguenze sociologiche, istituzionali e riguardo l'organizzazione dell'amministrazione. In relazione alla prima categoria di effetti, abbiamo l'acquisizione della consapevolezza da parte del ceto degli impiegati di essere il protagonista sociale del tempo, in quanto, impegnato direttamente ed attivamente nello sviluppo economico e sociale del Paese. Istituzionalmente parlando abbiamo un mutamento degli equilibri tra le diverse istituzioni, l'autorevolezza del Consiglio di Stato venne rafforzata dalla massiccia presenza al suo interno di esponenti dell'eccellenza burocratica e dell'area giuridica ed ebbe una attività di indirizzo sulle decisioni prese dall'amministrazione. La Corte dei Conti accrebbe di gran lunga la sua area d'intervento con un ingente incremento degli incarichi di lavoro, nell'ambito di riscontro preventivo e consuntivo. Infine il decollo amministrativo apportò modifiche all'organizzazione del lavoro statale contribuendo all'affermazione della predominanza degli amministrativi sui tecnici, per la quale requisito necessario per la carriera burocratica era quello di avere una laurea in giurisprudenza; promosse seppur non volontariamente la nascita del sindacalismo del pubblico impiego e la creazione di una nuova legge per gli impiegati, la l. gg n.290 del 25 Giugno 1908 che confermò i tratti gerarchici della struttura amministrativa, introducendo allo stesso tempo elementi garantisti per il dipendente pubblico.

Tra il 1915 ed il 1918 l'apparato amministrativo italiano subì intense trasformazioni innanzitutto per il passaggio ad un settore burocratico divenuto più grande ed in continua espansione, che perdeva la sua dipendenza totale dalla forza politica per acquistare un maggiore grado d'autonomia, acquisendo un assetto organizzativo variegato ed altamente differenziato. Si rafforzarono inoltre i rapporti tra apparati amministrativi ed economia amplificando il proliferare di modelli organizzativi diversi, che a loro volta tesero a riqualificare il ruolo dell'élites tecniche, autonome e indipendenti nei confronti del potere politico, della burocrazia amministrativa e della Corte dei Conti.

Le conseguenze più importanti delle trasformazioni descritte furono un incremento smisurato della spesa pubblica ed una pervasività invadente della legislazione di guerra. Nel dopoguerra fu Nitti a capire l'importanza di sfruttare l'esperienza della guerra per pianificare adeguatamente la funzione burocratica in tempi di pace. Sul piano economico mirava ad una modernizzazione del Paese trainata da interessi capitalistici forti come quelli dell'industria elettrica e, in relazione alla questione amministrativa, puntava ad una deburocratizzazione che avrebbe portato ad avere un sistema amministrativo composto da pochi funzionari ben preparati e meglio pagati. La debolezza politica della personalità di Nitti non permise il raggiungimento dei suoi obiettivi, se non la nascita di nuovi enti economici e finanziari più autonomi e con personalità giuridica propria.

### 3. L'accentramento fascista

L'autorità fascista, tra il 1923 e il 1924, attuò una serie di riforme che avevano come obiettivo principale la riduzione della spesa pubblica. In un primo momento quindi, non venne preso in considerazione il progetto di politicizzazione della burocrazia e vennero apportate modifiche atte a ridefinire chiaramente la disciplina gerarchica. La riforma, denominata riforma de Stefani, nome del Ministro delle Finanze che la ideò, si basava su di una semplificazione dell'apparato amministrativo tramite l'accorpamento dei dicasteri economici nel Ministero dell'Economia Nazionale, di quelli finanziari nel Ministero delle Finanze e la fusione di quello per le Poste e i Telegrafi, del Commissariato per la Marina mercantile e del Commissariato straordinario per le Ferrovie nel solo Ministero delle Comunicazioni. In più si soppressero i ministeri minori nati durante la Prima Guerra Mondiale e, si applicò una smobilitazione amministrativa che portò al blocco totale delle assunzioni nel 1926.

Si irrigidì la catena dei controlli sull'amministrazione portando le ragionerie centrali dei ministeri sotto il diretto controllo della Ragioneria generale dello Stato, decisione che ebbe conseguenze sull'attività amministrativa rallentandola eccessivamente. A ciò si aggiunse la privatizzazione di alcuni servizi pubblici, come quello dei telefoni, si abrogarono la legge di matrice giolittiana che prevedeva la nominatività dei titoli azionari e il monopolio delle assicurazioni ramo vita.

L'ordinamento gerarchico delle amministrazioni sembrava assomigliare sempre più a quelli militari, lo stato giuridico fascista scaturito dalla legge n. 1094 del 17 Maggio 1928 rafforzò i tratti autoritari che erano già forti nell'ordinamento giolittiano e mise in atto un irrigidimento delle carriere con la divisione in tre gruppi distinti di figure professionali, A, B e C e la definizione di tredici gradi gerarchici.

I nuovi organismi nati dagli accorpamenti e le fusioni sopra descritte, faticavano a conciliare le nuove e vecchie competenze e funzioni. Le direzioni generali preesistenti all'avvento del fascismo, a causa della corsa all'accaparramento delle competenze generata dalla concorrenza delle nuove funzioni introdotte dalla riforma fascista, divennero di dimensioni esageratamente grandi e concentravano nelle loro mani un notevole grado di potere. Come si può bene vedere, questo contraddiceva lo spirito iniziale della riforma, che auspicava una semplificazione ed un maggiore controllo dello Stato sull'amministrazione pubblica.

La riforma De Stefani provocò non pochi scontenti, soprattutto durante la segreteria intransigente di Farinacci, perché la si considerava colpevole di non aver attuato la tanto auspicata fascistizzazione dello Stato. Si ebbero conseguenze contraddittorie quali la creazione di rapporti di tensione all'interno dei Ministeri che condussero al fenomeno della "fuga dai ministeri", un invecchiamento della burocrazia causato dal blocco totale delle assunzioni, che non produsse rinnovamento di alcun tipo, né politico né morale, del pubblico impiego. In altre parole la cultura amministrativa dell'apparato burocratico rimase di stampo liberale.

Nonostante il progetto di fascistizzazione della burocrazia non venne avviato, si ebbe comunque un'adesione dei dipendenti pubblici al fascismo, visto come custode dei valori borghesi del ceto medio ai quali i funzionari appartenevano.<sup>17</sup>

È evidente come l'attività legislativa durante il periodo fascista fu mirata ad obiettivi di accentramento amministrativo, la maggiore importanza dell'amministrazione centrale rispetto a quella periferica ed il controllo degli enti locali ad opera dell'amministrazione governativa causarono un aumento delle funzioni degli uffici, delle qualifiche necessarie per svolgere la mansione burocratica e dei gradi gerarchici su cui si basavano i rapporti lavorativi. Accanto alla burocrazia di partito quindi, si accostarono numerosi organi pubblici che comportarono un ampio aumento del personale amministrativo.<sup>18</sup>

#### 4. Le attuazioni dell'Ufficio per la riforma dell'Amministrazione

Nel secondo dopoguerra, i governi democratici si accorsero subito della necessità di riformare la burocrazia costruendo su nuove basi l'ordinamento del personale e l'organizzazione degli uffici. L'11 Ottobre del 1944 si compose una commissione per la riforma della pubblica amministrazione che nel 1945 presentò una relazione introduttiva e tre relazioni dettagliate sull'organizzazione amministrativa statale, sugli enti pubblici e sulla giustizia amministrativa. Successivamente, nel 1950, i progetti di riforma furono assegnati ad un ministro senza portafoglio assegnato all'Ufficio per la riforma dell'Amministrazione.<sup>19</sup>

La responsabilità dell'Ufficio venne affidata a Roberto Lucifredi che cercò di conciliare l'amministrazione statale italiana con le tecniche organizzative scaturite dalla nuova scienza dell'organizzazione, tipicamente

---

<sup>17</sup> "Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana", C. Silvestro e S. Bono, 4. La burocrazia durante il fascismo

<sup>18</sup> "Burocrazia", Enciclopedia Italiana - III Appendice (1961), Franco Piga

<sup>19</sup> "Burocrazia", Enciclopedia Italiana - III Appendice (1961), Franco Piga

anglosassone. Si introdussero quindi uffici di studio e propulsione, analisi dei costi e dei tempi del processo amministrativo, corsi di formazione e razionalizzazione delle tecniche di lavoro.

Lucifredi colse il nesso che si andava instaurando tra l'efficienza del settore pubblico e quella del settore privato, egli mirava a rendere l'attività degli uffici più semplice e veloce tramite una razionalizzazione degli stessi, non uscendo mai da un sistema burocratico rigido ed accentrato così da rispettare i canoni di uniformità amministrativa e gerarchica.<sup>20</sup>

L'opera di questo ufficio ha portato ad un decentramento amministrativo, per il quale, a norma della legge di delegazione n. 150 dell'11 Marzo 1953 attribuzioni di esclusiva competenza dell'amministrazione centrale sono state decentrate agli uffici periferici di amministrazione governativa e ad enti autarchici, contribuendo a rinnovare e riformare l'organizzazione amministrativa statale. Per quanto riguarda l'ordinamento del personale, come si evince dal testo unico n. 3 del 10 Gennaio 1957 si è andato a modificare lo statuto dei dipendenti civili statali<sup>21</sup>, questo testo unico designò quattro carriere: direttiva, di concetto, ausiliaria ed esclusiva, senza introdurre il grado funzionale.<sup>22</sup>

Negli anni Sessanta la riforma dell'amministrazione si legò indissolubilmente al tema della programmazione economica mentre negli anni Settanta si assistette alla regionalizzazione e all'avvento della dirigenza con il d.P.R. n. 748/1972. In questo contesto si propongono nuovi modelli organizzativi, quello del sistema nazionale e quello della partecipazione. Con le commissioni Giannini del 1979-1981, nonostante accorpamenti ed istituzioni di nuovi enti e ministeri, la soppressione degli enti ritenuti inutili, la riorganizzazione delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio, la pubblica amministrazione risultava sempre di più inefficiente e incoerente. È solo negli anni Ottanta che si verifica un'inversione di tendenza all'espansione del sistema amministrativo pubblico, attuando la privatizzazione di alcuni dei più importanti settori fino ad allora in mano allo Stato e, con la legge quadro sul pubblico impiego del 1983, si introducono meccanismi negoziali all'interno del pubblico impiego.

Successivamente alle leggi amministrative n. 142, sull'ordinamento delle autonomie locali, e la n. 241 sul procedimento amministrativo, la razionalizzazione degli uffici amministrativi avvenne in concomitanza dei problemi generati dall'eccessivo innalzamento del debito pubblico, si varò allora la legge n. 537/1993 che conferiva ampie deleghe d'azione al governo. Quest'ultimo sviluppò la sua azione su tre direttrici: la semplificazione dei procedimenti amministrativi tramite delegificazione, le impostazioni di linee generali per la razionalizzazione ed aggiustamenti di piccola portata in settori specifici.

Il risultato maggiore in questi tempi è rappresentato dal D. Lgs. N.29/1993 per la riforma del pubblico impiego e della dirigenza pubblica dove elementi essenziali sono la distinzione tra politica ed amministrazione e la contrattualizzazione del rapporto d'impiego, che permettono, almeno in teoria, ingenti recuperi di efficienza.

<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> "Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana", C. Silvestro e S. Bono, 5. La questione amministrativa dagli anni '50 alle riforme Cassese

<sup>21</sup> "Burocrazia", Enciclopedia Italiana - III Appendice (1961), Franco Piga

<sup>22</sup> "Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana", C. Silvestro e S. Bono, 5. La questione amministrativa dagli anni '50 alle riforme Cassese

<sup>23</sup> "Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana", C. Silvestro e S. Bono, 6. Le riforme del Ministro Cassese

# L'e-government in Italia

### 1. Introduzione dell'e-government nel contesto italiano

L'introduzione del governo elettronico in Italia è diretta conseguenza della strategia europea di Lisbona 2010. Il quadro europeo di modernizzazione amministrativa, basato sulla deliberazione del Consiglio europeo del 2000 si pone di realizzare uno spazio unico dell'informazione, il rafforzamento degli investimenti in innovazione e nelle tecnologie per l'informazione e la comunicazione e, la realizzazione di una società dell'informazione più inclusiva. Quindi le politiche italiane in materia di modernizzazione amministrativa sono l'attuazione di quelle predisposte a livello europeo. Per attuare in maniera efficace le linee guida europee, è necessario porre in essere molteplici e diversificati strumenti che garantiscano lo sviluppo efficace dell'e-government, trovando una soluzione alle svariate problematiche che l'applicazione di tale progetto comporta.<sup>24</sup>

Per sostenere al massimo l'e-government si è sviluppato il "Piano d'azione per la Società dell'Informazione" in coerenza con l'iniziativa eEurope 2002. Le aree d'intervento del piano riguardano il capitale umano e la sua formazione, l'istruzione, la ricerca e lo sviluppo; l'e-government come ammodernamento dei servizi della pubblica amministrazione; il coordinamento basato su regole e procedure ben definite dell'e-commerce e le regole di concorrenza ed accesso alla gara per l'assegnazione delle frequenze di telefonia mobile. La transizione alla società dell'informazione è considerata strategica per uno sviluppo effettivo del Paese, Paese in cui lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e la comunicazione è ancora decentrato e spontaneo. Affinché questo processo di sviluppo delle TIC sia effettivamente messo in atto, è necessaria la cooperazione dei soggetti direttamente interessati come i cittadini, le imprese, le amministrazioni pubbliche, le università ed i mercati finanziari. Questa cooperazione porterà poi ad un ambiente genuinamente concorrenziale nell'ambito delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, condizione base per gli ulteriori sviluppi nel settore.<sup>25</sup>

Nel documento "Verso il Sistema Nazionale di e-Government", il Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione Luigi Nicolais, espone un quadro generale d'indirizzi che mirano al soddisfacimento di numerosi obiettivi. In una visione sistemica di applicazione del governo elettronico si dovrà migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione, favorendo la convergenza digitale tra nuove tecnologie, servizi pubblici e processi amministrativi; per facilitare la convergenza digitale si dovrà quindi realizzare una piena cooperazione ed inter operabilità tra le amministrazioni per ridurre i tempi e semplificare le procedure. Inoltre, tramite un maggiore controllo di gestione e maggiori supporti alla programmazione e alla gestione della finanza pubblica, si potranno migliorare la trasparenza e l'efficacia della spesa pubblica.

Di fondamentale importanza è la costruzione della cittadinanza digitale, che implica il superamento del digital divide tramite la rimozione degli ostacoli che rendono difficoltoso l'accesso digitale, ed uno sviluppo della cosiddetta e-democracy grazie ad una rinnovata ed ampliata offerta di servizi online, che rendono il cittadino più partecipe alla vita politica ed amministrativa dello Stato.

La qualità e l'efficienza dei processi amministrativi pubblici necessitano di una misurazione adeguata e basata su di un approccio sistemico che ne garantisca la crescita, attraverso modelli per la divulgazione e la misurazione dell'utilizzo dei servizi riferendosi anche a parametri internazionali come il Customer Satisfaction e il Citizen Relationship Management.

---

<sup>24</sup> "E-Government e organizzazione nelle amministrazioni pubbliche", 1.1 I programmi di e-government in Italia"

<sup>25</sup> <http://www.interlex.it/testi/piano.htm>, Fonti e normative, Il piano d'azione per la società dell'informazione

In questo contesto si dovrebbe garantire una competitività delle imprese nel settore delle tecnologie d'informazione e comunicazione per accrescere l'industria specializzata nelle innovazioni tecnologiche, per aumentare l'utilizzazione e la diffusione di soluzioni Open Source.

In generale, l'obiettivo del Ministero per l'Innovazione e la Riforma nella Pubblica Amministrazione è quello di rendere l'Italia parte integrante della strategia europea d'innovazione amministrativa, attuando un processo di scambio continuo tra livello europeo e livello nazionale di buone pratiche ed esperienze, così da poter entrare a pieno titolo nella "European Information Society- i2010".<sup>26</sup>

## 2. L'adeguamento

Negli anni Novanta, la modernizzazione della pubblica amministrazione trovava il suo punto di partenza nell'innovazione legislativa, che poneva in essere un corpus normativo ampio e sempre in evoluzione. Con l'avvento del nuovo secolo si ha un cambio di direzione nella considerazione del concetto di innovazione e, dal mito della legislazione si passa a quello dell'innovazione tecnologica. Nonostante le differenze lampanti dei due approcci, al loro interno si può individuare una logica comune per la quale, sia i cambiamenti legislativi che l'introduzione di nuove tecnologie producono significativi cambiamenti nei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini.

Il grande sforzo economico, attuativo e progettuale, dedicato alla realizzazione di soluzioni innovative, per quanto riguarda le capacità del governo elettronico, ha aumentato l'accessibilità alle informazioni ma non ha avviato un miglioramento dei servizi transattivi che permetterebbero un effettivo mutamento nei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione. Questo perché l'aggiornamento delle informazioni disponibili online richiede un impegno organizzativo enorme da parte delle amministrazioni più complesse. Ma è proprio nel miglioramento e nell'attivazione di questi servizi transattivi che si può capire quanto la dimensione dell'organizzazione abbia acquistato centralità, i risultati mediocri che sono stati raggiunti, sono mediocri proprio per il fatto che si è avuta la concentrazione delle energie di rinnovamento nel solo ambito tecnologico.

Così si fa un ulteriore passo avanti, dalla mitizzazione dell'innovazione tecnologica si passa al dover rispondere alle esigenze organizzative delle amministrazioni pubbliche, tenendo conto delle numerose variabili che entrano a far parte del processo d'innovazione. Tra queste variabili troviamo l'innovazione tecnologica ma non solo, essa deve essere affiancata all'innovazione dei servizi e dei processi amministrativi che devono essere semplici, sostenibili e partecipativi.<sup>27</sup>

È necessario seguire una doppia linea innovativa per migliorare la qualità delle prestazioni, la semplificazione dei processi a supporto dell'erogazione dei servizi deve essere accompagnata alla facilitazione dell'accesso ai servizi tramite i portali. Quindi si deve andare a lavorare sul modello di servizio offerto e sulle tecnologie di front office. La semplificazione dei processi di erogazione dei servizi richiede l'intervento sulle regole amministrative e in generale sul quadro normativo di riferimento. Per abilitare le innovazioni procedurali è auspicabile un'attenta analisi sulle regole che le amministrazioni devono seguire, per vedere se dette regole necessitano di miglioramenti o modifiche atte a realizzare l'innovazione di procedure e sistemi di controllo.<sup>28</sup>

L'adeguamento del sistema amministrativo italiano alle istanze dettate dall'e-government, non passa solamente attraverso la revisione dell'organizzazione e dei processi e la modifica delle regole e delle procedure amministrative: si deve andare a guardare anche agli attori protagonisti del progetto di sviluppo

---

<sup>26</sup> "Patto per l'attuazione del Sistema Nazionale di E-Government nelle Regioni e negli enti locali" 1. Il sistema nazionale di e-government

<sup>27</sup> "E-Government e organizzazione nelle amministrazioni pubbliche", 2.1 Dal primato della tecnologia alla centralità dell'organizzazione

<sup>28</sup> "E-Government e organizzazione nelle amministrazioni pubbliche", 2.1 Dal primato della tecnologia alla centralità dell'organizzazione

del governo elettronico. Se agli inizi il referente cardine era il responsabile dei sistemi informativi, il superamento della visione incentrata sull'innovazione tecnologica porta alla ribalta nuovi e numerosi attori come il management e la generalità del personale che si occupa dell'erogazione dei servizi. La gestione multicanale dei rapporti cittadini-amministrazione richiede un addestramento per l'utilizzo e la conoscenza delle nuove procedure ed una revisione del rapporto tra amministrazione ed utenti in generale. Sono allora richieste nuove figure professionali, con nuove competenze in campo tecnologico ed informatico che riescano a tradurre concretamente il passaggio da un'amministrazione pubblica tradizionale ad una moderna; un primo passo verso la stabilizzazione del nuovo sistema amministrativo, così tecnologico ed innovativo, potrebbe essere quello di riconoscere ufficialmente la necessità di queste nuove professionalità, portatrici di competenze tecniche del tutto nuove, all'interno del sistema professionale delle amministrazioni.<sup>29</sup>

### 3. Le realizzazioni

Per quanto riguarda le realizzazioni dell'applicazione del modello di governo elettronico, sotto l'aspetto legislativo, l'Italia ha prodotto un quadro normativo abbastanza adeguato per far fronte alle sfide della digitalizzazione dell'amministrazione. Con il D. Lgs. N.82 del 7 Marzo 2005, denominato Codice dell'Amministrazione Digitale, si vanno a definire il diritto dei cittadini e delle imprese all'uso delle tecnologie informatiche per interagire con la pubblica amministrazione e la dotazione agli stessi degli strumenti con i quali interagire, ossia: firma elettronica, posta elettronica certificata, regole per i pagamenti elettronici e sportello unico per le attività produttive in modalità telematica.

Il codice dell'amministrazione Digitale mira anche ad attuare un'alfabetizzazione digitale dei cittadini, lo scambio d'informazioni tra i diversi livelli di amministrazione con modalità esclusivamente telematiche quali il Sistema Pubblico di Connettività e la rete internazionale della pubblica amministrazione ed infine preparare adeguatamente i funzionari pubblici tramite progetti di formazione informatica.

In relazione all'aspetto della promozione di modelli di e-government attraverso investimenti in progetti cofinanziati a livello centrale, regionale e locale si assiste a due distinte fasi di attuazione, nella eGov fase I sono stati cofinanziati 134 progetti per un ammontare complessivo d'investimento di 500 milioni di euro. Nella eGov fase II, l'obiettivo principale è quello di allargare al maggior numero possibile di amministrazioni locali i processi di innovazione già avviati con la prima fase. Con il finanziamento di 207 milioni di euro si è cercato realizzare servizi infrastrutturali e servizi per cittadini ed imprese adeguati nella totalità del territorio nazionale.

Il controllo ed il coordinamento di tali progetti era di competenza del Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione, operante presso la Presidenza del Consiglio, si occupava della messa in atto delle politiche del Ministero per le Riforme e l'Innovazione nella Pubblica Amministrazione, ed è il risultato della fusione di organi pre-esistenti: il Centro Tecnico per la Rete Unificata della Pubblica Amministrazione e l'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione. I compiti di questo organo erano: la vigilanza sull'attività dei certificatori di firma digitale, la gestione delle risorse del Sistema Pubblico di Connettività e dell'albo dei gestori di PEC e la relativa vigilanza su di essi.<sup>30</sup>

Ad oggi, con l'attuazione del D. Lgs. N.177 del 1 Dicembre 2009, denominato "Riorganizzazione del centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione, a norma dell'art. 24 della l. gg n.69 dell'8 Giugno 2009", il CNIPA si è trasformato in DigitPA.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> "E-Government e organizzazione nelle amministrazioni pubbliche", 2.2. Gli assunti di base

<sup>30</sup> "Lo stato d'attuazione dell'e-government in Italia", F. S. Profiti, Centro Studi e Documentazione Tocqueville-Acton

<sup>31</sup> [http://archivio.cnipa.gov.it/site/it-IT/Attivit%c3%a0\\_-\\_Archivio\\_storico/E-gov\\_per\\_Regioni\\_ed\\_Enti\\_locali/](http://archivio.cnipa.gov.it/site/it-IT/Attivit%c3%a0_-_Archivio_storico/E-gov_per_Regioni_ed_Enti_locali/)

Alla DigitPa è successivamente subentrata l’Agenzia per l’Italia Digitale grazie all’art. 20, comma 2 della lgg. 134/2012 che ha traslato le funzioni e le competenze della DigitPA a questo nuovo ente. In più, alla Agenzia per l’Italia Digitale sono stati attribuiti poteri di emanazione di pareri obbligatori per quanto riguarda l’acquisizione di beni e servizi informatici, e funzioni di consulenza e proposta espliciti tramite emissione di pareri facoltativi e valutazioni.<sup>32</sup>

Il lavoro compiuto dall’Agenzia per l’Italia Digitale è riassumibile nei seguenti dieci risultati raggiunti in merito agli obiettivi posti nel 2014:

la messa in produzione del sistema pubblico d’identità digitale, con il connesso avvio del progetto pilota con gli identity provider e i service provider;

l’avvio del progetto pilota CERT-PA con l’erogazione dei servizi di base. Inoltre è stata attivata la procedura di risposta agli incidenti;

l’estensione dell’anagrafe unica allo stato civile, con servizi personalizzati per i cittadini. Dai 6 milioni del Dicembre 2015 ai 60 milioni nel Giugno 2016;

l’avviamento del sistema di pagamento online PagoPA, già attivo per le amministrazioni pubbliche;

la progettazione esecutiva di login.italia.it, un nuovo sistema operativo per l’accesso online ai servizi della Pubblica Amministrazione;

lo sviluppo di nuovi piani nazionali per la banda ultralarga e la crescita digitale;

l’implementazione di dati.gov.it così com’era delineato nel secondo Piano Nazionale sull’E-government;

la rappresentazione dell’Italia nell’Unione Europea sull’Agenda Digitale, l’internet governance e l’innovazione tecnologica;

la riordinazione dei vecchi progetti ereditati dalle amministrazioni passate, su di un totale di 112 progetti ne sono stati completati 52 e riorganizzati 60;

infine è ricominciata l’opera di riorganizzazione e valorizzazione delle risorse all’interno dell’Agenzia, è stato definito un nuovo bilancio e delineato un piano anti corruzione.<sup>33</sup>

Il 13 Agosto 2015 è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale la Legge 124/2015 “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”. Costituita da 23 articoli così organizzati: dall’8 al 10 organizzazione; dall’11 al 15 personale; dal 16 al 23 deleghe per la semplificazione normativa.<sup>34</sup> Di questi, cinque sono di immediata attuazione: l’art. 3 che delinea il silenzio assenso tra amministrazioni, per il quale in caso di nulla osta si hanno 30 giorni, 90 per i settori ambiente, sanità e cultura, per fermare l’implicito silenzio assenso. In caso di contese tra amministrazioni centrali sarà Il Presidente del Consiglio a dirimere il conflitto. L’art.6 sull’autotutela amministrativa, il potere dello Stato di difendere sé stesso, per la quale se un’amministrazione ha preso una decisione ha solo diciotto mesi per cambiare idea. L’art. 12 sugli incarichi direttivi dell’Avvocatura dello Stato con il divieto di conferimento di incarichi direttivi ad avvocati dello Stato prossimi alla pensione e l’introduzione del principio di rotazione degli incarichi; il 14 riguardo la conciliazione vita-lavoro, con il rafforzamento della flessibilità organizzativa si vuole assicurare che almeno il 10% di dipendenti che faccia richiesta di modalità organizzative di lavoro che permettano la conciliazione tra cure parentali ed impiego possano avvalersene; ed il 15 sul personale delle forze armate con il quale si attua

---

<sup>32</sup> <http://www.agid.gov.it/agid/valutazioni-pareri>

<sup>33</sup> <http://www.agid.gov.it/agid/risultati-obbiettivi-2014>

<sup>34</sup> Promo P. A. Fondazione “Legge 124/2015: approvati i primi 11 decreti attuativi”

l'estensione ai militari della normativa sul procedimento disciplinare, con oggetto fatti sui quali sta indagando l'autorità giudiziaria.

Di fondamentale importanza per l'argomento di questa tesi è l'art. 1 che introduce a pieno titolo nel nostro sistema amministrativo la cittadinanza digitale. In una visione più moderna, ma anche più democratica, si riconosce il diritto del cittadino di usufruire dei servizi della pubblica amministrazione digitali in maniera semplice, diretta ed efficace. Si pone in essere l'accesso a qualunque servizio digitale amministrativo tramite un unico PIN di riconoscimento, si ridefiniscono in chiave digitale i procedimenti amministrativi, si pongono sanzioni per le amministrazioni che non adempiono adeguatamente ad erogare servizi telematici con livelli minimi di tempestività, accessibilità e qualità. Si razionalizzano i meccanismi e le strutture di governance digitali, si ridefinisce il pagamento online come mezzo di pagamento principale nelle transazioni con le amministrazioni pubbliche e si prevede un domicilio digitale per imprese e cittadini.

Tutto questo si concilia al massimo con l'Agenda della semplificazione 2015-2017 che con le sue 37 azioni principali mira a ridurre la sofferenza dei cittadini nei confronti della modernizzazione burocratica digitale in settori come edilizia, impresa, fisco e welfare.<sup>35</sup>

#### 4. Una comparazione statistica<sup>36</sup>

5.Digital Public Services				
5 Digital Public Services	Italy		Cluster	EU
	rank	score	score	score
DESI 2015	15	0.42	0.34	0.47
DESI 2014	14	0.4	0.33	0.45

I servizi pubblici digitali è la dimensione del DESI (Digital Economy and Society Index), dove l'Italia ha la sua migliore performance attestandosi come quindicesima tra gli Stati europei, con un punteggio di 0.42. Nonostante ciò, l'utilizzo dell'e-government è ancora basso, sia per lo sviluppo insufficiente dei servizi pubblici online, sia per la mancanza di abilità digitali da parte degli utenti e delle stesse pubbliche amministrazioni.

<sup>35</sup> [www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it), "La riforma della pubblica amministrazione, da uno Stato pesante a uno Stato semplice"

<sup>36</sup> <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/scoreboard/italy#5-digital-public-services>, European Commission, Digital Agenda for Europe

	Italy					EU
	DESI 2015		DESI 2014		DESI 2015	
	value	rank	value	rank	value	
<b>5a1 eGovernment Users</b>	18%		25	17%	21	33%
% individuals returning filled forms, out of Internet users in the last year (aged 16-74)	2014			2013		2014
<b>5a2 Pre-filled Forms</b>	41		15	48	15	45
Score (0 to 100)	2014			2013		2014
<b>5a3 Online Service Completion</b>	78		14	77	11	75
Score (0 to 100)	2014			2013		2014
<b>5a4 Open Data</b>	485		9	n.a.	-	378
Score (0 to 700)	2014					2014
<b>5b1 Medical Data Exchange</b>	31%		12	31%	12	36%
% General Practitioners	2013			2013		2013
<b>5b2 ePrescription</b>	9.2%		15	9.2%	15	27%
% General Practitioners	2013			2013		2013

I servizi pubblici online, se offerti in maniera efficiente sono un adeguato veicolo di riduzione della spesa pubblica e permettono alle imprese, ai cittadini e alla pubblica amministrazione stessa di accrescere la loro efficienza. L'Italia sta affrontando una sfida chiave per quanto riguarda i servizi pubblici online ma le potenzialità dell'e-government sono esplicabili al loro massimo solo con l'impegno continuo e concreto da parte degli enti ai quali è attribuito il dovere di applicarlo correttamente. L'amministrazione deve e può fare di più per innalzare il livello di interazione digitale tra sé stessa e i cittadini, andando a promuovere uno sviluppo più veloce delle abilità digitali. La provvigione di moduli pre-compilati online è diminuita rispetto l'anno passato da 48 a 41, in più, il fatto che molti servizi pubblici non sono interamente disponibili online può scoraggiare gli utenti meno ferrati in materia digitale ad usufruire di quei pochi servizi resi disponibili.

Il nostro paese presenta una performance decente, anche se migliorabile, per quanto riguarda i servizi digitali inerenti la salute, performance vicina alla media europea.

In conclusione, l'Italia ha realizzato un sostanziale progresso nell'implementazione della legislazione europea in materia di Open data, ciò si evince dal punteggio in Open Data di 485, il nono più alto nei ventotto paesi dell'Unione Europea.

### Conclusioni: promesse, realizzazioni e sviluppi futuri

Tirando le somme, l'e-government in Italia ha appena iniziato il suo percorso di sviluppo. I risultati ottenuti negli ultimi anni sono senza dubbio molti, ma ad essere molti non sono solo i benefici bensì anche i punti di debolezza. Debolezza che non è da ricercare nel concetto di e-government come tale ma nella sua applicazione concreta nel nostro sistema amministrativo. Quest'ultimo sin dal più antico passato nazionale è sempre stato visto con accezione negativa da chi si trovava al di fuori di esso, considerando i funzionari come una casta a parte, privilegiata e non colpita dalle problematiche che i comuni utenti vivevano. Ebbene, questa situazione non appartiene solo ad un antico passato, questa è la situazione che viviamo oggi.

I cittadini, già prima dell'avvento della tecnologia informativa e comunicativa, si trovavano dispersi, confusi e disarmati di fronte un apparato amministrativo enorme, enorme nelle sue grandezze ed enorme nel suo potere, incatenato in logiche burocratiche disdicevoli e troppo incentrate sulla forma, che non permettevano alcuna fuoriuscita dalla solita routine, nessun aiuto, nessuna empatia. Uffici colmi di utenti e vuoti di funzionari, pieni di problemi e senza alcuna soluzione con cui rimediare. Attese infinite, incomprensioni, errori commessi da nessuno e per i quali nessuno aveva responsabilità se non il povero utente: tutto questo era, ed un po' ancora lo è, il nostro sistema burocratico.

È con una speranza immensa che auspico un miglioramento della situazione amministrativa italiana, miglioramento che può certamente essere causato dall'introduzione di meccanismi digitali più partecipativi, inclusivi, democratici e personalizzati. Un miglioramento che deve avere come base uno sviluppo delle abilità tecnologiche prima dei funzionari e poi dei cittadini, maggiore accessibilità ad internet per tutti, anche nelle aree più svantaggiate del territorio nazionale; maggiore chiarezza per quanto riguarda la fruizione di servizi online, processi lineari e semplici che siano in grado di aiutare chi è meno portato all'utilizzo dei mezzi di comunicazione telematici.

Le promesse che il nostro Stato ci fa sono tante, molte sono state realizzate e molte altre sono lontane dall'essere sostanzialmente applicate ma il progresso va avanti veloce, ed è necessario che il sistema politico sia in grado di adeguarsi. Il futuro allora non è totalmente nero, dal grigio più scuro si sta via via schiarendo per arrivare alla purezza del bianco, del trasparente, dell'efficiente.

## Bibliografia

- Agenda per l'Italia Digitale (<http://www.agid.gov.it/agid/valutazioni-pareri> e <http://www.agid.gov.it/agid/risultati-obiettivi-2014>);
- Archivio storico CNIPA ([http://archivio.cnipa.gov.it/site/it-IT/Attivit%  
\\_Archivio\\_storico/E-gov\\_per\\_Regioni\\_ed\\_Enti\\_locali/](http://archivio.cnipa.gov.it/site/it-IT/Attivit%c3%a0_-_Archivio_storico/E-gov_per_Regioni_ed_Enti_locali/));
- Burocrazia, Enciclopedia Italiana - III Appendice (1961), Franco Piga;
- E-government benchmark insight report, "Future-proofing eGovernment for a Digital Single Market";
- E-Government e organizzazione nelle amministrazioni pubbliche;
- Enciclopedia Treccani, Dizionario di Storia, Burocrazia;
- Enciclopedia Treccani, Enciclopedia delle Scienze Sociali, "Burocrazia" di M. Albrow, Weber e il processo di razionalizzazione;
- Enciclopedia Treccani, Vocabolario, Burocrazia;
- European Commission, Digital Agenda for Europe (<https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/scoreboard/italy#5-digital-public-services>);
- Fonti e normative, Il piano d'azione per la società dell'informazione, (<http://www.interlex.it/testi/piano.htm>);
- Il new public management: "L'evoluzione dell'approccio manageriale allo studio della Pubblica Amministrazione", Capitolo Primo, Giappichelli;
- L'e-government: "Manuale di e-government", Fondazione Mondo Digitale;
- L'Unificazione, L'amministrazione centrale, Guido Melis;
- La sfida digitale dell'Europa, Contributo della Commissione per il Consiglio europeo del 24-25 ottobre 2013;
- Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana, C. Silvestro e S. Bono;
- Lo stato d'attuazione dell'e-government in Italia, F. S. Profiti, Centro Studi e Documentazione Tocqueville-Acton;
- Patto per l'attuazione del Sistema Nazionale di E-Government nelle Regioni e negli enti locali;
- Promo P.A. Fondazione;
- The case for E-government: excerpts from the OECD report "The e-government imperative";
- [www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it).

## The modernization of bureaucracy: the e-government in Italy

The aim of this thesis is to describe the process of modernization of bureaucracy in Italy. This process of modernization is asked by the globalization of information and communication technologies that is creating a more digital and connected world.

Particularly I'm going to talk about the improvement of e-government in my country but, before, is necessary to understand what bureaucracy is and what is not, then is time to describe the modern idea of it thanks to the work of Max Weber and his theory of rationalization. After the modern conception of bureaucracy, it will be introduced the movement of New Public Management and its evolution: the e-government.

To understand in a proper way how the electric government is entered in our national culture is appropriate to discuss the process of modernization of the administrative function in the European context, both OECD and European Union knows how important is the e-government for a more democratic and inclusive Europe, this process can also help the political and social integration among the member countries.

Further, is good to made an historic excursus on bureaucracy in Italy. Starting from the post-unity administrative assets, continue until the World War I, the fascist centralization and the consequent decentralization made by the Office for Administrative Reform, we will reach nowadays where e-government is a priority of all the governments in relations with their administrative function.

First of all, the word bureaucracy was coined by the French economist V. de Gournay and its etymology is from the French word bureau, that means office, and the ancient Greek word kratos that means power. A first definition of bureaucracy can be: a large group of people who are involved in running a government but who are not elected. In its extreme conception it can also be seen as a system of government or business that has many complicated rules and ways of doing things. In an abstract way it can be defined as the power of public officials in modern States, power generated by the multiplication of state functions and public institutions. Often bureaucracy is seen in a negative way because of its exaggerate attention to the formal part of regulations without any regards to the concrete contents of them.

There were lots of significant forms of bureaucracy organizations in the ancient past, for example in the China Empire and in the Indian one, in the ancient Greece, where Plato in his work "Republic" has divided the two fundamental roles in the State: the guardians and the auxiliaries.

Bureaucracy reach its mature form starting from the process of formation of the modern State, it is a product born from that process started in Europe in the XVI century, with the aim of basing the sovereign power on a functionary class directly dependent from him.

Talking about Weber he argued that the bureaucratic coordination of activities is the most significant mark of the modern era. The organization of offices is based on hierarchical order and the operations are based on impersonal rules. The bureaucratic coordination of the actions of a lot of people is the dominant structural feature of modern forms of organizations and only through this coordination the proper organization of State and economic system is possible. For Weber bureaucracy, seen in this modern conception, is the only type of organization technically superior to all other forms of administration.

With the introduction of the New Public Management the modern conception of bureaucracy is surpassed by the introduction of private and business way of management of the administrative function. This is due to the explicit inefficiency of the bureaucracy system that has led to an uncontrolled grown of public spending and budget deficit.

The aim of the New Public Management is to led to a good governance, seen as the logics for a proper management of the "res publica" through more controls on the budgets and on the human resources

management with the applications of rules regarding to the efficacy and efficiency of their work for a much more significant transparency and accountability.

In this context the New Public management has found the way to modify and requalify public administration, from the Eighties lots of legislative interventions were made to actuate this process of “privatization” of bureaucracy applying managerial tactics to improve the public administration services. The evolution of this managerial approach is based on: public administration downsizing, de-centralization policies and consequent streamlining of administration procedures, introduction of inner workings of administrated competition, separation of direction and management activities, results empowerment.

The New Public Management had led to the instauration of e-government. The e-government are the services that the institutions supply to the citizens in a digital mode. The utilization of informatics technologies by the electric government is developed in three interested areas: communication between public authority and civil society, the public authorities operation at each level of the democratic process that generate a democracy knows as electronic democracy and public services furniture which became electronic public services.

Further then only a process of simplification of the administrative function, we can see to the electric government as a way to create a higher citizen participation to democracy that supply to citizens instruments for follow and evaluate the quality of public services.

Electric government is very important nowadays for three specific reasons: first of all because there is the necessity of adequate institutional communication to the new communication channel of internet that offers the possibility of an immediate, interactive and efficient communication, as second point because the potentialities of internet promote the development of a new trust relationship between institutions and society. The last significant element has an economic reason due to the lack of public resources.

The e-government is considered a new and different way to organize services, making them become more efficient in relation to the concretes necessities of the citizens and improving their quality. Through the use of the information and communication technologies it can be reach the aim of offer better services to business and citizens.

Now it's time to talk about the European background. The OECD regarding to the electric government put as necessary premises reforming the way public administrations operate in a more user focused point of view and on a responsible government. The report “The e-government imperative” examines the potentiality and the impact of the bureaucratic modernization and the changes needed for maximize the benefits for the public administration in the member countries of the organization.

We have to understand why governments need the electric government:

Because governments use in a systematic way the information and communication technologies;

Because them had received the use of internet in the public administration management;

National governments are studying strategies in relation with the development of e-government establishing objectives and body of coordination for the implementation of the electric government, we can see a qualitative change to the information and communication technologies role appointed by the governments.

The need to respond properly to the pressures of change given by the globalization and the evolution of society generate a continuous process of reform with the aim of “do more with less”.

Concerning the European Union, the importance of electronic government is divided in two different areas: the ability to use technology as a technique which admits a higher participation of users in the public administration activity and the contribute of a good leadership that can manage the digital modernization of

public administration. For a proper development of the electric government is needed a change of paradigm: from the national level to a single European Digital Market with the improvement of the access for citizens and business to digital goods in the entire European territory and the modernization of copyright rights. The implementation of “4.0 industry” can maximize the potential growth of digital economy and create the right conditions for the development of digital networks improving transparency and personal data security.

Now that we have discuss about the European background it's time to analyse the historic context of Italy.

In 1861, the year of unification of the Reign of Italy, the administrative function was based on the relationship of personal trust to the sovereign, it was the simple application of codes descended by the military sector. In 1876 the majority of public officers were from Piedmont and this was the situation until 1800. There was a lot of dissatisfaction for the state administration principally based on the conflict between the different regions of the territory, there wasn't any kind of unitary point of view of the bureaucracy management. Co-optation was the method to became a government official then the career advancement was by merit or seniority. The ministries structure, as defined by the Cavour regulation, had a pyramidal scheme where the only responsible in front of the King was the minister. Cavour defined the state bureaucratic apparatus as an independent and neutral entity who depended exclusively and directly by the political system and so, only the political power could assume administrative decisions.

At the beginning of 1800 we had a series of attempts of administrative reforms, the parliamentary revolution followed by the Left didn't have direct influences on the administrative apparatus, even if Depretis understood the need of improving rules about rights and duties of the government officials.

With Giolitti as prime minister began the development of the “administrative launch” which had important consequences as the consciousness by the functionary class to be the real social protagonist of the time because of its direct engagement with the economic and social development of the country. In the institutional point of view, we had a change on the balance of the different institutions and, at the end, the “administrative launch” produced a modification of state labour organization with the predominance of administrative sectors above the technic ones.

The fascist authority in 1923 and 1924 began a series of reforms with the aim to reduce the public spending, so with the De Stefani reform we had a simplification of the administrative apparatus through the fusion of the economic ministries, of the financial ones and the communication ones. The controls on the administration become more rigid putting the central accounts department under the direct control of the State General Account Department. It was actuated a privatization of any public services and a stiffening of the careers with the division in three groups of professional figures and the definition of thirteen hierarchical grades.

The legislative action during the fascist regime was aimed to centralization objectives that led to the superior importance of central administration towards to the local ones and to the control of the government administration on the local authorities.

After World War II there was the necessity of reform the bureaucracy building upon new bases the public personal and offices organization. In 1950 was established the Office for the Reform of the Administration that applied a process of de-centralization giving to the peripheral offices attributions that were exclusively competence of the central administration.

Now that the historical contextualization is over we can focus on the concrete application of the electric government in Italy.

The introduction of e-government in our country is due to the European strategy of Lisbon 2010 which aim is to create a single space for information and the empowerment of the investments in innovation and

information and communication technologies. So, the Italian policies about e-government are the realization of the European policies about digitalization.

In the Nineties the modernization of public administration was actuated by legislative innovation with a large normative corpus but, with the beginning of the new century we had a change of direction on the consideration of the innovation concept: from a legislative innovation to a technological one.

From an innovation based on technology we have made a step forward to the need of answering to the demands of public administrations organization, the multiples variables that we can find in this process are technological innovation and services and administrative processes innovation. These processes have to be simple, participative and sustainable.

As far as it regards the carrying out of the application of the model of electronic government, under the legislative aspect, Italy has produced a regulative framework adjusted enough to react to the challenges of the digitalization of administration. With the D.Lgs. n. 82 in March 7 2005, named a Code of the Digital Administration, it was defined the right of the citizens and of the enterprises to the use of information technologies in order to interact with the public administration.

The code of the Digital administration aims to carrying out a diffusion of digital skills among the citizens, the information exchange between different administration levels with exclusively telematics formalities as the Public System of Connection and the international net of the public administration and, at last to prepare suitably the public officials through projects of informatics formation.

In relation to the aspect of promotion of models of e-government through investments in projects co-financed at central, regional and local level we can assist to two different accomplishment phases, in the eGov phase I have been co-financiered 134 projects for a total amount of investment for 500 millions of euro. In the eGov phase II, the principal objective is widening to the greatest possible number of local authorities the processes of innovation already started with the first phase. With the financing for 207 millions of euro the government has tried to realise infrastructural services and services for citizens and enterprises adjusted in the totality of the national territory. The control and coordination of these project was a competence of the National Centre for Informatics in Public Administration, in 2009 this authority was transformed in DigitPA, later in 2012 DigitPa was substituted by the Agency for Digital Italy.

On August 13 2015 the Law 124/2015 named "Delegations to the Government in point of reorganisation of the public authorities" has been published on the Official Newspaper. Constituted by 23 so organised articles: from 8 to 10 organisation; from 11 to 15 staff; 16 to 23 delegations for the normative simplification. Of these, five are of immediate accomplishment: the art. 3 that outlines the silence assent between administrations, for which in case of authorisation there are 30 days, 90 for the sectors environment, healthcare and culture, to stop the implicit silence assent. In case of contests between central administrations the conflict will be resolved by the President of the Council. Art. 6 on the administrative self-protection, the power of the state of defending itself, for which if an administration has taken a decision it has only eighteen months to change idea. The art. 12 on the guiding tasks of the Advocacy of the state with the prohibition of conferment of guiding tasks to lawyers of the state near to the pension and the introduction of the rotation of tasks; the art. 14 regards the conciliation life - work, with the reinforcement of the organizational flexibility; and the art. 15 on the staff of the armed forces with which is realised the extension to the soldiers of the normative on the disciplinary procedure, with object on which the judicial authority is investigating

Besides, the art. 1 introduces into our administrative system the digital nationality. In a more modern vision is recognised the right of the citizen of taking advantage of the digital services of the public administration in a simple, direct and effective way. Is actuated the access for any administrative digital service through an only single password, the administrative progresses are redefined in digital key, sanctions are put for the administrations that don't carry out to supply informatics services with least levels of timeliness, accessibility

and quality. the mechanisms and the structures of digital governance are rationalized, the on-line payment is redefined as means of principal payment in the arrangements with the public authorities and a digital domicile is foreseen for enterprises and citizens.

To sum up, the e-government in Italy has just began its process of development. The results of these last years are with no doubts a lots but we have a lots of problems to resolve, too. These problems are not directly concerned with the concept of e-government but with its concrete application in our country. Italians always have had a negative point of view about bureaucracy and nowadays this point of view is not so better. We consider government officials as a favoured social class who cannot understands real problems of common users, we are afraid of the giant dimension and power of the administrative apparatus that is cold, closed and inefficient.

Maybe the substantial application of the electronic government can help citizens to have more trust in State thank to the application of more participative, inclusive, democratic and personalized digital inner workings that can effectively help users to relate with public administration.