



## UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI SALERNO

**Dipartimento di Scienze Aziendali  
Management & Innovation Systems**

**Dottorato di Ricerca in  
Economia e Direzione delle Aziende Pubbliche  
XIV Ciclo**

**Tesi di Dottorato**

***Comuni 2.0  
Una ricerca esplorativa sull'impiego  
dei social media negli Enti Locali***

**Coordinatore**  
Ch.ma prof.ssa  
Paola Adinolfi

**Candidato**  
dott. Raffaele Amoroso  
matr. :8880400085

**Tutor**  
Ch.mo prof  
Marco Pellicano

**Anno Accademico 2014 - 2015**

# INDICE

<b>INTRODUZIONE</b> .....	4
---------------------------	---

## **CAPITOLO 1**

### **L'EVOLUZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

1.1. Il processo di riforma della Pubblica amministrazione.....	9
1.2. L'evoluzione della Pubblica amministrazione alla luce della riforma del titolo V della Costituzione.....	18
1.3. Dal New public managment alla public governance.....	23
1.3.1 Il New Public Management.....	23
1.4. La Public Governance.....	33

## **CAPITOLO 2**

### **L'E-GOVERNMENT**

2.1. L'e-government .....	42
2.2. L'e-government in Italia.....	55
2.3. I piani di azione dell'e-government.....	59
2.4. L'e-Democracy.....	77
2.5. L'e-procurement.....	83
2.6 Lo stato dell'informatizzazione della Pubblica amministrazione.....	88
2.7. Il Codice dell'amministrazione digitale.....	95
2.8. Agenda Digitale Italiana.....	104

## **CAPITOLO 3**

### **LA RIVOLUZIONE DIGITALE**

3.1. La diffusione di internet e le nuove tecnologie per la Comunicazione.....	110
3.2. L'uso di internet nella popolazione italiana.....	125
3.3.1 La nascita dei social network.....	133
3.3.2 La struttura dei social network.....	143
3.4. I social media nella Pubblica amministrazione.....	149

## **CAPITOLO 4**

### **LA RICERCA**

4.1. La ricerca sulla diffusione dei social media nei Comuni italiani.....	160
4.2. I risultati.....	166

<b>CONCLUSIONI.....</b>	<b>173</b>
-------------------------	------------

<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>179</b>
--------------------------	------------

<b>SITOGRAFIA.....</b>	<b>193</b>
------------------------	------------

## INTRODUZIONE

Nell'arco di alcuni decenni, le Comunicazioni umane hanno subito rilevanti cambiamenti e l'uomo, complice delle sempre più sofisticate tecnologie, è riuscito ad abbattere le distanze della realtà con l'invenzione e l'utilizzo, oramai immancabile, delle tecnologie telematiche.

L'attuale evoluzione tecnologica ha reso possibile la disponibilità di tecnologie della Comunicazione e dell'informazione sempre più potenti e ha consentito alle organizzazioni pubbliche e private di venire profondamente trasformate. Il web 2.0 e i social media stanno progressivamente assumendo un ruolo di primaria importanza nel contesto socio-economico contemporaneo, contribuendo a modificare non solo i processi e le modalità di Comunicazione di individui, cittadini e imprese, ma anche la stessa organizzazione e gestione aziendale. *Web 2.0* è la denominazione che è stata data all'evoluzione del World Wide Web e indica una serie di strumenti e opportunità del web di seconda generazione, fondati sulla possibilità fornita agli utilizzatori di condividere e modificare contenuti e applicazioni in modo semplice e collaborativo (O'Reilly 2005). I social media sono alla base del web 2.0 e consistono in mezzi di Comunicazione orientati all'interazione sociale.

Queste tecnologie sono diventate strumenti straordinari nelle mani dei governi nazionali per migliorare la qualità, rapidità e affidabilità dei servizi forniti dalle pubbliche amministrazioni ai privati cittadini e alle imprese, e per migliorare al tempo stesso, la partecipazione attiva dei cittadini nelle decisioni e azioni, promosse dai pubblici poteri con l'obiettivo nel lungo periodo di realizzare la Società dell'informazione. Con lo sviluppo delle reti sociali il Web è diventato soprattutto un luogo nel quale si svolgono conversazioni, si dialoga, si creano nuove opportunità di relazione tra le persone.

Milioni di utenti in tutto il mondo accedono ogni giorno ai diversi siti sociali, attraverso i quali le informazioni nascono, circolano e si diffondono con una velocità e seguendo percorsi del tutto nuovi. L'evoluzione che caratterizza l'attuale scenario dell'informazione e dell'interazione via Web sta profondamente modificando l'approccio del settore pubblico alla rete, anche nel nostro Paese.

Internet è oggi il canale di riferimento per Comunicare con i cittadini.

Molte Pubbliche Amministrazioni (PA), nel loro percorso di rinnovamento e miglioramento, hanno recentemente iniziato a gestire profili e pagine di diversi social media per cercare maggiori spazi di dialogo e collaborazione con i cittadini e con tutti gli altri stakeholder. La decisione delle Pubbliche Amministrazioni di investire nel web 2.0, e nei social media in particolare, sta quindi trasformando il modo di costruire la propria immagine, di gestire la Comunicazione con l'esterno e implica in parte anche cambiamenti nella gestione interna agli enti. Il rapporto tra la Pubblica amministrazione e i cittadini sta vivendo una fase di profondo mutamento: i siti istituzionali non costituiscono più il principale punto di accesso alle informazioni. Sempre più spesso i cittadini cercano sul Web la soluzione ai propri problemi, si informano attraverso le proprie reti di relazioni, cercano il dialogo diretto con il proprio interlocutore, sia esso un'azienda o un ente pubblico. In questo scenario, gli spazi di social networking rappresentano una grande opportunità per la Pubblica amministrazione, non solo per informare e Comunicare in maniera efficace, ma anche per costruire una relazione di fiducia, per ascoltare e monitorare il livello di soddisfazione dei cittadini.

Nel momento in cui una Pubblica amministrazione decide di essere presente negli spazi del Web sociale, deve essere consapevole che sta passando da un modello di Comunicazione "verso" il cittadino a uno "con" il cittadino. Attraverso una presenza consapevole e pianificata nei siti del Web sociale, la Pubblica amministrazione può

iniziare un nuovo percorso di avvicinamento e di apertura ai cittadini in grado di favorire lo sviluppo di processi virtuosi di collaborazione, stimolando la partecipazione e la cittadinanza attiva.

Il presente lavoro si propone di approfondire alcuni aspetti relativi all'utilizzo di strumenti del web 2.0 da parte della Pubblica amministrazione nel particolare ambito costituito dai Comuni italiani. La ricerca esplorativa su cui la tesi si basa mira ad offrire una panoramica sull'adozione e diffusione dei social media (Facebook, Twitter, Youtube) tra i Comuni italiani. La scelta di focalizzare la ricerca sui Comuni è stata dettata dal fatto che questi costituiscono la Pubblica amministrazione più vicina al cittadino, ed è responsabile, in seguito ai processi ormai ultra ventennali di decentramento amministrativo e devoluzione di poteri e funzioni a livello locale, del soddisfacimento di un'entità significativa di bisogni della collettività attraverso l'offerta (diretta o indiretta) di beni e servizi eterogenei.

Visto il forte legame con la cittadinanza e il territorio, i Comuni rappresentano quindi un contesto particolarmente adatto a indagare come i social media vengono utilizzati nel settore pubblico. Le domande di ricerca riguardano: Quali sono i social media più utilizzati; Grado d'intensità degli investimenti effettuati; Finalità e caratteristiche dell'utilizzo dei social media da parte dei Comuni ossia quali ragioni hanno portato alla loro adozione; Se l'impegno e/o investimento fatto nei social media sembra supportare l'evoluzione di strategie di e-Government sia dal punto di vista tecnologico, sia per ciò che concerne l'interazione con i cittadini e gli altri stakeholder. Le riforme di aziendalizzazione della Pubblica amministrazione avviate negli ultimi decenni hanno di fatto condotto non solo all'adozione di principi e strumenti manageriali, ma anche a un sostanziale decentramento di funzioni e compiti ai Comuni. La prospettiva adottata nella ricerca è quella dei Comuni che hanno deciso di utilizzare i social media come

strumenti per far conoscere all'esterno le attività in atto nell'ente e per aprire un potenziale dialogo e una efficace interazione con i cittadini in una logica di e-Democracy. La ricerca è stata condotta tramite la somministrazione di un questionario online e successivamente, per approfondire i risultati ottenuti è stata realizzata un'indagine qualitativa sui profili di social network (Facebook, Twitter e Youtube) dei Comuni più impegnati in termini di interesse nei social media applicando il *modello* sviluppato da Waters et al. (2009), secondo il quale è possibile comparare l'utilizzo dello stesso strumento da parte di organizzazioni diverse attraverso l'analisi di una serie di dimensioni. Dalla ricerca è emerso, innanzi tutto, che i Comuni, pur riconoscendo il potenziale innovativo dei social media, finora vi hanno investito con relativa cautela. Inoltre, risultano poche le esperienze che sfruttano appieno il web 2.0 per avviare e gestire dibattiti e discussioni in una logica di e-Democracy e per integrare efficacemente processi e attività all'interno dell'ente locale. Nella prima parte, di stampo prettamente teorico, ci si sofferma sul processo di riforma della Pubblica amministrazione passando in rassegna i principali contributi della letteratura, ed in particolar modo dal paradigma del new public management alla public governance, al fine di comprendere le logiche e le finalità che hanno ispirato il processo di cambiamento dell'amministrazione italiana. In tale contesto, ai fini di una giusta valutazione della prospettiva, successivamente ci si è concentrati sull'analisi dello strumento di e-Government, cioè all'utilizzazione delle tecnologie digitali nello svolgimento delle funzioni proprie delle istituzioni di governo, e in relazione alle funzioni specifiche del governo dei sistemi territoriali, focalizzandosi sullo stato dell'informatizzazione delle Pubbliche amministrazioni. Il terzo capitolo della tesi è dedicato all'esame dei fenomeni del web 2.0 e dei social media con particolare attenzione alla diffusione di internet e le nuove tecnologie per la Comunicazione. I temi presi in esame riguardano in particolare i social media nella Pubblica

amministrazione, l'uso di internet nella popolazione italiana nonché la crescita e la struttura dei social network. Nel quarto capitolo, vengono presentati i principali risultati della ricerca esplorativa condotta sui Comuni italiani ed infine, si tracciano alcune conclusioni e si discutono dei possibili sviluppi futuri della ricerca.

# CAPITOLO I

## 1. L'EVOLUZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

### 1.1 Il processo di riforma della Pubblica amministrazione

Numerose e complesse sono le traiettorie di riforma disegnate negli ultimi decenni dalle amministrazioni pubbliche e ancor più complesse sono le dinamiche evolutive del loro ambiente di riferimento. Le amministrazioni pubbliche in Italia ed all'estero sono state interessate negli ultimi venti anni da un profondo processo di trasformazione i cui presupposti sono da ricercare nelle dinamiche evolutive del contesto socioeconomico e politico delle moderne società post-industriali.

La continua evoluzione dell'ambiente di riferimento ha messo radicalmente in discussione i tradizionali principi della gestione amministrativa con importanti quanto evidenti ripercussioni sull'atteggiamento dei cittadini e delle imprese, sempre meno propensi a giocare un ruolo di destinatari passivi delle politiche pubbliche e sempre più portatori invece di una domanda di partecipazione attiva nelle scelte e nella valutazione degli esiti dell'agire pubblico.

A partire dagli anni novanta, la Pubblica amministrazione<sup>1</sup> italiana è stata oggetto di un profondo cambiamento che ne ha ridefinito i principi di fondo e, conseguentemente, il modo di operare.

---

<sup>1</sup>L'Amministrazione Pubblica è intesa da Elio Borgonovi come "l'attività attuata per garantire il funzionamento delle diverse forme di organizzazione politica di una popolazione su un territorio". Tale definizione comprende il complesso delle attività esercitate dai vari istituti pubblici presenti in un territorio, diretti a definire e far rispettare le regole su cui si fonda l'organizzazione politica di un paese, nonché, in quanto rappresentativi della Comunità nella quale operano, ad interpretare e tutelare gli interessi generali sentiti dalla stessa Comunità. Nello specifico contesto italiano, la Pubblica amministrazione comprende l'attività svolta dai cosiddetti istituti territoriali, come lo Stato e gli enti locali (Regioni, Province e Comuni), e l'attività di tutte le unità, siano anch'esse enti territoriali e non, gestite e controllate secondo varie modalità dai primi. Elio Borgonovi, in particolare, distingue gli enti operanti nel settore pubblico nelle due tipologie di Azienda Pubblica e di Impresa Pubblica, in funzione dell'autonomia finanziaria da questi posseduta. Più dettagliatamente, l'autore include nel concetto di Azienda Pubblica tutti gli "enti pubblici territoriali e non territoriali nei quali almeno una parte delle

La riforma del sistema pubblico italiano si inserisce in un contesto internazionale caratterizzato dall'attuazione, anche in altri paesi ad economia avanzata, di importanti processi di riordino del proprio apparato pubblico, avviati già dagli anni ottanta<sup>2</sup>.

L'elevata spesa pubblica, tradottasi in un forte indebitamento degli stati, e la scarsa qualità dei servizi offerti all'utenza sono considerati tra i principali fattori alla base della necessità comunemente sentita di ridefinire il ruolo dello stesso stato nella società e le logiche del suo intervento<sup>3</sup>. Il termine **“aziendalizzazione”**, che dall'ultimo decennio

---

risorse finanziarie è ottenuta non tramite il corrispettivo dei beni ceduti, ma tramite tributi, contributi e/o altre forme di prelievo obbligatorio”. Per contro, l'autore qualifica come Impresa Pubblica tutti gli istituti, autonomi sul piano giuridico e/o economico, che svolgono una attività di produzione di beni e di servizi di pubblica utilità, i quali vengono ceduti nel mercato contro il pagamento di un prezzo. BORGONOV E., Principi e sistemi aziendali per le Amministrazioni Pubbliche, Milano, Egea, 2002. Una definizione ed una classificazione delle aziende e delle amministrazioni pubbliche è stata elaborata anche da altri autorevoli aziendalisti, come Luca Anselmi e Umberto Bertini, per i quali si rinvia ai seguenti lavori: ANSELMI L., Il Processo di trasformazione della Pubblica amministrazione. Il percorso aziendale, Torino, Giappichelli, 1995; BERTINI U., Scritti di politica aziendale, Torino, Giappichelli, 1991. Si precisa, inoltre, come, sempre nel contesto italiano, la disciplina-economica aziendale e, antecedentemente a questa, la disciplina ragionieristica hanno sempre rivolto una certa attenzione alla Pubblica amministrazione. Lo studio e l'analisi degli istituti di natura pubblica è riscontrabile, infatti, già negli scritti di Masini (1970), Amaduzzi (1964), Giannessi (1961), Zappa (1957), Onida (1951), nonché, in lavori di Pivato (1938), Chianale (1931), Besta (1922), Cerboni (1886) e Villa (1870), i quali vengono di seguito elencati: MASINI C., Lavoro e risparmio, Torino, Utet, 1970; AMADUZZI A., Sull'economia delle aziende pubbliche di erogazione, Torino, Giappichelli, 1964; GIANNESI E., Interpretazione del concetto di azienda pubblica, Pisa, Corsi, 1961; ZAPPA G., Le produzioni nell'economia delle imprese, Milano, Giuffrè, 1957; ONIDA P., Le discipline economico-aziendali: oggetto e metodo, Milano, Giuffrè, 1951; PIVATO G., Le imprese di servizi pubblici. Caratteristiche di gestione e di rilevazione, Torino, Giuffrè, 1938; CHIANALE A., Il patrimonio degli enti pubblici nei conti e nei bilanci, Torino, Giappichelli, 1931; BESTA F., La Ragioneria, Vol. I, Milano, Vallardi, 1902; CERBONI G., La Ragioneria scientifica. Vol. I: I prole-gomeni, Roma, Loescher, 1886; VILLA F., Elementi di amministrazione e contabilità, Pavia, Bizzoni, 1870.

2 Il processo di riforma del sistema pubblico ha riguardato molti paesi dell'Ocse. Tra questi si ricordano innanzitutto i promotori della modernizzazione amministrativa, ossia, il Regno Unito, con l'attuazione dei programmi Next step e Financial Management Initiative, e gli Stati Uniti, con la definizione delle linee guida del rapporto Gore (un governo che funziona meglio e che costi meno), a cui seguono il Canada, l'Australia, la Nuova Zelanda e numerosi altri paesi ad economia avanzata, ognuno con specifici programmi di riordino del proprio apparato. Per un approfondimento si veda: MENEGUZZO M., New Public Management e modelli innovativi di programmazione e controllo interistituzionale della spesa pubblica, in MENEGUZZO M., Managerialità, Innovazione e Governance: la P.A. verso il 2000, Roma, Aracne, 2001.

3 In merito è stata sviluppata la teoria del fallimento del settore pubblico, la quale si contrappone concettualmente alla teoria economica del market failure. Infatti, mentre quest'ultima è diretta a giustificare l'intervento pubblico in ambito economico attraverso i cosiddetti fallimenti del mercato (individuati nell'asimmetria informativa, nelle externalità positive e negative scaturenti dalla produzione, nei monopoli naturali e nell'esistenza dei cosiddetti beni pubblici puri), la teoria del fallimento del settore pubblico spiega le cause che stanno alla base del fallimento dell'intervento dell'amministrazione pubblica nella società. Per un approfondimento della teoria del market failure: FRANK R.H., Microeconomics and behavior, New York, McGraw-Hill, 1998. Sulla teoria del fallimento del settore pubblico, invece, si veda: LE GRANDE J., La teoria del fallimento del settore pubblico, in “Problemi di Amministrazione

del secolo scorso viene riferito con crescente insistenza alla Pubblica amministrazione, può pertanto essere considerato fuorviante nella misura in cui lascia intendere una sorta di processo di “trasformazione” in azienda di qualcosa che in precedenza azienda non era. La Pubblica amministrazione è sempre stata un sistema di aziende e la dottrina economico-aziendale lo ha riconosciuto ormai da molti anni. La vera novità, pertanto, non risiede nell'affermazione del principio teorico "Pubblica amministrazione = azienda"<sup>4</sup>, ma nel riconoscimento concreto della imprescindibile necessità che anche le organizzazioni pubbliche, in quanto, appunto, aziende, operino secondo criteri economico-aziendali.

L'applicazione dei principi e degli strumenti manageriali in ambito pubblico, infatti, permetterebbe di ricreare nelle aziende e nelle unità che lo compongono quei meccanismi, presenti nelle realtà private, sia a livello decisionale che operativo, incentivanti al perseguimento di maggiori livelli di efficacia e di efficienza, del tutto assenti nell'organizzazione burocratica antecedente alla riforma<sup>5</sup>.

---

Pubblica”, n° 3, settembre, 1992; DRUCKER P.F., *The deadly sins in Public Administration*, in “Public Administration Review”, marzo-aprile, 1980; PIERCE W.S., *Bureaucatic failure and public expenditure*, New York, Academic Press, 1981; HOOD C., *Administrative diseases: some types of dysfunctionality in administration*, in “Public Administration”, vol. 52, 1974.

4 AMADUZZI A. (1978), op. cit., Terza Edizione, UTET, Torino: secondo la definizione di Amaduzzi, ripresa da Farneti, l'azienda è «un sistema di forze economiche che sviluppa nell'ambiente di cui è parte complementare un processo di produzione, o di consumo, o di produzione e di consumo insieme, a favore del soggetto economico ed altresì degli individui che vi cooperano». Per Giannessi, «l'azienda può essere intesa come una unità elementare dell'ordine economico-generale, dotata di vita propria e riflessa, costituita da un sistema di operazioni, promanante dalla combinazione di particolari fattori e dalla composizione di forze interne ed esterne, nel quale i fenomeni della produzione, della distribuzione e del consumo vengono predisposti per il conseguimento di un determinato equilibrio economico, a valere nel tempo, suscettibile di offrire una remunerazione adeguata ai fattori utilizzati e un compenso, proporzionale ai risultati raggiunti, al soggetto economico per conto del quale l'attività si svolge».

5 Per una visione dell'organizzazione burocratica del sistema pubblico si rinvia a: DECASTRI M., *Amministrazione pubblica e stereotipi. Alla ricerca della burocrazia perduta*, in DECASTRI M., HINNA L., MENEGUZZO M., MUSSARI R. (a cura di), *Economia delle aziende pubbliche*, Milano, McGraw-Hill, 2005; HINNA A., *Organizzazione e cambiamento nelle pubbliche amministrazioni*, Roma, Carocci, 2009. A riguardo si veda, inoltre, il lavoro di Max Weber, in cui l'autore propone un idealtipo di burocrazia che ha rappresentato un importante riferimento concettuale nei successivi studi ed analisi dell'organizzazione e del funzionamento degli apparati statali. WEBER M., *Wirtschaft und Gesellschaft*, Mohr, Tübingen, 1922.

Il rinnovo della Pubblica amministrazione, pertanto, si contraddistingue per l'introduzione, anche nella realtà pubblica, delle logiche e degli strumenti impiegati nell'impresa privata o, per essere più precisi, per l'adozione, anche in ambito pubblico, dei principi, logiche e degli strumenti di management, adottati, fino a quel momento, prevalentemente nelle organizzazioni con soggetto economico privato<sup>6</sup>.

Con specifico riferimento al contesto italiano, la riforma della Pubblica amministrazione, avvenuta attraverso numerosi provvedimenti normativi, ci ha condotto, innanzitutto, al decentramento di numerose funzioni detenute dallo Stato verso gli enti locali ed altri organismi territoriali, nonché, ad un forte ridimensionamento, a seguito dell'attuazione di un ampio processo di privatizzazione<sup>7</sup>, dell'intervento diretto pubblico nell'economia. Ciò, dal punto di vista istituzionale, ha determinato una profonda modifica della distribuzione dei compiti e, conseguentemente, dei rapporti fra lo Stato e gli enti locali, nonché, fra questi e il complesso delle unità pubbliche e private operanti nel territorio, nei confronti delle quali, i primi sono andati assumendo una funzione prevalentemente regolatrice.

Un secondo aspetto, oggetto anch'esso di profonde modifiche da parte della riforma aziendale attuata, concerne la modalità di gestione delle unità pubbliche. Una prima

---

<sup>6</sup>In merito si parla di managerialismo e/o aziendalizzazione della Pubblica amministrazione, proprio per evidenziare l'avvicinamento della realtà pubblica ai modelli gestionali tipici dell'impresa privata. Elio Borgonovi, in particolare, attribuisce a tali espressioni il seguente significato: "concentrare l'attenzione sul miglioramento dei processi economici tipici degli enti pubblici (aggiungere al principio della legalità dell'azione amministrativa quello della sua funzionalità e produttività); considerare le specificità dei processi economici che si svolgono in ambito pubblico", BORGONOV E., Principi e sistemi aziendali per le Amministrazioni Pubbliche, op. cit., pag.16.

<sup>7</sup> Sul processo di privatizzazione si rinvia alle seguenti letture: MARINÒ L., Strategie di riforma del settore pubblico in una prospettiva economico aziendale, Torino, Giappichelli, 2005; ANSELM I L. (a cura di), Privatizzazioni: come e perché, Rimini, Maggioli, 1995; DOSSENA G., La privatizzazione di imprese, Milano, Egea, 1990; FERRARIS FRANCESCHI R., Le privatizzazioni di imprese in Italia e in Germania: riflessioni per un'analisi comparata, relazione presentata al Workshop "Privatizzazione di aziende pubbliche in Italia", Roma, CNR, 20 giugno 1997; DUNLEAVY P.J., Explaining the privatisation boom: public choice versus radicals approaches, in "Public Administration", vol. 64, 1986; KENT C.A., Privatisations of public functions: promises and problems, in WEAVER C.A. (a cura di), Entrepreneurship and the privatising government, Westport, Qorum Books, 1987; LE GRANDE J., ROBINSON R., Privatisation and the welfare state, London, Unwin Hyman, 1984.

fondamentale innovazione, a riguardo, è data dalla separazione tra le attività e le responsabilità di indirizzo attribuite all'organo politico, dalle attività e responsabilità gestionali, attribuite, invece, alla dirigenza.

L'organo politico, in quanto rappresentante (diretto o indiretto) dei membri di una Comunità, a seguito della legittimazione da questi conferita attraverso il voto, detiene il compito di definire e di tutelare gli interessi pubblici che, in un determinato tempo, la stessa Comunità esprime<sup>8</sup>.

Più dettagliatamente, l'organo politico, in quanto soggetto delegato dai membri di una collettività, nell'interesse dei quali agisce, ha il compito di stabilire i fini sociali da perseguire, verso il cui raggiungimento deve essere orientata l'attività pubblica.

La dirigenza, al contrario, rappresenta l'organo preposto al governo delle strutture destinate allo svolgimento operativo delle funzioni pubbliche. A questa, quindi, spetta il compito di guidare l'unità pubblica verso il perseguimento dei fini sociali fissati dall'organo politico, applicando, nello svolgimento della gestione, i criteri di efficienza, di efficacia e di economicità, osservati nelle realtà aziendali.

Una gestione efficace ed efficiente delle organizzazioni pubbliche, infatti, è considerata, come per le organizzazioni private, il presupposto necessario per la sopravvivenza di queste nel tempo e, conseguentemente, per la conservazione della loro capacità di perseguire in maniera continua il fine istituzionale assegnato<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Elio Borgonovi definisce gli interessi pubblici come “gli interessi verso i quali sono orientati gli sforzi congiunti di una Comunità e per il cui raggiungimento sono impiegate risorse Comuni e sono esercitati i «poteri pubblici», ossia i poteri delegati dall'intera Comunità a determinati organi”, BORGONOV E., Principi e sistemi aziendali per le Amministrazioni Pubbliche, op. cit., pag. 26.

<sup>9</sup>La dottrina economico aziendale, in merito, parla di equilibrio economico durevole ed evolutivo. Questo, in particolare, viene individuato dalla stessa dottrina come il fine di ogni istituto aziendale, dal cui conseguimento discende la sua capacità di sopravvivere nel tempo e, conseguentemente, di perseguire con continuità i fini istituzionali che gli sono stati assegnati. Il riconoscimento al fenomeno aziendale di un unico fine, rappresentato dalla sua stessa sopravvivenza, ha determinato il superamento della distinzione concettuale, sostenuta dalla dottrina di derivazione ottocentesca, fra le cosiddette aziende di produzione e le aziende di erogazione. Le prime, secondo la precedente impostazione, presentavano finalità di lucro, attuavano processi produttivi, scambiavano i prodotti nel libero mercato, avevano natura privata ed erano soggette al rischio imprenditoriale. Le seconde, invece, avevano come finalità il soddisfacimento dei

La separazione dell'attività politica da quella gestionale, ossia, la distinzione delle finalità sociali, attribuite all'organo politico, dalle finalità aziendali, perseguite dalla dirigenza, è stata attuata attraverso il riconoscimento a quest'ultima di una maggiore autonomia decisionale<sup>10</sup>, alla quale consegue, necessariamente, anche una maggiore responsabilità dei risultati conseguiti.

Tale responsabilità, in particolare, è posseduta, sia nei confronti dell'organo politico, del quale bisogna rispettare gli obiettivi e gli indirizzi generali preposti, sia, soprattutto, nei

---

bisogni umani, operavano in assenza di scambio, avevano prevalentemente natura pubblica e non erano soggette al rischio di fallimento. Già dagli anni sessanta, parte della dottrina economico-aziendale non distingue più fra aziende di produzione e aziende di erogazione, ma fra aziende e non aziende, sulla base del possesso o meno dei requisiti di azionalità. Questi ultimi, rappresentati dall'ordine combinatorio (combinazione funzionale dei fattori al raggiungimento dell'equilibrio economico aziendale), dall'ordine di composizione (esistenza di adeguate relazioni fra forze interne all'impresa e forze esterne a questa) e dall'ordine sistematico (presenza di un coordinato sistema di decisioni e di azioni), costituiscono, a loro volta, le condizioni dalle quali discende l'equilibrio economico durevole ed evolutivo, ossia, la sopravvivenza nel tempo del sistema aziendale.

Fra i più importanti sostenitori dell'unicità del fenomeno aziendale e del suo finalismo, si ricorda Egidio Giannessi, il quale, in merito, afferma: "Le considerazioni fatte permettono di giungere ad una conclusione molto importante, e cioè, che lo scopo dell'azienda non deve essere ricercato nel «conseguimento del lucro» o nel «soddisfacimento dei bisogni», ma per altra via. La ricerca, del resto, non offre molte difficoltà: basta osservare il comportamento del fenomeno aziendale per dedurre che questo non può avere né uno scopo transeunte come quello del conseguimento del lucro, né uno scopo indeterminato come quello del soddisfacimento dei bisogni, ma solo uno scopo durevole e definito, capace di imprimere all'attività aziendale un carattere inconfondibile con quello di qualsiasi altra forma di attività. Lo scopo indicato, nel quale si concreta l'essenza della vita aziendale, è dato dal conseguimento di un determinato equilibrio economico, promanante dalla combinazione di particolari fattori e dalla composizione di forze interne ed esterne, avente un carattere durevole e, sotto un certo aspetto, anche evolutivo. GIANNESSE E., *Le aziende di produzione originaria*, vol. I, Pisa, Cursi, 1960.

10 Il concetto di autonomia, nella dottrina aziendale, si lega inscindibilmente al concetto di equilibrio economico. Passando da un'ottica oggettiva di osservazione del fenomeno aziendale ad un'ottica soggettiva, infatti, è possibile evidenziare come il perseguimento dell'equilibrio economico durevole ed evolutivo, oltre che dalle condizioni oggettive, individuate negli ordini di composizione, di combinazione e sistematico, derivi anche, e soprattutto, dai principi, dalle scelte e dalle azioni degli individui che operano nel sistema aziendale ed, in primis, dal soggetto preposto alla sua guida. Di notevole importanza, pertanto, appare a riguardo l'autonomia decisionale detenuta da tale soggetto, ossia, il grado di libertà posseduto da questo nel decidere sulla gestione aziendale.

Con riferimento alle unità pubbliche, il concetto di autonomia ha assunto e assume tutt'oggi dei connotati particolari rispetto alle unità private. Le organizzazioni pubbliche, infatti, perseguono per loro natura delle finalità sociali, espresse dall'organo politico, le quali tendono a contrastare con il fine aziendale di economicità perseguita dal manager.

L'elevata importanza sociale riconosciuta ai fini istituzionali di tale tipologia di attività determina l'imposizione, da parte dell'organo politico, di importanti limiti e condizionamenti all'attività del manager, i quali vanno inevitabilmente a ridurre l'autonomia. Relativamente alle unità pubbliche, quindi, non è possibile parlare di autonomia in senso pieno. Questa, infatti, discende sempre dall'entità delle interferenze che il dirigente subisce dall'organo politico. Riguardo al concetto di autonomia aziendale si veda: FERRARIS FRANCESCHI R., *L'azienda: caratteri discriminanti, criteri di gestione, strutture e problemi di governo economico*, in CAVALIERI E. (a cura di), *Economia Aziendale*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2000. Con riferimento specifico all'autonomia nelle aziende pubbliche, invece, si vedano: ZANGRANDI A., *Autonomia ed economicità nelle aziende pubbliche*, Milano, Giuffrè, 2004; ZANGRANDI A., *Management pubblico e crisi finanziaria*, Milano, Egea, 2003.

confronti della Comunità, i cui membri rappresentano, allo stesso tempo, i destinatari dei servizi pubblici offerti e, a seguito del prelievo fiscale, i principali finanziatori di questi<sup>11</sup>.

Il riconoscimento della maggiore autonomia e della correlata responsabilità sui risultati raggiunti ha profondamente modificato il ruolo e la funzione del dirigente all'interno delle organizzazioni pubbliche. Questo, infatti, è passato, dalla posizione di public servant, la cui funzione si limitava al rispetto formale delle procedure e degli atti, a quella di public manager, a cui spetta il compito di definire, attraverso un'opportuna attività di pianificazione, di organizzazione e di controllo, i modelli organizzativi e gestionali ritenuti più adeguati per il raggiungimento, nel rispetto dei principi di efficacia e di efficienza, degli obiettivi sociali stabiliti dall'organo politico.

A supporto delle funzioni manageriali di pianificazione, organizzazione e controllo, attribuite alla nuova figura della dirigenza, si procede, inoltre, ad introdurre, nelle organizzazioni pubbliche, degli strumenti tecnico-contabili, quali la contabilità, sia generale che analitica, i sistemi di budget e reporting, i sistemi di pianificazione strategica, adottati nelle imprese private. L'impiego di tali strumenti è diretto a realizzare anche nelle unità pubbliche un sistema informativo capace di evidenziare

---

<sup>11</sup> A riguardo, in particolare, trovano applicazione i principi dell'accountability, ossia, lo sviluppo di funzioni e strumenti, diretti ad assicurare una maggiore trasparenza dell'attività del manager pubblico, attraverso l'obbligo da parte di questo di rendere conto, in termini di efficienza, di efficacia e di economicità, dell'impiego delle risorse pubbliche nella gestione. Per un approfondimento del concetto di accountability si veda: ROBERTS J., SCAPENS R., Accounting systems and systems of account-ability. Understanding accounting practices in their organizational contexts, in "Accounting Organizations and Society", vol. 10, n° 4, 1985, pagg. 443-456; RABIN B., ROMZECK B.S., Accountability in an intergovernmental arena: new governance and the National rural development partnership, New York, Annual meeting of the American Political Science Association, 1999; GRAY R., OWEN D., ADAMS C., Accounting and Accountability, London, Prentice Hall, 1996; BUCCELLATO A., I controlli nelle pubbliche amministrazioni: l'accountability ed il sistema informativo, in FARNETI G., VAGNONI E., I controlli nelle pubbliche amministrazioni, Rimini, Maggioli, 1997; ALFIERO S., Social accountability nella Pubblica amministrazione, dal bilancio sociale al bilancio partecipato: un percorso innovativo per implementare la creazione di valore verso i cittadini, in "Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale", quaderno monografico, n° 64, 2007; MUSSARI R., L'azienda del comune tra autonomia e responsabilità, Padova, Cedam, 1996; PEZZANI F., L'accountability delle amministrazioni pubbliche, Milano, Egea, 2003.

preventivamente e consuntivamente l'aspetto tecnico, economico e finanziario della gestione, i quali costituiscono, a loro volta, sia una guida per il processo decisionale del manager, sia un parametro di valutazione dell'attività da questo svolta.

L'intento di ricreare nelle unità pubbliche le condizioni per una gestione strategica e operativa simile a quella attuata nelle imprese private, infine, porta ad introdurre nel settore pubblico delle forme di competizione tra le stesse unità pubbliche e, fra queste e le organizzazioni private.

Si assiste, pertanto, alla creazione e applicazione di differenti meccanismi, quali, il riconoscimento all'utente della possibilità di scegliere liberamente la struttura pubblica o privata presso cui soddisfare il proprio bisogno, l'introduzione di sistemi di finanziamento basati su tariffe associate alle prestazioni, l'impiego di parametri qualitativi e di efficienza, nonché, l'applicazione della logica dei contratti nell'offerta dei servizi pubblici, diretti a realizzare forme di concorrenza fra le strutture pubbliche e le strutture private, simili a quelle riscontrabili nel libero mercato.

L'ipotesi base è che un ambiente competitivo, in cui la redditività e lo sviluppo di un'organizzazione appaiono legati alla capacità della stessa di soddisfare le esigenze dell'utenza e di creare valore attraverso un impiego razionale dei fattori produttivi, dovrebbe incentivare il manager pubblico ad indirizzare la gestione verso il conseguimento di sempre maggiori livelli di efficacia e di efficienza.

Da quanto è stato appena esposto, è possibile evidenziare come attraverso il processo di riforma della Pubblica amministrazione si è riconosciuta una sempre maggiore importanza alla dimensione aziendale del sistema pubblico, fino a quel momento "schiacciata" dalla dimensione politico-istituzionale<sup>12</sup>. La priorità riconosciuta al

---

12 La dimensione politico-istituzionale delle unità pubbliche "si concretizza nella funzione di rappresentanza della collettività e di ricerca dell'interesse pubblico, nonché nelle norme che regolano il funzionamento degli organi, i momenti di vita, gli aspetti contabili, i rapporti con gli altri

perseguimento dei fini sociali ha condotto molto spesso a sottovalutare l'aspetto economico legato alla produzione e all'erogazione dei beni e dei servizi destinati al soddisfacimento dei bisogni pubblici. Più dettagliatamente, il forte contenuto sociale che è stato attribuito all'attività della Pubblica amministrazione ha portato per molto tempo a considerare i principi di economicità inconciliabili o, addirittura, moralmente non accettabili, per questa tipologia di attività.

In tale contesto, quindi, il ruolo dell'organo politico predominava rispetto a quello della dirigenza, la cui funzione si limitava al rispetto formale delle leggi e dei regolamenti definiti dall'organo politico stesso.

La crisi finanziaria cui è andato incontro il sistema pubblico ha portato però a riconsiderare l'importanza della razionalità economica nella gestione, conducendo, con le modalità sopra discusse, all'attribuzione di un ruolo più attivo alla figura del dirigente<sup>13</sup>.

---

soggetti istituzionali e civili per favorire il raggiungimento dei fini". La dimensione aziendale, invece, è "ricongiungibile alle persone strutturate in organi che assumono decisioni e sviluppano azioni per realizzare i processi gestionali (di acquisizione di risorse, di impiego delle stesse, di cessione delle prestazioni per soddisfare i bisogni) e condurre le unità verso i fini istituzionali", GIOVANELLI L., *Modelli contabili e di bilancio in uno stato che cambia*, Milano, Giuffrè, 2000, pag. 36.

13 Sulla riforma aziendale del sistema pubblico italiano: REBORA G., *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Guerini Associati, 1999; BORGONOVÌ E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, op. cit.; ANSELMI L., *Il processo di trasformazione della Pubblica amministrazione. Il percorso aziendale*, op. cit.; CAPANO G., *L'evoluzione storica della Pubblica amministrazione*, in CAPANO G., GUALMINI E., *La Pubblica amministrazione in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2006; HINNA A., *Organizzazione e cambiamento nelle pubbliche amministrazioni*, op. cit.

## 1.2 L' Evoluzione della P.A. alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione

Con le riforme degli anni '90 si creano i presupposti del modello dell'Amministrazione della sussidiarietà, che riconosce ai cittadini un ruolo attivo per contribuire direttamente alla soluzione di problemi di interesse generale. Tale modello si pone come innovativo, rispetto al paradigma bipolare (cittadini-amministrati e cittadini-clienti) che ha caratterizzato (ed ancora caratterizza in molte realtà territoriali) il rapporto tra P.A. ed utenza.

Il nuovo paradigma si basa sul presupposto che la Pubblica amministrazione è il principale strumento attraverso il quale la Repubblica persegue il principio costituzionale dell'uguaglianza sostanziale. Difatti, attraverso il modello della sussidiarietà, Le Amministrazioni sono orientate a perseguire quanto disposto nel dettato costituzionale di cui all'art.3, 2°c., che impone alla Repubblica di: *“..rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”*.

Si suggerisce una lettura correlata di questo articolo con l'art 118 c.4, che recita:” *Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*”. Il cittadino (singolo o associato) diviene, attraverso la lettura combinata di questi due articoli, titolare del potere di iniziativa, nel realizzare esperienze di amministrazione condivisa fondate sul principio di sussidiarietà orizzontale e finalizzate alla piena realizzazione dell'individuo e della società.

L'inserimento nel nostro ordinamento del principio di sussidiarietà orizzontale consente alle P.A. di considerare i cittadini, non più soggetti passivi (amministrati) o meri fruitori di servizi (clienti), bensì alleati che si assumono (autonomamente) l'onere di contribuire alla creazione delle condizioni utili alla realizzazione dell'interesse generale.

In tal senso l'interesse generale diviene il ponte che unisce la P.A. ad i cittadini, in un rapporto sussidiario strutturato sulla reciproca collaborazione, finalizzata al conseguimento di un obiettivo condiviso.

L'importanza attribuita al principio di sussidiarietà è rinvenibile anche:

- nell'art.4 della legge n.59/1997: “nell'osservanza del principio di sussidiarietà, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di compiti e di funzioni di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e Comunità”;
- nel T.U. sull'ordinamento degli enti locali, n.267/2000, all'art.3, 5°c., nel quale si dispone che: “I Comuni e le Province ... svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali”.

Emerge chiaramente che l'orientamento del legislatore, già dalla fine degli anni '90, è indirizzato a superare il paradigma bipolare, in favore di un modello di Amministrazione basato sul principio della sussidiarietà orizzontale. Tale principio troverà pieno riconoscimento costituzionale con la riforma del titolo V, divenendo sostanzialmente un criterio regolatore di competenze finalizzato a garantire il buon andamento della funzione amministrativa (art. 97 Cost.).

Se da un lato il legislatore ha dato piena legittimità al principio di sussidiarietà, va evidenziato che l'applicazione dell'art.118 Cost.necessita del coinvolgimento diretto dei cittadini, ai quali spetta l'onere dell'autonoma iniziativa, orientata all'interesse generale(cardine fondante della disposizione).

Il principio di sussidiarietà orizzontale esprime il suo potenziale innovativo, intervenendo a modificare il tradizionale schema di potere gerarchico, che vede i cittadini come meri destinatari dei provvedimenti amministrativi, a favore di un potere di iniziativa attribuito, in primis, ai cittadini stessi. L'art.118 c.4 della Cost. diviene in tal modo una forma di legittimazione in mano alla società civile, per avanzare istanze ed iniziative alle Pubbliche Amministrazioni.

I motivi che hanno portato al recepimento in Costituzione del principio di sussidiarietà, ben oltre cinquant'anni dopo la redazione della Carta fondante, si comprendono alla luce delle difficoltà vissute dalla P.A. a stabilire con i cittadini un rapporto paritario; ciò è dipeso dall'idea che la Repubblica dovesse esclusivamente assolvere alla funzione di sostegno ed 'appagamento dei bisogni collettivi, contribuendo alla rimozione degli ostacoli che ne impedivano il loro pieno sviluppo; I cittadini, dal canto loro, sono stati indotti ad ottenere il massimo vantaggio dalla propria condizione di amministrati, assistiti, pazienti, utenti. Sino alla riforma del titolo V non si erano paventate ancora condizioni sufficienti a riconoscere ai cittadini (in maniera così esplicita) il potere di iniziativa autonoma ed un ruolo attivo nei confronti dell'Amministrazione Pubblica.

Da un punto di vista antropologico e sociologico, possiamo constatare come la società sia cambiata nel corso degli ultimi cinquant'anni: sia per quanto attiene il livello culturale della popolazione (aumentato in considerazione del maggior grado d'istruzione e della riduzione considerevole del numero di analfabeti, anche nelle fasce più povere); sia rispetto alle tipologie di bisogni che le istituzioni sono chiamate a

soddisfare, per ossequiare il dettato costituzionale di cui all'art. 3, 2°c. e, quindi, garantire a tutti i cittadini l'uguaglianza sostanziale e la piena realizzazione personale (es. problemi connessi al digital divide).

L'introduzione dell'art. 118 della Cost. ha reso possibile e necessario invertire la direzione del rapporto fra istituzioni e cittadini, attribuendo a questi ultimi gli strumenti per contribuire al perseguimento dell'interesse generale. Attraverso il principio di sussidiarietà orizzontale le Amministrazioni Pubbliche, una volta individuati i livelli istituzionali più adatti al perseguimento dell'interesse collettivo (secondo il principio della sussidiarietà verticale), potranno trovare nei cittadini dei nuovi alleati (autonomi, consapevoli e responsabili) per il perseguimento del bene comune. I principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale si integrano vicendevolmente nella realizzazione dell'interesse generale che, grazie al combinato disposto di cui agli artt. 118 e 3, 2°c. Cost., si concretizza in azioni sinergiche (di soggetti pubblici e privati) finalizzate alla creazione delle condizioni utili alla piena realizzazione di ciascun individuo all'interno della società.

La portata innovativa e dirompente che si cela dietro il principio di sussidiarietà orizzontale, si chiarisce alla luce della propria natura eminentemente relazionale; tale principio, infatti, è idoneo a disciplinare i rapporti fra soggetti dotati di autonomia: con riferimento ai cittadini (singoli o associati), ma anche ai vertici politici delle Amministrazioni; principio questo che trova la propria legittimazione nell'art.5 Cost. che enuncia: "La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento".

Il concetto di autonomia integra due accezioni, tra loro apparentemente configgenti:

- la prima, si riferisce all'autonomia amministrativa delle Comunità locali, dalle ingerenze dei poteri centrali;
- la seconda, descrive l'autonomia come il principio organizzativo, attraverso il quale la P.A. riesce a dare ordine ai rapporti fra tutti i poteri pubblici e fra questi e i cittadini (singoli o associati);

La seconda concezione di autonomia, detta relazionale, porta alla creazione di una rete di rapporti fra soggetti autonomi (P.A. e cittadini), all'interno della quale ciascuno può realizzare i propri interessi, in uno scambio Comunicativo circolare e continuo che consente la soddisfazione delle esigenze individuali attraverso l'apertura agli altri.

I principi innanzi descritti, di sussidiarietà orizzontale e di autonomia relazionale, divengono così il fondamento costituzionale per l'instaurazione del nuovo paradigma (pluralista e paritario) dell'amministrazione della sussidiarietà (alternativo a quello tradizionale di tipo bipolare, amministrazione-amministrati); attraverso tale paradigma l'ente pubblico potrà affrontare e risolvere (con maggiore flessibilità) la complessità dei problemi che la società moderna pone, ma a condizione di saper applicare un nuovo modello di governance che riconosca al cittadino il valore di risorsa e partner dell'Amministrazione.

## 1.3 Dal New Public Management al Public Governance

### 1.3.1 Il New Public Management

Le amministrazioni pubbliche, si evolvono con i bisogni e con la consapevolezza dei bisogni della società e delle Comunità che rappresentano e servono. Tale evoluzione non avviene in tempo reale rispetto ai cambiamenti nelle esigenze dei cittadini, delle imprese e del terzo settore, si creano, piuttosto sfasamenti temporali e conoscitivi tra le aspettative dei portatori di interesse e le risposte delle amministrazioni pubbliche, e ciò può generare tensioni.<sup>14</sup> L'analisi dei cambiamenti istituzionali e soprattutto, del ruolo che le amministrazioni pubbliche sono chiamate a svolgere nella società moderna possiamo individuarle in una serie di fasi di evoluzione dello stato. La *prima fase* è quella dello “*Stato dei diritti formali*”, che aveva affidato alle amministrazioni pubbliche la funzione di erogazione dei beni collettivi, ossia di quei beni non esclusivi e non divisibili nell'uso che l'azienda privata non aveva interesse a produrre e il mercato non aveva interesse a scambiare con il sistema dei prezzi. La *seconda fase* è quella riconducibile al modello di stato sociale del benessere o “*Welfare state*” durante il quale le amministrazioni pubbliche sono state chiamate a realizzare azioni di redistribuzione delle risorse e a bilanciare con interventi politici ed economici congiunture o sperequazioni strutturali che interessassero categorie di cittadini o di imprese. Il consolidamento del ruolo dello stato come “imprenditore” (Borgonovi,1996) e la forte diversificazione delle funzioni e delle attività della Pubblica amministrazione (Meneguzzo,1990), che ha portato all'affermazione di una *terza fase* detta di “*Stato di servizi*” caratterizzata dalla produzione diretta di beni e servizi da parte delle amministrazioni pubbliche. Le istanze di diminuzione della pressione fiscale e, più in

---

<sup>14</sup> V. Mele in Management delle istituzioni pubbliche;

generale, della sfera dello stato, si sono tradotte in una *quarta fase* che include da una parte un filone di politiche e interventi volti alla privatizzazione, all' esternalizzazione e alla deregolamentazione di interi settori dell'economia e che vanno sotto la definizione di *New Public Management* – NPM (Barzelay,2001); dall' altra una tendenza all' inclusione di tutti gli stakeholder nella definizione e realizzazione delle politiche pubbliche, noto come il paradigma di *Public Governance* (Mayntz,1998;2003,2006; Peters & Pierre, 1998,2000; Rhodes,1996). Il nuovo approccio è denominato *New Public Management*<sup>15</sup>, o anche “managerialismo” pubblico<sup>16</sup>, “neo-managerialismo”<sup>17</sup>, oppure “public management”<sup>18</sup>. In questa sede si utilizzeranno indifferentemente tutte le denominazioni<sup>19</sup>, fatta eccezione per il termine “public management” che può creare confusioni con l'analoga espressione utilizzata nella letteratura statunitense in un'accezione differente.<sup>20</sup>In Italia la cosiddetta “aziendalizzazione” della Pubblica amministrazione ha avuto inizio solo negli anni novanta, rientrando nell'ambito di un generale movimento di rinnovamento, conosciuto in letteratura come il paradigma del “New Public Management”, i cui principi cardine sono: l'adozione di criteri gestionali per obiettivi, una riorganizzazione della burocrazia, l'introduzione di nuove tecnologie nelle PA ( e-government), al fine di realizzare un sistema organizzativo, gestionale ed informatico di tipo reticolare tipico del settore privato. In passato le pubbliche amministrazioni avevano assunto la struttura di sistemi semi-chiusi distaccati dal contesto sociale e disattenti alle reali esigenze della collettività: con questi elementi legati a fattori di competizione, devono invece superare il carattere di “autoreferenzialità” e diventare “sistemi aperti” collegati all' ambiente esterno ed attenti

---

15 Dawson e Dargie,1999; Gow e Dufour,2000; Ferlie et al. 1996; Osborne,2002.

16 Pollitt,1990; Denhardt,1993; Savoie,1994.

17 Alford,1993; Gregory,1995; Minogue,1983; Wilding, 1992; Terry,1998.

18 Coombes, 1998; Hood,200; OECD,1995; Aucoin,1990; Boyne,1996.

19 I diversi termini sono utilizzati indistintamente in sedi autorevoli, come il simposio della rivista *Public Administration Review*.

20 Paola Adinolfi in *Il mito dell'azienda*.

non più esclusivamente alle attività ma anche ai risultati, avendo come punto di riferimento il cittadino. Il New Public Management rappresenta “un nuovo modo di studiare e gestire le organizzazioni pubbliche” (Gow e Dufour,2000, p.578). Tale definizione dà conto della duplice dimensione del New Public Management, come campo di studio e come pratica (Gray e Jenkins,1995, p. 75), cioè come disciplina cui è associata una Comunità accademica e come modo di gestire le organizzazioni pubbliche (Gow e Dufour, 2000, p.579). Così come il modello tradizionale di amministrazione pubblica, anche il modello di management pubblico che è emerso negli anni ottanta e novanta rappresenta sia una teoria sia una pratica. Spesso si parla di cambiamento di paradigma (Barzelay,1992; Borins,1999; Behn,2001) con riferimento alle innovazioni introdotte da questo modello di gestione del settore pubblico<sup>21</sup>, che già all’inizio degli anni novanta si era largamente affermato nella maggior parte dei paesi economicamente avanzati e in molti paesi in via di sviluppo. Gli studiosi e gli esperti hanno concordato<sup>22</sup> nel definirlo *New Public Management*<sup>23</sup>facendo presente che nei documenti pubblici e nella letteratura sono stati utilizzati anche altri termini come ad esempio “stato imprenditoriale” o paradigma post-burocratico. Il modello è emerso come risposta sia a sviluppi teorici sia a cambiamenti reali. Le principali teorie che hanno determinato il consenso per gli interventi di ridimensionamento e razionalizzazione del settore pubblico si ricordano la teoria economica neo-classica (Friedman,1980), la public

---

<sup>21</sup> Va detto che non tutti concordano con questo approccio, sostenendo che il cambiamento di paradigma vero e proprio sia un rivolgimento della concezione della società e che richieda l'accordo tra tutti i filoni disciplinari, mentre il cosiddetto New Public Management ha interessato solo un settore della vita socio-economica e delle scienze sociali, senza giungere a tale portata perché si possa applicare veramente il concetto di “paradigm shift” (cambiamento di paradigma) introdotto da Kuhn nel 1970. Tra questi, per esempio, Hood, 1995; Lynn,1998; Pollit & Boukaert, 2000.

<sup>22</sup> Hughes sottolinea come all’inizio questo nuovo approccio avesse nomi diversi, come managerialism (managerialismo), market – based public administration (Pubblica amministrazione basata sul mercato), post-bureaucratic paradigm (paradigma post- burocratico),entrepreneurial government (governo imprenditoriale).

<sup>23</sup> Il termine New Public Management è stato coniato da Hood (1991), un autore che ha peraltro criticato strenuamente il nuovo approccio ma la cui definizione è stata poi universalmente adottata.

choice theory (Stigler,1975) e la principal/agent theory (Vickers & Yarrow,1988). La teoria economica neoclassica sostiene il primato dei mercati, che assicurano la libertà di scelta, rispetto alla burocrazia basata sul potere coercitivo. La teoria della la public choice, che ha esercitato un'influenza sostanziale nell' impostazione managerialista della burocrazia, è un filone delle teorie che hanno applicato la microeconomia all' analisi delle scelte economiche e sociali. Secondo questo approccio i dipendenti pubblici, così come i politici, sono motivati dal perseguimento dei propri interessi e non dall'interesse comune, e non ci sarebbero sufficienti leve a differenza del settore privato-per impedire questo comportamento. Inoltre si ritiene che i mercati abbiano meccanismi di trasparenza e di responsabilizzazione più efficaci di quelli a disposizione dello stato. Di conseguenza la teoria propone di massimizzare il ricorso al settore privato e di minimizzare la dimensione e le attività del settore pubblico. Infine la teoria del *principal/agent* è stata inizialmente sviluppata per il settore privato, e in particolare ha analizzato la possibile divergenza di obiettivi ed incentivi tra il manager (agent) e l'azionista (principal). Obiettivo di questo filone di studi è definire meccanismi di controllo e di governo, mettendo a punto schemi di incentivazione per i manager che allineino i loro obiettivi a quelli degli azionisti e dei portatori di interesse in generale. Nel settore pubblico gli stakeholder e gli azionisti siano di fatto rappresentati dalla collettività o da gruppi di cittadini con interessi che possono essere non solo diversi ma addirittura contrastanti. Anche le altre due condizioni per l'applicabilità della teoria – l'obiettivo di massimizzare il profitto e il rischio di bancarotta, sono difficilmente adattabili al settore pubblico. Di conseguenza anche secondo questo approccio il ridimensionamento dello stato a favore del settore privato è da preferire, poiché permetterebbe di utilizzare sistemi di monitoraggio tra *principal e agent*.

L'espressione New Public Management (d'ora innanzi, NPM) è entrata nel linguaggio comune degli accademici e degli operatori di tutto il mondo per identificare gli obiettivi e gli schemi concettuali Comuni a gran parte delle riforme che negli ultimi vent'anni hanno interessato le amministrazioni pubbliche di molti Paesi<sup>24</sup>. La sua nascita e diffusione dal punto di vista teorico concettuale può essere fatta risalire ad almeno tre principali pubblicazioni: l'articolo di Hood C. (1991)<sup>25</sup>, il best seller *Reinventing Government* di Osborne D. e Gaebler T. (1992) e il c.d. "Rapporto Gore" "dell'Amministrazione Clinton negli Stati Uniti (Gore, 1996)<sup>26</sup>.

Negli anni '90, alcune analisi dell'Organizzazione per lo Sviluppo e la Cooperazione Economica (OCSE) hanno messo in luce che la maggior parte dei Paesi ad essa associati hanno introdotto riforme che, seppur differiscano per natura, ampiezza e approccio, possiedono le medesime caratteristiche di fondo tese ad istituire la cultura dell'orientamento al risultato in un sistema pubblico meno centralizzato.

---

24 A stimolare questo processo fu da un lato la forte crescita della rilevanza economica delle Amministrazioni Pubbliche e dall'altro l'insoddisfazione per i risultati della loro attività. Il processo di riforma ricevette un forte impulso dalla vittoria di movimenti politici fortemente critici dell'intervento pubblico in economia negli Stati Uniti (Ronald Reagan, Presidente fra il 1981 e il 1989) e in nel Regno Unito (Margaret Thatcher, Primo Ministro fra il 1979 e il 1990), ma si diffuse anche in paesi governati negli anni ottanta da movimenti politici di centro-sinistra (Svezia, Norvegia, Danimarca, Australia, Nuova Zelanda, ecc.); negli Stati Uniti e nel Regno Unito esso fu poi sviluppato con convinzione negli anni novanta anche da governi di centro-sinistra (Bill Clinton, Presidente fra il 1993 e il 2001, in America, e Tony Blair, Primo Ministro fra il 1997 e il 2007, in Inghilterra). Allo sviluppo del "new public management" hanno contribuito efficacemente anche diverse istituzioni internazionali (OECD, Banca Mondiale, IMD, World Economic Forum).

25 Secondo Hood (1995, pp. 95-98), una delle sette dimensioni che caratterizzano il new public management è la grande importanza attribuita all'elaborazione di indicatori di performance delle Amministrazioni Pubbliche che consentano sia di verificarne i risultati a posteriori, sia di fornire stimoli per una loro gestione che meglio corrisponda alle aspettative delle Comunità di riferimento (performance management).

26 AQUINO S. (2013), *Aziendalizzazione, nuova governante e performance nelle pubbliche amministrazioni*, *Rivista di Economia Aziendale: Negli Stati Uniti*, in particolare, un grande impulso riformatore del settore pubblico si ebbe all'inizio della presidenza Clinton, con l'impegno diretto del vicepresidente Gore (1993)<sup>7</sup>. I principali aspetti Comuni di quelle riforme furono l'affidamento a imprese private della gestione di alcuni servizi pubblici; una maggiore attenzione alle esigenze degli utenti dei servizi pubblici, visti come "clienti", che stimolò la diffusione di pratiche di benchmarking e di standard di qualità analoghi a quelli adottati nelle aziende private; riforme dei sistemi di contabilità pubblica con l'introduzione di principi contabili simili a quelli delle aziende private, al fine di avere più significativi indicatori di performance economica; introduzione per alcuni servizi pubblici di tariffe in grado di coprire una parte significativa dei costi di produzione.

In sintesi, le tendenze evolutive del settore pubblico possono essere ricondotte ad alcuni aspetti essenziali:

- il rallentamento della crescita;
- la diminuzione dell'intervento della Pubblica amministrazione nell'economia;
- il massiccio ricorso a privatizzazioni;
- l'automatizzazione dei servizi pubblici grazie all'evoluzione delle tecnologie informatiche;
- l'allargamento al contesto internazionale;

Nel tentativo di sistematizzare i contenuti di questo paradigma nel 1991 Hood<sup>27</sup> identifica sette "componenti dottrinali" per descrivere il NPM, ciascuno dei quali costituisce un orientamento "filosofico"<sup>28</sup>:

- 1) la grande importanza attribuita al management professionale;
- 2) l'introduzione di esplicite misure di performance;
- 3) la grande attenzione verso i risultati, in particolare in termini di output;
- 4) la tendenza a disaggregare le unità operative nelle Amministrazioni Pubbliche;
- 5) l'enfasi sulla concorrenza nel settore pubblico;
- 6) l'impiego di pratiche di management di stile privatistico;
- 7) la disciplina e la parsimonia nell'uso delle risorse.

Nel tempo si sono susseguite altre definizioni di NPM ad opera di Jones L. L. e Thompson F., che sintetizzano le caratteristiche del paradigma, nelle famose "5 R": *ristrutturare, riprogettare, reinventare, riallineare e ripensare*<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup>HOOD C. (1991), "A Public Management for all seasons" in Public Administration Review vol. 68.

<sup>28</sup> FERLIE e STEANE (2002) sintetizzarono con grande efficacia gli aspetti essenziali del new public management con il trinomio: manager, mercato, misura.

<sup>29</sup> JONES L.L., THOMPSON F. (1997), L'implementazione strategica del New Public Management, in "Azienda Pubblica". (Titolo originale "The strategic implementation of the New Public Management", edizione it. A cura di Mussari R.). Attraverso il modello delle "5R" Jones e Thompson illustrano i principi base del NPM offrendo spunti operativi per la sua implementazione a livello strategico. Le 5R stanno per: ristrutturare, ossia eliminare dall'organizzazione tutto quello che non contribuisce al valore del servizio

Anche Dunleavy P. e Margetts H. intervengono nel processo interpretativo del NPM attraverso il paradigma "disgregazione + competizione + incentivazione", ma sicuramente sono Ferlie e Steane a sintetizzare con grande efficacia gli aspetti essenziali del NPM con il trinomio: Manager, Mercato, Misura<sup>30</sup>.

Quindi, il NPM, pur essendo tradizionalmente ricondotto per nascita teorico concettuale al mondo anglosassone, si è poi diffuso a livello mondiale sull'onda di esigenze molto pragmatiche, che, salvo alcuni evidenti ma superficiali, caratteri trasversali (quali, come appunto si diceva, la crescente sfiducia dei cittadini nell'amministrazione pubblica, le esigenze di riduzione del debito pubblico, ecc.), presentano in ogni paese le proprie specificità. Pertanto, seppur sia nata come "*ideologia*" unitaria, ha finito con lo svilupparsi in modo non uniforme, ma seguendo destini differenti in relazione alle caratteristiche storiche, politiche, istituzionali, economiche, sociali e culturali dei diversi Paesi in cui è andato a insediarsi. In definitiva è possibile sintetizzare i postulati fondamentali del NPM come segue:

1. decentramento dell'azione pubblica istituzionale;
2. responsabilizzazione del *management* nella gestione delle risorse pubbliche;
3. semplificazione dell'azione amministrativa;
4. rafforzamento dei controlli sulle *performance*, sia in termini di *output* che di *outcome*<sup>31</sup>.

Pertanto, in conclusione, quattro sembrano gli asset strategici strettamente correlati a:

---

prodotto; riprogettare, ossia riconfigurare le attività piuttosto che adottare soluzioni marginali; reinventare, ovvero sviluppare nuove modalità di erogazione dei servizi; riallineare, ossia armonizzare struttura organizzativa e strategia; ed infine, ripensare, accelerando i processi di analisi e feedback.

<sup>30</sup>Il fattori Mercato, Misura e Manager, rappresentano gli asset della riforma della Pubblica amministrazione italiana, sulla base dei quali si è sviluppato tutto il processo normativo e nel quale è riconducibile l'intento dell'intero processo riformatore.

<sup>31</sup>La parola output si riferisce ai risultati diretti e immediati delle singole azioni e procedure; il termine outcome, invece, indica le conseguenze derivanti dai risultati ottenuti. Assumendo, quindi, una visione più ampia del termine, vuole indicare il grado di raggiungimento degli obiettivi strategici dell'organizzazione.

1. autonomia;
2. responsabilizzazione;
3. pianificazione e programmazione degli obiettivi e delle attività;
4. controllo dei risultati.

Questi ultimi costituiscono principi sui quali la dottrina economico-aziendale italiana e la letteratura internazionale di *economia, organizzazione e management* si erano alungo soffermate già molto prima dei precursori del NPM. Tale considerazione dà credito al sospetto che il NPM non sia proprio completamente "new".

La dottrina economico-aziendale italiana, infatti, già da prima "padroneggiava" i principi che ritroviamo a fondamento del NPM, ma, privilegiando nei propri studi una particolare tipologia di azienda, l'impresa privata, ne aveva per lungo tempo curato i contenuti limitatamente ad essa, riportando la Pubblica amministrazione al centro dei propri interessi solo con un certo ritardo.

Pertanto, anche se i principi di gestione economico-manageriali non rappresentano una novità assoluta, poiché con riguardo alle imprese sono noti e approfonditi, è pur vero che la loro "traslazione" alle aziende pubbliche non è automatica<sup>32</sup>. Questa considerazione, particolarmente rilevante nel confronto fra imprese private e Pubblica amministrazione, rende decisamente sconsigliabile<sup>33</sup> il trasferimento acritico di concetti, strumenti e soluzioni dalle une all'altra.

---

32 BORGONOV E. (2004), Ripensare le amministrazioni pubbliche, EGEA: In risposta alla crisi della Pubblica amministrazione degli anni '90 sono state avviate una serie di riforme che hanno caratterizzato e segnato il periodo dell'aziendalizzazione. L'implementazione di tale riforme ha seguito un percorso poco lineare né continuo tanto da far parlare di percorso incompiuto. Le cause di tale "rivoluzione incompiuta" sono da ricercare nella stessa impostazione delle riforme che in alcuni casi si è limitata ad aggiungere una sovrastruttura di principi e sistemi aziendali importati dalla realtà d'impresa in una Pubblica amministrazione con un orientamento di fondo ancora burocratico.

33 BORGONOV E. (2004), Ripensare le amministrazioni pubbliche, EGEA: l'esperienza della PA italiana insegna dunque che è semplicistico ritenere automatico il collegamento tra riforme e cambiamento. Tale impostazione è tipica di un modello "chiuso" che pretende di ridurre il cambiamento dell'amministrazione alla semplice applicazione di nuovi strumenti e nuovi modelli dimenticando l'approccio culturale della questione.

Per questo, come si diceva, ai padri del NPM deve anche essere riconosciuto il merito di avere rivisitato e affinato gli attrezzi economico-manageriali delle imprese private e di averli introdotti, nella loro veste rinnovata, nel mondo della Pubblica amministrazione avviando così il processo di aziendalizzazione.<sup>34</sup>In uno scenario così dinamico, una Pubblica amministrazione che continua a ragionare in termini di gerarchie, di esercizio formale e burocratico di poteri sovra ordinati, di accentramento di funzioni e competenze, di rigida distinzione fra iniziativa economica pubblica e iniziativa economica privata, con espressione inglese, in una logica di *Government*, pare un po' anacronistica.

Ciò non significa, cadendo nei rischi cui poc'anzi si accennava, che l'amministrazione pubblica debba pedissequamente seguire l'attuale propensione delle imprese alla flessibilità, ma evidenzia come la focalizzazione sul *network* di relazioni con l'ambiente, se per le imprese può costituire una strategia vincente, per la Pubblica amministrazione dovrebbe rappresentare una vera e propria vocazione.

---

34 Nell'analisi del processo di trasformazione delle Amministrazioni Pubbliche Anselmi (1995, 2003) utilizza l'espressione "percorso aziendale". Hinna, Meneguzzo, Mussari e Decastri (2006) scrivono: "Alla fine degli anni settanta i principali paesi industrializzati mettono mano per ragioni diverse alla struttura del proprio sistema di Pubblica amministrazione. Le riforme di quel periodo sono state etichettate in modo diverso, ma l'espressione più usata è stata new public management. Adinolfi (2005), in un esame critico dei contributi forniti dagli studi di Economia aziendale ai processi di modernizzazione gestionale attuati nelle aziende pubbliche italiane utilizza l'espressione "aziendalizzazione delle pubbliche amministrazioni nel titolo dell'articolo, e all'inizio dell'introduzione scrive: "Le riforme del settore pubblico degli anni novanta, attuate sotto la spinta della corrente di pensiero nota come New Public Management, rappresenta, secondo alcuni autori, la terza grande rivoluzione dell'economia moderna dopo quelle industriale e tecnologica". Hinna (2006, p. 29) utilizza l'espressione "aziendalizzazione delle amministrazioni pubbliche" per definire il processo di riforma avviato in Italia negli anni novanta, che ha avvicinato le modalità di gestione delle Amministrazioni Pubbliche a quelle delle organizzazioni private all'interno delle quali i doctrinal components trovano la massima espressione. Anche il Farneti (1995) include fra le aziende pubbliche anche lo Stato e il Comune: "esistono le aziende composte pubbliche, quali lo Stato, il Comune, ecc.". D'Alessio (2008), nell'analisi dei processi di management, programmazione e controllo delle aziende pubbliche, fa riferimento alle principali Amministrazioni Pubbliche come aziende. Borgonovi (2005), tuttavia, distingue fra i due approcci: "appare utile ricordare due principali filoni di riforme, quello del new public management (NPM) che ha caratterizzato molti paesi soprattutto di common law e quello delle riforme del sistema amministrativo ... con riferimento alla realtà del nostro paese". Pozzoli (2009) utilizza l'espressione "aziendalizzazione delle Pubbliche Amministrazioni" con riferimento alle riforme avviate in Italia agli inizi degli anni novanta.

Pertanto, è necessario che la Pubblica amministrazione si apra, fin da subito, ad una nuova prospettiva che, allontanando lo spettro degli sprechi e della corruzione<sup>35</sup>, offra larghi spazi alla dimensione relazionale della propria *mission*, piuttosto che si trovi a rincorrere fra alcuni anni i modelli di organizzazione flessibile e "virtuale" implementati dalle imprese.

Ciò che davvero rileva è la capacità della Pubblica amministrazione, ai vari livelli in cui opera, di cogliere e interpretare tempestivamente le esigenze della collettività e, attraverso una oculata predisposizione e gestione di un network di relazioni con gli attori dell'ambiente circostante, di saperne di volta in volta garantire l'adeguato e puntuale soddisfacimento da parte del soggetto più idoneo. Nella disciplina dei rapporti fra organismi istituzionali di diverso livello (UE, Stato, Regioni, Enti Locali), quanto esposto si riassume nel principio di "*sussidiarietà verticale*". Con riguardo alla relazione fra iniziativa pubblica e iniziativa privata nel soddisfacimento delle esigenze economico-sociali della Comunità, si parla, invece, di "*sussidiarietà orizzontale*". Per quanto concerne, invece, il rapporto fra PA e cittadini in termini di controllo democratico e rendicontazione sociale, emerge il concetto di *accountability*.

---

35 Il fenomeno della corruzione all'interno della Pubblica amministrazione merita un attento approfondimento e la giusta interpretazione. Che tenga conto del fatto che la corruzione è elemento insito dell'attuale assetto sociale. La corruzione è un fenomeno che si crea nel rapporto tra i comportamenti individuali e le norme giuridiche (Borgonovi, 2004) professionali, organizzative che regolano i sistemi complessi.

### 1.3.2 La Public Governance

Complessivamente, tutto converge su un unico tema: la *Public Governance*<sup>36</sup>. Con l'espressione *Public Governance* (posta in contrapposizione al tradizionale approccio di *Government*), la letteratura più recente vuole indicare la capacità della Pubblica amministrazione di muoversi verso nuovi assetti istituzionali, ruoli e modalità di azione che, rispetto al passato, siano maggiormente incentrate sulla cooperazione fra attori pubblici e privati, sulla collaborazione fra soggetti istituzionali distinti in vista della realizzazione di fini condivisi, su una partecipazione più immediata e diretta dei cittadini e della società civile alle scelte collettive e alla loro implementazione.

Per comprendere le origini e le diverse accezioni del concetto di public governance è necessario collocarlo, da un lato, entro la vicenda storica dell'impresa e del sistema capitalistico e dall'altro, dello stato contemporaneo, entrambi interessati da un processo di crisi del modello gerarchico della regolazione delle relazioni.

Sia il modello taylor-fordista all'interno delle imprese, sia il modello burocratico delle amministrazioni pubbliche non sembrano più adeguati a gestire la complessità del sistema odierno. I fenomeni alla base del mutamento strutturale e ideologico che ha favorito l'attuale rilevanza della governance sono molteplici e vanno dalla crisi finanziaria dello Stato, all'affermarsi del paradigma del New Public Management, alla crescente complessità dei fenomeni sociali e politici<sup>37</sup>.

---

36 Derivato dal francese antico e privo di un sostantivo corrispondente nella lingua italiana, il termine anglosassone "governance" negli ultimi venti anni è diventato popolare nel dibattito politico e accademico. La stessa definizione del concetto ha subito cambiamenti e integrazioni, seppure in generale si può sostenere che economisti, politologi ed esperti di relazioni internazionali, lo hanno usato, innanzitutto, per marcare una distinzione, e una contrapposizione con il "government" inteso quale istituzione, apparato e organizzazione.

37 È in questo nuovo contesto che si è diffusa la teoria del "New Public Management", che mette in discussione l'esistenza di una cultura e di forme di gestione specifiche della Pubblica amministrazione sostenendo la necessità di applicare ad essa, adattandoli opportunamente, i principi e le tecniche del management privato. L'applicazione dei principi della aziendalizzazione, dal canto suo, ha favorito lo sviluppo di alcuni dei tratti distintivi della governance quali l'attenzione alla partecipazione degli stakeholders, il coordinamento dei diversi interessi in gioco e l'applicazione sistematica dei principi di efficacia, efficienza, coerenza e trasparenza all'intervento pubblico.

Gli elementi che hanno fatto emergere la Public Governance sono molteplici e fra loro collegati. Tra questi la globalizzazione dei mercati, la diversificazione dei bisogni nelle società evolute e la riqualificazione dei confini tra Stato e mercato.

Il processo di globalizzazione in atto ha comportato che, nella ricerca delle determinanti della capacità competitiva delle imprese, si siano progressivamente affermati come variabili critiche i fattori legati alla dimensione territoriale. Di conseguenza la competitività non si gioca più solamente tra singole imprese ma fra diversi Sistemi-Paese o differenti aree territoriali. Nel conseguimento di un elevato grado di livello di competitività del Sistema-Paese, è determinante la capacità della sua classe dirigente, pubblica e privata, di cooperare efficacemente allo sviluppo e alla realizzazione di un disegno strategico comune.

Un ulteriore elemento propulsivo della Public Governance è costituito dalla crescita diversificata dei bisogni registrata negli ultimi venti anni nei sistemi economici più avanzati. In particolare, da un lato, si è assistito ad una forte accelerazione nella dinamica evolutiva dei bisogni della popolazione, favorita dal progresso tecnologico; dall'altro, ad una maggiore e crescente diversificazione dei bisogni stessi nell'ambito della stessa Comunità di riferimento. La risposta a queste istanze sembra essere la promozione di un "sistema misto" in cui l'organizzazione della produzione e dell'offerta di servizi pubblici è incentrata su una pluralità di attori (pluralità che non è solo numerosità ma anche varietà di tipologie organizzative).

Un terzo aspetto è costituito dal processo di riposizionamento dei confini tra Stato e mercato. Il ruolo dello Stato nell'economia e nella società si è profondamente modificato nel tempo, passando da un approccio caratterizzato da meccanismi improntati ad una razionalità assoluta, ad altri definibili di tipo sistemico, in cui il processo decisionale si caratterizza per la presenza di strumenti e modalità di

concertazione tra attori socioeconomici. Lo Stato, quindi, da imprenditore e produttore diretto di servizi diviene “Stato-regolatore” ossia esercita la funzione di governo dei comportamenti economici di altri soggetti.

Il paradigma del NPM, ritenuto troppo vicino al mondo delle imprese private e considerato, di conseguenza, scarsamente critico, meccanicistico e poco capace di mettere in chiara evidenza le specificità decisionali e gestionali delle amministrazioni pubbliche, viene pertanto integrato dal nuovo approccio del Public Governance, che vuole dare invece più attenzione al recupero della capacità di governare sistemi e reti di soggetti economici e sociali e allo sviluppo della funzione di regolazione.

Tale logica pertanto non si pone in netto contrasto con il NPM ma ne costituisce il naturale sviluppo, colmandone le apparenti lacune. La necessità secondo cui la Pubblica amministrazione operi secondo efficienza, efficacia ed economicità viene tenacemente confermata, come pure non vengono meno i concetti di autonomia, responsabilizzazione, pianificazione degli obiettivi e controllo dei risultati, che rappresentano le pietre miliari del NPM.

Semplicemente, questi ultimi concetti vengono reinterpretati in una logica allargata, che non ne esaurisce la portata all'interno della Pubblica amministrazione, ma la estende ai rapporti fra Pubblica amministrazione e cittadini. La prospettiva di governance, ampliata rispetto a quella di management, porta al centro dell'attenzione il governo, il coordinamento di reti e l'orientamento all'esterno.

L'affinamento degli strumenti di coinvolgimento degli stakeholder nella definizione ed implementazione delle politiche pubbliche, l'evoluzione delle relazioni di collaborazione interne ed esterne alla PA e l'aspetto di accountability della PA verso i cittadini diventano l'asset strategico delle pubbliche amministrazioni. La qualità e la solidità dei sistemi operativi interni, principale preoccupazione del New Public

Management, sono del resto una condizione necessaria sebbene insufficiente, per costruire un qualunque modello affidabile e credibile di governance.

In questa più ampia prospettiva, le tematiche (caratteristiche del NPM) dell'autonomia fra i diversi organismi e livelli istituzionali, della separazione fra politica e gestione, della conseguente responsabilizzazione di ogni attore pubblico rispetto alla economicità della propria azione e al grado di raggiungimento dei correlati obiettivi vengono rimarcate in relazione ai concetti di trasparenza e controllo dell'amministrazione pubblica e di rendicontazione dei suoi risultati, non solo nei rapporti interni alla Pubblica amministrazione, ma anche in funzione di una compiuta e sistematica informazione ai cittadini.

L'attività di governo che viene attribuita alle pubbliche amministrazioni consiste nell'attivare e coordinare i diversi attori del sistema socioeconomico in modo tale che gli interventi pubblici e non pubblici siano in grado di far fronte alle esigenze di complessità, differenziazione e dinamicità. Il ruolo primario della Pubblica amministrazione è migliorare la performance del Sistema-Paese. Il management pubblico deve assumere un ruolo di promozione del consenso e gestione delle relazioni, oltre a quello di crescita delle forme di auto-organizzazione della società civile.

Questa interpretazione della nozione di controllo, che da semplice fatto interno alla Pubblica amministrazione<sup>38</sup> diventa strumento di verifica a disposizione della Comunità

---

<sup>38</sup>Il termine controllo assume all'interno delle PA diverse funzioni e diversi significati. Con riferimento ai parametri di riscontro possiamo distinguere tra controllo di legittimità e controllo di merito. Il primo è volto a verificare che l'azione amministrativa si espliciti nel rispetto delle norme e delle disposizioni vigenti, mentre il secondo tende a garantire che l'attività amministrativa discrezionale sia conveniente ed opportuna in riferimento agli interessi pubblici individuati. Con riferimento al momento in cui vengono effettuati, possiamo distinguere tra i controlli preventivi, concomitanti e successivi. I primi vanno a condizionare l'efficacia di atti non ancora operativi, i secondi sono quelli che si svolgono contemporaneamente all'esercizio dell'azione amministrativa ed i terzi si svolgono dopo che l'azione amministrativa e le sue azioni abbiano esplicitato gli effetti programmati. Riguardo alla loro obbligatorietà, distinguiamo tra controlli necessari, eventuali ed accidentali. Inoltre, relativamente all'ambito, si distinguono controlli interni ed esterni. I primi si svolgono nell'istituzione che opera e sono stati integrati dal controllo di gestione e del controllo strategico, mentre i secondi sono quelli svolti da chi esternamente

civile, riempie di contenuti il principio di democrazia, su cui si fondano gran parte degli Stati moderni occidentali, e pone altresì in nuova luce il principio di legalità dell'azione amministrativa, da intendersi non solo come rigoroso rispetto delle procedure, ma anche e soprattutto in termini di efficienza ed efficacia dell'azione stessa rispetto ai fini cui è preordinata<sup>39</sup>.

Il fulcro si sposta quindi dal livello di singola amministrazione pubblica ("micro") e di sistema di aziende e di organizzazioni pubbliche ("meso") a quello di *governance* del livello "macro" relativo al sistema socio economico complessivo, in cui la Pubblica amministrazione è responsabile delle performance di un sistema complesso di organizzazioni<sup>40</sup>. (Tabella 1).

---

esamina i fenomeni amministrativi della predetta istituzione e valuta le sue attività. M. Sciascia, Dal controllo di legittimità al controllo di efficienza, CEDAM, Padova 1986.

<sup>39</sup> L'articolo 1 della Legge 7 agosto 1990, n. 241, che avvia di fatto, seppur lentamente il processo di riforma italiano, traduce in pratica i principi posti dall'articolo 97 della Costituzione allorché afferma che "l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta dai criteri di legalità, economicità, efficacia, pubblicità e trasparenza". Non c'è dubbio che il concetto di economicità esprime l'idea che le finalità pubbliche debbono essere conseguite con il minor dispendio di mezzi possibili. Trattasi di un concetto che, all'apparenza, impatta esclusivamente nella sfera economica e che, pertanto, si risolve nella necessità di garantire la minima spesa possibile in un perenne stato congiunturale della finanza pubblica. In tal senso inteso il principio in parola rischia di essere svilito, ecco perché al di là della chiave economica, l'economicità va letta anche in una chiave procedimentale e culturale. In altri termini l'economicità non va riferita solo all'attività economica pubblica, ma a tutta l'attività amministrativa in quanto preordinata alla soddisfazione dei bisogni collettivi ed al rispetto delle esigenze dei cittadini. G. Napolitano, Manuale di Diritto Amministrativo, Halley Editrice, Marzo 2008.

<sup>40</sup>MENEGUZZO M. (1997), op. cit., in Azienda Pubblica, n.6.

<b>Prospettive</b>	<b>Definizione del concetto di Governante</b>	<b>Ruolo strategico della PA</b>
<b>Micro</b> (Singola amministrazione pubblica)	Management pubblico orientato all'esterno	Capacità di problem solving e di funzionamento interno dell'amministrazione
<b>Meso</b> (Sistema delle aziende e delle Amministrazioni pubbliche)	Principi che governano la direzione ed il controllo dell'ampia varietà di agenzie, <i>authorities</i> , amministrazioni ed aziende pubbliche, nonché altri enti pubblici, sia dall'esterno (organi centrali di governo), sia dall'interno (vertice strategico interno)	Disegno e capacità istituzionali; Coordinamento e garanzia di un livello minimo di coerenza tra le diverse forme di governance. Contemperamento degli effetti del decentramento dell'autorità con la salvaguardia dell'interesse pubblico
<b>Macro</b> (Stato, mercato e società civile)	Sistema di governance globale, rapporto dell'amministrazione pubblica con soggetti esterni (imprese e forze sociali, istituzioni internazionali)	Garantire una combinazione appropriata di Stato, mercato e società civile, salvaguardare le leggi e l'allocazione costituzionale dei poteri

**Tabella 1:** Le prospettive micro, meso e macro della governance pubblica.

Fonte: ns. Adattamento da Borgonovi (2002)

Si inizia a sviluppare così l'idea di valore pubblico. Una impresa crea valore quando utilizza le risorse con modalità che consentono di cogliere al meglio le opportunità rappresentate dalle esigenze e aspirazioni di potenziali clienti.

Fra i processi di creazione di valore nelle imprese e nelle PA esistono corrispondenze, evidenziate in particolare dall'approccio del NPM, ma anche differenze di grande rilievo<sup>41</sup>. Tuttavia, le applicazioni pratiche dell'approccio del new public management

---

<sup>41</sup> L'approccio del new public management, sviluppato negli anni ottanta e novanta si basa sulla possibilità di applicare nella gestione e valutazione delle Amministrazioni Pubbliche metodologie analoghe a quelle sviluppate per le aziende private. Ciò ha comportato in particolare maggiore attenzione alle aspettative degli utenti dei servizi pubblici, negli anni in cui diversi studiosi di economia aziendale, sviluppando le intuizioni di Eccles (1991) e di Kaplan e Norton (1992), sottolineavano la necessità per le aziende private di fare attenzione alla customer satisfaction, anche al fine di perseguire efficacemente nel lungo periodo le strategie di massimizzazione del valore per i proprietari delle aziende. Quell'approccio comportò anche la diffusione di metodologie di management e valutazione delle Amministrazioni

spesso hanno privilegiato eccessivamente gli obiettivi di efficienza nella gestione delle PA e il perseguimento di obiettivi di cui è più agevole misurare il grado di raggiungimento (tipicamente le quantità di servizi forniti) sacrificando quelli più difficilmente misurabili (tipicamente la qualità dei servizi). Ciò ha spesso come conseguenza miglioramenti apparenti di efficienza senza corrispondenti aumenti del valore generato dalle Amministrazioni Pubbliche nelle valutazioni dei cittadini (Hinna, 2006)<sup>42</sup>.

La nozione di “valore pubblico” introdotta da Moore (1995) è molto importante nei processi di valutazione della performance delle Amministrazioni Pubbliche; essa fornisce infatti un riferimento concettuale di grande rilevanza per la valutazione delle loro attività, comprese quelle di regolamentazione. L'approccio del valore pubblico utilizza una nozione di valore più ampia di quelle usualmente utilizzate nell'approccio del *NPM*, poiché tiene conto sia dei risultati, sia dei mezzi utilizzati per raggiungerli, sia della legittimazione delle Amministrazioni Pubbliche e della fiducia in esse riposta dai cittadini; la nozione di valore pubblico comprende valutazioni di equità, etica e *accountability*, che in genere non sono considerate in misura appropriata nel *NPM*, che concentra l'attenzione principalmente sull'efficienza (relazione fra input e output).

La misura del valore pubblico è particolarmente complessa, poiché essa, oltre a incorporare i benefici derivanti dall'utilizzazione dei servizi pubblici, è influenzata dalle valutazioni dei cittadini riguardo l'equità e l'imparzialità dei processi distributivi, la fiducia nelle Amministrazioni Pubbliche, i benefici derivanti dalla collaborazione degli utenti, gli effetti delle attività correnti sul benessere delle generazioni future.

---

Pubbliche orientate alla performance e l'estensione delle possibilità di scelta per gli utenti dei servizi pubblici, in particolare per quel che riguarda l'istruzione e la tutela della salute.

42 Per approfondimenti circa l'impatto della governante nelle pubbliche amministrazione ed il ruolo dell'*accountability* leggasi HINNA L., MONTEDURO F. (2005), “Nuovi profili di *accountability* nelle PA. Teoria e strumenti”, Quaderni Formez, n. 40. Dipartimento Funzione Pubblica.

Nei paesi democratici il valore generato dalle Amministrazioni Pubbliche, corrispondente alla differenza fra il valore dei benefici derivanti da queste attività e il loro costo in termini sia di risorse finanziarie sia di poteri trasferiti alle Amministrazioni Pubbliche, è valutato in ultima analisi dai cittadini e la legittimazione dei governi deriva dalla loro capacità di creare valore pubblico.

La sintesi più efficace del management strategico delle Amministrazioni Pubbliche è rappresentata dal "triangolo strategico" proposto da Moore (1995), ai cui vertici si trovano:

- 1) la nozione di "valore pubblico", che esprime in sintesi gli obiettivi delle Amministrazioni Pubbliche, alla cui definizione forniscono un contributo importante anche i manager pubblici;
- 2) le fonti di legittimazione e sostegno, che consentono di ottenere le risorse necessarie per le attività volte a creare valore pubblico;
- 3) le capacità operative su cui si può contare, o che devono essere sviluppate, per perseguire efficacemente gli obiettivi di creazione di valore pubblico (Moore e Khagram, 2004).

In generale, il valore pubblico ha tre dimensioni: risultati finali complessivi (*outcome*), prodotti specifici (*output*), fiducia; questa distinzione è concettualmente significativa, anche se in concreto queste tre dimensioni spesso si sovrappongono.

Caratteristica tipica del valore pubblico è che sono particolarmente importanti i valori in cui ciascuna collettività si riconosce; non tener conto di questi valori, e in particolare della loro evoluzione, può pregiudicare la capacità di creare valore pubblico.

Talbot (2009)<sup>43</sup> ha messo in evidenza in particolare quattro aspetti dell'approccio del "valore pubblico":

- 1) le risorse a cui i cittadini rinunciano per la produzione di valore pubblico non sono soltanto di natura finanziaria, poiché la produzione di valore pubblico richiede anche delle limitazioni alla libertà delle persone;
- 2) la produzione di valore pubblico richiede spesso la collaborazione attiva dei cittadini (in particolare per l'istruzione, la tutela della salute, l'ordine pubblico, l'amministrazione della giustizia, ecc.);
- 3) i manager pubblici non sono semplici esecutori di direttive politiche, ma contribuiscono insieme agli organi politici alla specificazione di ciò che costituisce valore pubblico, anche se in ultima analisi le decisioni finali sono di competenza delle autorità politiche;
- 4) la fiducia<sup>44</sup> nel management pubblico (legittimazione) è fondamentale per ottenere la collaborazione dei cittadini, in termini sia di rinuncia a risorse finanziarie e rispetto delle regole, sia di collaborazione attiva nella produzione di valore pubblico.

---

43AQUINO S. (2013), Aziendalizzazione, nuova governante e performance nelle pubbliche amministrazioni, *Rivista di Economia Aziendale*: O'Flynn (2007) ha contrapposto il paradigma del "new public management", caratterizzato dall'attenzione alla performance in termini di efficacia, efficienza, economicità, a un emergente paradigma del "valore pubblico" attento alle preferenze della collettività e alla legittimazione dei manager pubblici. Per approfondimenti si veda anche Talbot (2008), Williams e Shearer (2011).

<sup>44</sup>Soprattutto in questo periodo di crisi del sistema economico generale il percorso di ripresa dell'economia, pubblica o privata che sia, è strettamente legato al concetto di fiducia. Tutti gli operatori del sistema economico sono alle prese con la fiducia dei consumatori e, fin quando tale fiducia non sarà ripristinata, il sistema si troverà sempre nella condizione di non poter reagire. Per uscire dalla crisi occorre avere fiducia. Tuttavia, pur essendo un irrinunciabile punto di partenza in mancanza del quale non può esservi ripresa, non è facile chiedere agli stessi consumatori una fiducia già concessa e tanto spesso mortificata. Senza un clima di reciproca fiducia i rapporti perdono di credibilità o quanto meno sono rapporti destinati a produrre benefici assai inferiori a quelli che avrebbero potuto produrre senza una reciproca diffidenza che rende tutto più complicato. Nella fase in cui il ciclo economico o percettivo è negativo, come la fase attuale, la fiducia rappresenta il volano per la ripresa e lo sviluppo delle condizioni necessarie per la crescita. Ma si può chiedere fiducia a chi è stato tradito in tal senso? La fiducia va guadagnata e in questi anni è evidente che a tutti i livelli, centrali e locali, si è perso di vista il senso delle cose e sempre più l'interesse personale ha sopraffatto l'interesse collettivo determinando non solo il collasso del sistema ma anche la crisi delle stesse istituzioni. Si è semplicemente preso atto che tale sistema deve essere cambiato nelle norme che regolano il suo funzionamento, ma ancor prima nella mentalità delle persone che governano e che lo compongono perché i settori economici, così come le

## CAPITOLO II

### L'E-GOVERNMENT

#### 2.1 L'e-Government

L'e-Government è oggi un tema centrale nella politica della società dell'informazione a tutti i livelli: locale, regionale, nazionale, Europeo e persino globale. L'e-Government è uno strumento e non un obiettivo in se stesso. Esso dovrebbe aiutare ad erogare un miglior governo in almeno tre modi<sup>45</sup>:

- a. In primo luogo, l'e-Government dovrebbe rendere possibile per i cittadini seguire ciò che fanno i loro governi centrali, regionali e locali, partecipare ai processi decisionali fin dalle fasi iniziali, verificare che il denaro pubblico sia speso bene. L'e-Government è un mezzo per realizzare il governo aperto.
- b. In secondo luogo, l'e-Government dovrebbe aiutare a fornire ai cittadini servizi pubblici personalizzati che incontrino i loro bisogni specifici. Questo dovrebbe valere per qualsiasi cosa dai moduli personalizzati delle tasse online al venire incontro alle speciali esigenze delle persone con disabilità. L'e-Government dovrebbe consentire un governo inclusivo, che fornisca per ciascuna persona servizi individualmente rilevanti ed utilizzabili.

---

istituzioni, non sono fatte di statistiche, né di palazzi, bensì di persone, con le loro intelligenze, il loro senso civico ed etico, la loro emotività e le loro aspirazioni. Per queste ragioni il punto di partenza è ristabilire la fiducia, facendo percepire ai cittadini il senso del cambiamento e la volontà di abbandonare i vecchi stili di direzione per rivolgersi sempre più alla gente con politiche e modi di fare per la gente. La chiave del successo è rinvenibile oggi in due concetti: fiducia ed etica dei comportamenti. Solo quando le scelte dei nostri governanti saranno mosse da tali ispirazioni, i loro comportamenti saranno coerenti con le loro funzioni e potrà essere richiesto ai cittadini di poter credere nel cambiamento.

45 L'e-Government e l'Unione Europea di Erkki Liikanen (Traduzione italiana a cura di Flavio Iodice (ALSI – [www.alsi.it](http://www.alsi.it)) dell'articolo e-Government and the European Union pubblicato sul Vol. IV, No. 2, Aprile 2003 della rivista online UPGrade, a cura del CEPIS).

- c. In terzo luogo, l'e-Government dovrebbe aiutare le amministrazioni pubbliche ad erogare più valore per il denaro dei contribuenti, aumentando efficienza e produttività. Il settore pubblico, quale settore ad alta intensità di informazione, può essere reso più efficiente digitalizzando informazione e processi. Esempi sono l'eliminazione della re immissione di dati, la riduzione dello sforzo per il recupero delle informazioni, ed il case-oriented workflow. L'e-Government dovrebbe permettere un governo più produttivo.

L'applicazione delle più avanzate tecnologie informatiche alle diverse attività produttive di beni e di servizi fa emergere una questione fondamentale. Essa si può riassumere in questi termini: tali tecnologie devono essere considerate semplicemente come un insieme di nuovi strumenti per veicolare relazioni, rapporti di scambio, nessi di interdipendenze strutturali, flussi di Comunicazione di vecchio tipo, o devono essere considerate piuttosto come un insieme di nuovi strumenti da utilizzare per veicolare quelle nuove relazioni e per realizzare quelle nuove forme di organizzazione che l'evoluzione degli scenari economici e la complessità dei sistemi territoriali da governare rende necessarie.

Questo problema si pone con particolare forza in relazione al cosiddetto "e-government", cioè all'utilizzazione delle tecnologie digitali nello svolgimento delle funzioni proprie delle istituzioni di governo, e in relazione alle funzioni specifiche del governo dei sistemi territoriali.

Se spesso, per colmare una grave lacuna in proposito, è stata richiamata l'attenzione sull'aspetto delle istituzioni economiche come complesso di modelli e regole relativi ai rapporti di scambio tra i soggetti di un sistema economico, ora sembra necessario richiamare l'attenzione sulle istituzioni come organizzazioni, e in particolare come Pubblica amministrazione nelle sue funzioni di governo dei sistemi locali.

Se *l'e-government* consistesse soltanto nella sostituzione delle tecnologie digitali a quelle analogiche e non anche nella ridefinizione delle funzioni di governo e delle forme di organizzazione dei sistemi complessi per ottimizzare l'uso dei nuovi strumenti informatici, allora l'infrastrutturazione informatica della Pubblica amministrazione, che al momento mobilita una gran quantità di risorse finanziarie e umane, assumerebbe il ruolo di obiettivo sostanziale e non di strumento dell'attività di innovazione e di modernizzazione della Pubblica amministrazione.

Non sarebbe la prima volta che nel corso della elaborazione di programmi politici, o nel disegno della azione di governo di un sistema, quelli che dovrebbero essere obiettivi intermedi, o variabili strumentali finalizzate al raggiungimento degli obiettivi finali, tendono a poco a poco a oscurare gli obiettivi finali e a prenderne il posto, divenendo fini in se stessi e facendo perdere di vista gli scopi per i quali erano stati concepiti. Quando questo succede viene praticamente a mancare la bussola per orientare le azioni di governo del sistema e si raggiungono contemporaneamente due preoccupanti conseguenze. La prima è che il sistema rimane privo di una visione strategica di obiettivi da raggiungere, perché quelli che appaiono tali sono obiettivi spuri: in realtà sono strumenti travestiti da obiettivi. La seconda è che viene a crearsi un corto circuito autoreferenziale sul piano delle valutazioni di appropriatezza e di efficacia (se non addirittura di efficienza) delle azioni: è chiaro che se lo "strumento" è esso stesso "fine" non sarà più possibile neanche ipotizzare una valutazione del rapporto tra i due termini. Non è difficile trovare esempi di tale confusione nella storia recente della politica economica. Si potrebbe menzionare il caso della politica di bilancio, che sull'onda del disastro dei conti pubblici e della arbitraria fissazione dei parametri di Maastricht si è vista lentamente trasformarsi da strumento per il raggiungimento degli obiettivi di politica economica (i quattro obiettivi tradizionalmente riconosciuti: crescita del

reddito, crescita dell'occupazione, stabilità monetaria e equilibrio nella bilancia dei pagamenti) in obiettivo in sé. La politica di bilancio rigidamente definita dai parametri di Maastricht è diventata così un obiettivo (anzi, per lungo tempo, l'obiettivo principale) della politica economica spiazzando i veri obiettivi. Solo con molto ritardo le autorità di politica economica si sono rese conto di questa distorsione e delle sue conseguenze negative.

Un altro caso significativo in Italia è stato quello della politica di realizzazione delle infrastrutture fisiche nel Mezzogiorno. Anziché concepire la realizzazione di infrastrutture come parte integrante della progettazione delle azioni di sviluppo, e quindi pensarle e progettarle in base e nella misura e nelle modalità richieste dagli obiettivi da raggiungere, esse sono divenute un obiettivo in sé. E così si sono avuti nel Mezzogiorno molti casi di costruzione di opere infrastrutturali inutili accompagnate da una generale insufficienza delle infrastrutture essenziali per lo sviluppo.

Un uguale fondamentale problema di inquadramento concettuale si pone a proposito dell'*e-government*. Se l'*e-government* consiste nell'impiego delle tecnologie dell'informazione e della Comunicazione (ICT) e particolarmente della rete Internet nell'azione di governo a tutti i livelli, esso va considerato non come "la modernizzazione" della Pubblica amministrazione, ma come uno strumento per raggiungere la modernizzazione della Pubblica amministrazione; modernizzazione consistente nel miglioramento dell'attività di governo a tutti i livelli, che resta sempre l'obiettivo finale da raggiungere.

Se così non fosse, se questo rapporto tra strumento e obiettivo venisse perso di vista, sicuramente si andrebbe incontro a gravi rischi. Oltre a quello, ovvio, di fallire l'obiettivo della modernizzazione della Pubblica amministrazione, si correrebbe in primo luogo il rischio di legare l'*e-government* alla mera diffusione fisica di strumenti

digitali senza associarla alla ristrutturazione organizzativa della Pubblica amministrazione per la quale lo strumento informatico deve essere utilizzato in funzione del nuovo ruolo della P.A. nella società della conoscenza e nelle dinamiche dei sistemi territoriali nei quali si trova ad operare.

Il secondo rischio sarebbe quello di fissare e di cristallizzare l'*e-government* nell'adozione di una particolare tecnologia o nella creazione di una particolare infrastruttura informatica (per esempio, mera dotazione di computers o di particolari softwares nei diversi uffici; creazione di rete di cablaggio piuttosto che trasmissione via etere). Un tale approccio nuocerebbe alla flessibilità e alla progressiva evoluzione delle tecnologie dell'informazione applicate alla Pubblica amministrazione.

Un ultimo rischio sarebbe quello di non accompagnare la costruzione di tale infrastruttura informatica con la creazione di adeguate competenze funzionali all'impiego di esse per il raggiungimento degli obiettivi di modernizzazione della Pubblica amministrazione. E tali competenze non sono semplicemente legate all'alfabetizzazione informatica, alla capacità di utilizzare computer e software, ma devono estendersi alla capacità di "management dell'informazione" e di "management della conoscenza", nonché alla capacità di reinterpretare ruolo e funzioni della Pubblica amministrazione nel nuovo contesto dei sistemi socioeconomici contemporanei.

Sulla base di queste considerazioni si può dunque dire che l'intero processo di applicazione delle tecnologie informatiche all'operare della Pubblica amministrazione, in altre parole la realizzazione dell'*e-government*, va concepito, messo a punto, tarato e sviluppato in funzione della evoluzione dei compiti e dei ruoli che la Pubblica amministrazione viene ad assumere per rispondere ai bisogni di modernizzazione imposti dalle trasformazioni della società contemporanea e particolarmente dalla complessità dei sistemi territoriali locali. Qualunque altro approccio che non assumesse

questo obiettivo come concreto parametro di riferimento condurrebbe ad instradare lo sforzo e la spesa per l'*e-government* in un binario morto, sterilizzando le dinamiche di continua evoluzione che sono proprie degli autentici processi di innovazione.

Si può affermare, quindi, come talvolta è stato detto, che “*e-government is more about government than about “e”*”.

Pertanto, il problema che si pone nel momento in cui ci si accinge a dare un potente impulso all'avviamento dell'*e-government* è sostanzialmente quello di definire come si configurino i nuovi compiti e i nuovi ruoli del “government” e come le ICT possano essere utilizzate nell'azione di governo per meglio rispondere a tali compiti.

Nel corso degli anni novanta gli interventi normativi e, più in generale, le azioni a supporto dell'innovazione del macro-sistema pubblico italiano hanno apportato cambiamenti significativi agli assetti istituzionali delle pubbliche amministrazioni, ridefinendo in modo sostanziale il rapporto tra amministrazioni regionali e locali. Ciò è riconducibile alla necessità di rispondere in modo localizzato e più efficace ai bisogni dei cittadini, famiglie e imprese, anche allo scopo di contrastare la percezione negativa che si è diffusa negli ultimi tempi nei confronti del ruolo del settore pubblico, definito troppo esteso ed inefficace. Immagine questa che ha portato soprattutto ad una progressiva perdita di legittimazione dello stesso e di fiducia da parte dei cittadini, famiglie e delle imprese.

Nell'affermazione di tale nuovo ruolo dell'amministrazione pubblica, assumono crescente importanza le tecnologie dell'informazione e della Comunicazione, in quanto possono rappresentare lo strumento attraverso il quale gli enti supportano il coordinamento nella gestione delle attività tra i diversi soggetti coinvolti nell'erogazione del servizio, migliorando l'efficienza operativa, contenendo i costi delle relazioni tra i diversi soggetti (es. tempi di trasferimento informazioni, condivisione di

pratiche amministrative etc.) e stimolando l'accountability attraverso la trasparenza dell'informazione.

Nel corso dell'ultimo ventennio, gli interventi normativi e le azioni a supporto dell'innovazione del settore pubblico italiano hanno introdotto importanti cambiamenti negli assetti istituzionali delle pubbliche amministrazioni.

Le pubbliche amministrazioni hanno assunto nel tempo, il ruolo di coordinatore dei diversi soggetti coinvolti nel processo di produzione ed erogazione dei servizi pubblici e di garante della soddisfazione dei bisogni espressi sul territorio di riferimento. In particolare, dall'analisi delle innovazioni introdotte si evince la volontà di semplificare le procedure e di ammodernare il modello di gestione delle relazioni tra i vari attori coinvolti per favorire, in ultimo, le relazioni con cittadini, famiglie e imprese nell'accesso alle informazioni e ai servizi.

In questo senso, gli interventi normativi di riforma e le azioni a supporto della modernizzazione del macro-sistema pubblico italiano hanno apportato modifiche sostanziali agli assetti istituzionali facendo osservare a tutti i livelli istituzionali (Stato, Regioni ed enti locali) iniziative per la definizione, progettazione e realizzazione di politiche di innovazione.

In Italia, la costruzione di un nuovo modello di amministrazione pubblica informatizzata è divenuta una priorità, così come confermano gli impegni assunti anche dalle Regioni, che svolgono un ruolo importante rispetto alla definizione delle politiche sull'innovazione sia per quanto riguarda la determinazione di linee guida sia per il coordinamento di progetti e risorse economico – finanziarie.

Anche a livello di singole amministrazioni, negli ultimi anni l'importanza delle tecnologie è progressivamente aumentata. In passato, l'attenzione era focalizzata sugli strumenti informatici e sul loro supporto nell'automazione di attività ripetitive e molto

strutturate, mentre oggi l'attenzione si è spostata sul ruolo strategico del sistema informativo automatizzato come strumento di produzione di informazioni per il supporto decisionale.

Il processo di modernizzazione del settore pubblico in molti paesi occidentali è avvenuto in contemporanea all'affermarsi di nuove tecnologie, che hanno generato importanti impatti sulla società, sulle relazioni tra individui e organizzazioni e all'interno delle stesse. In particolare, le ICT hanno contribuito a modificare in modo radicale l'accesso alle informazioni, così come i confini spazio temporali tra individui e istituzioni pubbliche e private, modificando i fabbisogni e le abitudini dei cittadini. Molti legislatori hanno identificato nelle ICT e nei sistemi informativi automatizzati gli strumenti "facilitanti" il raggiungimento degli obiettivi di modernizzazione del settore pubblico in virtù delle loro caratteristiche di rendere trasparenti e condivise le informazioni e di ridurre i tempi di Comunicazione. In molti casi, questo progressivo convergere degli obiettivi di cambiamento del settore pubblico con l'introduzione di nuove tecnologie è stato definito *e-government*.

Con il termine *e-government* si identifica l'adozione di ICT finalizzate al perseguimento degli obiettivi di innovazione e cambiamento delle organizzazioni, andando oltre il mero concetto di informatizzazione della Pubblica amministrazione. Le definizioni di *e-government* sono molteplici e spesso non univoche, ma è possibile individuare una comune evoluzione del termine, che ha spostato, progressivamente, il focus delle tecnologie al ruolo in un più ampio processo di cambiamento. Il filo conduttore, in questo contesto di trasformazione sociale e di riforma del settore pubblico, è la definizione di politiche di *e-government* da parte di molti governi occidentali a partire dall'inizio di questo secolo. Tutti i paesi dell'Unione Europea hanno adottato il loro piano di *e-government* che indica le priorità di investimento e i relativi obiettivi, e la

stessa Unione Europea ha definito diverse iniziative per favorire lo sviluppo economico e sociale dei paesi membri, anche grazie all'adozione di ICT e allo sviluppo della Società dell'informazione.

L'Italia, nell'ambito della normativa di riforma del settore pubblico, ha suggerito l'introduzione di strumenti informatici per facilitare il raggiungimento degli obiettivi di semplificazione, come ad esempio la firma digitale, il protocollo informatico e la posta elettronica certificata. A questo sono seguiti una serie di interventi che hanno caratterizzato l'evoluzione dell'e-government, fino ad arrivare all'Agenda Digitale Italiana, istituita il primo marzo 2012, di cui l'e-government costituisce uno dei sei pilastri. In questo contesto si è sviluppato un acceso dibattito su come e in che misura le tecnologie dell'informazione e della Comunicazione possano rappresentare uno strumento a supporto del cambiamento all'interno delle pubbliche amministrazioni.

L'utilizzo intensivo delle ICT nello svolgimento delle funzioni politiche e di amministrazione pubblica per migliorare sia la gestione delle informazioni, sia l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'amministrazione e dei servizi pubblici offerti ai cittadini e agli altri stakeholders, per disseminare

Informazioni e servizi, per trasformare le PA e per conseguire un migliore governo pubblico è generalmente denominato come e-Government (OECD 2003). Secondo Lips (2008), l'e-Government è anche definibile come il risultato dell'interazione tra nuove tecnologie, settore pubblico e individui che utilizzano le tecnologie stesse. Si tratta di un fenomeno complesso per il quale è quindi difficile offrire una definizione univoca ed esaustiva, in quanto solitamente coinvolge cambiamenti sia tecnici, sia gestionali, relazionali e istituzionali (Bellamy e Taylor 1998; Snellen e Van de Donk 1998; Dunleavy et al. 2006). Esiste una vasta letteratura nazionale e internazionale che segnala e analizza i vantaggi e i potenziali miglioramenti che l'e-Government può portare alla

PA, ai cittadini e agli stakeholders, nonché le strategie organizzative e gestionali da porre in campo per conseguire i vantaggi e miglioramenti prospettati (Tivelli e Masini 2002; OECD 2003, 2005; Marasso 2005;

Bracchi e Mainetti 2005; Pontiggia 2005). Per esempio, strumenti come i portali di servizi *web* (Pattaro e Schiavone 2005), la firma digitale, le *smart card*, il protocollo informatizzato, la gestione documentale informatizzata e *l'e-procurement* – solo per citarne alcuni – consentono di offrire risposte più celeri e competenti all'esterno e di gestire più razionalmente le amministrazioni.

Nella logica dell'*e-Government*, l'adozione delle nuove tecnologie richiede però una vera e propria rivoluzione del modo di lavorare all'interno della PA, in quanto necessita di utilizzare strumenti, procedure e competenze prima inesistenti o poco valorizzati. Secondo Snellen e Van de Donk (1998) tre sono i ruoli che le ICT possono assumere nell'*e-Government*: coadiuvare l'economicità e l'efficienza dell'attività amministrativa, sostenere l'offerta di servizi pubblici e supportare la democrazia. Da questo punto di vista tuttavia, come osserva O'Neill (2009), l'*e-Government* ha creato talvolta più l'illusione di un nuovo approccio al governo del settore pubblico che un reale cambiamento, in quanto, nonostante l'introduzione delle nuove tecnologie, le strutture politiche, legali e costitutive, così come le relazioni di governo, sono rimaste spesso inalterate. La formula di cambiamento è spesso consistita, quindi, nel fare le cose in modo diverso, piuttosto che nel fare cose diverse. Secondo la letteratura, la maturità del fenomeno e dell'applicazione dell'*e-Government* può essere valutata sulla base dell'intensificarsi ed articolarsi dei livelli di tecnologia impiegata e della complessità organizzativa che si rende necessaria proprio per sfruttare al meglio le potenzialità della tecnologia quando essa diventa più articolata e sviluppata. Le iniziative di *e-Government* evolvono così solitamente lungo stadi di cambiamento che vanno dalla

semplice offerta di informazioni, a forme di interazione, transazione, integrazione verticale e orizzontale con i cittadini e gli *stakeholder* locali (Layne e Lee 2001; Siau e Long 2005). Analogamente, l'adozione delle ICT nella PA può essere esaminata considerando, da un lato, i vari stadi di sofisticazione delle tecnologie utilizzate e, dall'altro, i diversi *stakeholders* coinvolti nelle interazioni della PA veicolate dalla tecnologia. La matrice sull'*e-Government* di Hiller e Bélanger (2001), in particolare, considera queste due dimensioni: il livello di sofisticazione nell'adozione delle ICT per l'offerta di servizi online; e il tipo di portatori d'interesse cui ci si rivolge, si offrono i servizi e si realizzano interazioni. Incrociando queste due dimensioni, il modello individua cinque stadi nel processo di adozione di nuove tecnologie: (1) informazione (mono-direzionale da PA ai suoi *stakeholders*); (2) Comunicazione in due direzioni; (3) transazione; (4) integrazione; (5) partecipazione politica. Passando da uno stadio a quello successivo, si tende a utilizzare sempre più tecnologie e in modo progressivamente più complesso e inoltre si vanno a coinvolgere in misura maggiore gli utenti, siano essi cittadini, imprese, dipendenti pubblici o altre amministrazioni pubbliche. Le interazioni con i portatori d'interesse identificate nella matrice di Hiller e Bélanger sono dunque quelle: con le altre PA (G2G *government to government*); con i propri dipendenti (G2E – *government to employee*); con i cittadini, visti sia come elettori (G2IP – *government to individual political*), sia come destinatari di servizi e informazioni (G2C – *government to consumer*); con le imprese, sia come destinatarie di servizi pubblici e informazioni (G2B – *government to business*), sia come fornitrici di beni e servizi alla PA (G2BMKT – *government to business market*).

<b>STAGES OF E-GOVERNMENT TYPES OF INTERACTION</b>	<b>INFORMATION</b>	<b>TWO-WAY COMMUNICATION</b>	<b>TRANSACTION (financial and non-financial)</b>	<b>INTEGRATION (vertical and horizontal)</b>	<b>POLITICAL PARTICIPATION</b>
<b>Government to individual-service (G2C)</b>	Description of criteria to access services	Download forms, request & receive individual benefit information by email	Pay taxes online; request license renewal	One – stop – access to all governmental services	Filing comments online
<b>Government to individual-political (G2IP)</b>	Dates of elections	Participate to forums about elections	Request election forms	Registrar and vote	E-vote
<b>Government to business as recipients of services (G2B)</b>	Regulations online	Request & receive technical assistance to file applications	Pay agricultural allotments	One – stop – access to business services	N/A
<b>Government to business as suppliers (G2BMKT)</b>	Posting request for proposals	Request & receive specifications	Online data interchange (i.e. orders, invoices..)	Marketplace for vendors	N/A
<b>Government to employees</b>	Pay dates, information about HR policies	Request & employment benefit statements	Electronic pay chek	One – stop – personnel service access: vacation time, paycheck,retirement information	N/A
<b>Government to Government</b>	Agency filing requirements	Request from other agencies	Electronic transfer of funds	-	N/A

Tabella 2 – *La Matrice dell’e-Government (adattata da Hiller e Bélanger, 2001)*

Fonte: Nasi *et al.* (2011)

La letteratura esistente mostra tuttavia che le pubbliche amministrazioni sono ancora a un stadio relativamente iniziale nell’adozione dell’*e-Government*(Moon 2002; Norris e Moon 2005; Torres *et al.* 2005; Reddick e Frank 2007), ovvero sono attualmente in grado di utilizzare appieno le ICT solo per azioni di informazione (unidirezionale), come per esempio nel casodi siti *web* “vetrina”, o per la Comunicazione in due direzioni (per esempio domanda-risposta via *email* o via forum pubblico, *download* di moduli da completare e re-inviare via *email*, fax o posta), e solo più raramente per rendere possibili vere e proprie transazioni con gli *stakeholder* (pagamento contravvenzioni o imposte locali, ottenimento di certificati, ecc.) o per l’integrazione di servizi, per non parlare del voto elettronico. In aggiunta a quanto sinora descritto, Nasi *et al.* (2011)

evidenziano che è possibile anche distinguere tra una implementazione dell'*e-Government* definibile di tipo “*soft*” e una di tipo “*hard*”. L’implementazione *soft* punta a incrementare la qualità, l’accuratezza, l’affidabilità dell’informazione, l’accessibilità della PA da parte di cittadini e *stakeholders* e la percezione di convenienza dell’accesso online alla PA. Il riferimento è quindi agli stadi precedentemente definiti come meno evoluti dell’*e-Government*, in quanto basati maggiormente sull’informazione e la Comunicazione bi-direzionale. L’implementazione *hard* invece è definita come l’adozione di un approccio all’offerta dei servizi centrata sul cittadino/utente che consente le transazioni online. L’offerta di tali specifici servizi richiede non solo delle modifiche permanenti dei processi di governo e dei sistemi informativi, ma anche di mettere da parte il modello burocratico per adottarne uno più flessibile, più centrato sul cittadino e sulla Comunicazione diretta tra le parti coinvolte nell’offerta dei servizi e con il team tecnico che rende possibili questi processi.

## 2.2 L' e-Government in Italia

Con riferimento al solo contesto italiano, le prime politiche di e-Government si sono sviluppate dagli anni Novanta del secolo scorso. Nello specifico, dal 1993 ha iniziato a definirsi un quadro, in continua evoluzione, di politiche e di istituzioni preposte a governare il processo di sviluppo e di diffusione delle ICT, dapprima solo all'interno della PA, successivamente anche nella regolazione dei rapporti col cittadino e gli altri stakeholder. In una prima fase, che va dal 1993 al 2000, si sono prevalentemente istituiti una serie di soggetti istituzionali<sup>46</sup> impegnati nella promozione e diffusione delle ICT nel sistema pubblico e di servizi/iniziativae innovativi per i cittadini e le imprese, ispirati all'e-Government. In una seconda fase, iniziata nel 2001 con la creazione del Ministero per l'innovazione e le tecnologie si è cercato non solo di definire a livello centrale gli obiettivi generali e una strategia condivisa, ma soprattutto di coordinare gli sforzi e le risorse per l'implementazione delle innovazioni tecnologiche, i progetti e le iniziative avviate in ciascuna amministrazione o settore pubblico, e di incentivare la collaborazione tra enti diversi<sup>47</sup>. Nel 2005 è stato introdotto il Codice dell'Amministrazione Digitale – CAD, il quale punta ad assicurare e regolare disponibilità, gestione, accesso, trasmissione, conservazione e fruibilità dell'informazione in modalità digitale attraverso l'utilizzo delle ICT all'interno della PA, nei rapporti tra amministrazione e privati e, in alcuni limitati casi, anche nei rapporti tra privati.

---

<sup>46</sup>Ad esempio l'AIPA (Autorità per l'Informatica nella Pubblica amministrazione), il Centro Tecnico, e la Rete Unitaria della PA (RUPA), sostituita in seguito (2007) dal Sistema Pubblico di Connettività e Cooperazione (SPC).

<sup>47</sup>Nel 2002 è stata varata per esempio una prima ondata di progetti co-finanziati indirizzati ai governi locali e regionali. Nel novembre 2003 è stata avviata una seconda ondata di progetti di e-Government con obiettivi più specifici (come l'e-Democracy, l'e-Inclusion, l'infrastruttura broadband, il riutilizzo delle buone pratiche). Tra il 2002 e il 2007 il totale degli investimenti per l'implementazione delle innovazioni tecnologiche tra gli enti locali italiani è stata di circa 1300 milioni di euro: un terzo circa proveniva direttamente dagli enti locali, mentre il resto proveniva dallo Stato, dal coordinamento regionale dei fondi o dai fondi strutturali europei (Cucciniello e Nasi 2008).

Il “Piano per l’e-Government 2012”<sup>48</sup> del 2009 mira a proporre scelte coerenti con la cosiddetta Strategia di Lisbona (2000) e con la strategia europea EU2020 (che punta a far diventare l’Unione Europea un’economia intelligente, sostenibile e inclusiva), l’aggiornamento e lo sviluppo di appositi strumenti tenendo conto sia della crisi economica, sia del ritardo dell’Italia nell’applicazione delle ICT<sup>49</sup>. Il “Rapporto e-Gov Italia 2010” (pubblicato nel marzo 2011) attesta che molti passi avanti sono stati compiuti per migliorare i rapporti tra la PA e i propri “clienti”. Tuttavia, manca ancora un quadro preciso del cambiamento in atto, anche se si rileva che, attualmente, il nostro Paese presenta livelli di disomogeneità molto elevati tra territori, settori, tipi di strumento/servizio considerato. Se è vero che in alcuni ambiti si sono affermate buone pratiche in grado di concorrere a livello internazionale e con il settore privato, in altri si registrano situazioni di ritardo significativo nell’attivazione di taluni servizi.

Riguardo lo stadio di maturità generalmente raggiunto nello specifico dai Comuni italiani di medie e grandi dimensioni, che sono il contesto della ricerca empirica presentata in questa tesi, alcuni studi (Cucciniello e Nasi 2008; Nasi *et al.* 2011) hanno dimostrato che l’eterogenea adozione delle ICT nel corso degli ultimi due decenni ha significato che la loro diffusione nei Comuni è cresciuta di pari passo con gli sviluppi tecnologici, l’evoluzione dei bisogni aziendali e l’implementazione degli strumenti manageriali. In particolare, sin dalla fine degli anni ’90 i Comuni hanno sviluppato la loro presenza *online* attraverso la costituzione dei siti istituzionali.

Successivamente, si evidenzia tra i Comuni di medio-grandi dimensioni una diffusione su ampia scala di diverse tecnologie *end-user* e l’adozione di *software* per gestire alcuni

---

<sup>48</sup>Il Piano di e-Government 2012 ha 80 progetti riuniti in quattro ambiti di intervento prioritari: settoriali, territoriali, di sistema e internazionali. Le principali iniziative riguardano scuola e università, salute, giustizia, anagrafe, de-materializzazione e cooperazione applicativa tra amministrazioni.

<sup>49</sup> Il Piano cerca di rendere i diversi e specifici obiettivi pubblici raggiungibili, monitorabili e commisurati alle risorse disponibili, mirando al contempo alla diffusione dei servizi in rete per rendere la PA trasparente e vicina alle esigenze dei cittadini.

processi organizzativi e amministrativi (per es. contabilità, ufficio del registro, tasse locali, gestione del personale, pagamento stipendi, pianificazione urbana e territoriale...), anche se in alcuni settori, come quello sanitario e dei trasporti, la loro applicazione è meno diffusa, forse anche a causa della diffusione dell'*outsourcing*. Un problema e limite tecnico rilevato in questi studi riguarda tuttavia la limitata integrazione tra moduli di *software* funzionali, quindi una frammentazione che riflette l'approccio burocratico che ancora in parte caratterizza la gestione pubblica. In generale, i Comuni non offrono solo informazioni attraverso i siti *web*, ma anche servizi basati sulla transazione e l'integrazione rivolti a diversi *stakeholders*, anche se, come prevedibile, molti dei servizi più progrediti anche tecnologicamente sono rivolti al mondo del *business*, piuttosto che ai cittadini. Anche nei Comuni, dunque, il livello di sofisticazione dell'*e-Government* sembra correlato con il tipo di *stakeholder* – e quindi di interesse da soddisfare. In molti casi, poi, sembrano essere stati i dipendenti ad accedere ai servizi *online* più evoluti tramite le intranet, più che i cittadini o le imprese. Come sottolineato in precedenza, i più elevati livelli di sofisticazione tecnologica sembrano solitamente associati con l'implementazione cosiddetta *hard* delle ICT, dove le transazioni sono realizzate *online* e sono coinvolte integrazioni dei processi organizzativi interni e dei sistemi informativi tra aree organizzative simili (integrazione verticale) e differenti (integrazione orizzontale). Tuttavia, dalla ricerca di Nasi *et al.* (2011) emerge anche che, analizzando la situazione dei Comuni italiani di medio-grandi dimensioni, molti di questi progetti appaiono ancora nella fase di implementazione o devono ancora beneficiare pienamente delle opportunità offerte dalle stesse.

Inoltre, sembra che i Comuni che si stanno veramente concentrando su un approccio centrato sul cittadino – e quindi che realizzano una *e-Democracy* avanzata – siano ancora relativamente pochi. In ogni caso, diverse pubbliche amministrazioni hanno

recentemente sperimentato anche l'utilizzo di una nuova generazione di tecnologie web: i *social media* e gli altri strumenti del *web 2.0*. Le ricerche al proposito in Italia sono attualmente ancora relativamente poche<sup>50</sup> anche se in continua crescita, a confermare la rilevanza del fenomeno. La ricerca esplorativa presentata in questo lavoro consente di apprezzare uno stato dell'arte dell'adozione dei *social media* da parte dei Comuni italiani, ma anche perché cerca di osservare se e come la sofisticazione tecnologica rappresentata dall'adozione di tali strumenti, *social network* in particolare, potenzi il livello di interazione tra Comuni e *stakeholders* e/o offra segnali di consolidamento dello stadio di sviluppo dell'*e-Government* già raggiunto o di un potenziale *upgrade*. Infatti, i *social media*, sembrano risultare adatti sia a valorizzare la partecipazione diretta dei cittadini e degli altri *stakeholder* al governo locale, sia a dare riscontri quasi immediati sulle iniziative avviate. Pertanto, essi possono costituire uno strumento strategico in grado di favorire e migliorare una più ampia strategia di *e-Governance*.

---

<sup>50</sup>Tra le altre ricordiamo le ricerche dell'"Osservatorio sui Social Network nella Pubblica amministrazione" di Altis (Alta Scuola Impresa e Società) dell'Università Cattolica, e quella "Social PA, analisi delle performance dei Comuni capoluogo" su Facebook e Twitter" di Blogmeter recentemente presentate a Forum PA 2013 (Roma, 28-30 maggio 2013).

### 2.3 I piani di azione dell'e-Government

Da una amministrazione verticale e segmentata, si mira a transitare verso un'amministrazione orizzontale, orientata al servizio e caratterizzata da fitti scambi informativi tra i vari apparati delle istituzioni, nonché verso l'ambiente esterno, orientata al servizio e caratterizzata da fitti scambi informativi tra le sue parti e verso l'ambiente esterno"<sup>51</sup>.

In questo dinamico contesto il ricorso alle ICT (Information and Communication Technology) è centrale per l'attuazione della riforma pubblica e coinvolge tutte le amministrazioni in un sistema sempre più integrato nei processi gestionali. Le tecnologie ICT si candidano così a divenire uno straordinario trampolino di lancio per lo sviluppo sociale ed economico del Paese. Lo scenario che s'intravede, infatti, è quello di una PA in movimento in cui la diffusione dell'ICT contamina i singoli apparati burocratici. Si rafforza l'idea che il trasferimento delle esperienze e la condivisione delle soluzioni adottate rappresentino due elementi chiave per una corretta ed efficiente gestione dei procedimenti amministrativi. In questo contesto si inserisce la strategia del piano di azione per l'*e-government* del 23 giugno 2000, approvato con decreto del presidente del Consiglio dei Ministri del 25 gennaio 2001, con uno stanziamento inizialmente previsto di 1.335 miliardi di vecchie lire e poi ridotto di un terzo a seguito dei risultati inferiori al previsto della gara per le licenze UMTS da cui si era stabilito di reperire le risorse. Si tratta di un documento che prevedeva una serie di progetti con una precisa scansione temporale. Di questi alcuni sono stati realizzati, altri sono ancora in via di realizzazione o mai partiti, altri ancora modificati. Ciononostante il Piano resta un punto di riferimento importante dal momento che fissa una strategia complessiva e a lunga durata del ruolo delle nuove tecnologie nel processo di modernizzazione della

---

51 F. Pellegrini & G. Soda, *Il sentiero nel bosco: sviluppo locale e pianificazione in contesti deboli*, Catanzaro, Rubbettino Editore, 2004, p. 247.

Pubblica amministrazione. Due aspetti del piano appaiono particolarmente qualificanti. Il primo è rappresentato dal tipo di relazione tra cittadini/utenti e Pubblica amministrazione attraverso l'uso delle nuove tecnologie. Il secondo invece è rappresentato dal coordinamento delle diverse tecnologie di *e-government* in un sistema coerente.

La tipologia di rapporto che si vuole instaurare tra amministrazione e cittadini viene esplicitata nel secondo paragrafo del documento intitolato "La visione dell'amministrazione elettronica del paese", dove si legge che grazie alle nuove tecnologie:

- il cittadino potrà ottenere ogni servizio pubblico, cui ha titolo, rivolgendosi a una qualsiasi amministrazione di *front office* abilitata al servizio, indipendentemente da ogni vincolo di competenza territoriale o di residenza;
- all'atto della richiesta di un servizio, il cittadino, oltre agli strumenti di identificazione personale, non dovrà fornire alcuna informazione che lo riguarda e che sia già in possesso di una qualsiasi amministrazione dello Stato. Una volta che il cittadino sia stato identificato, il sistema informativo di *front office* deve essere in grado di reperire, direttamente presso ogni amministrazione che le possiede, tutte le informazioni che consentono di autorizzare l'erogazione del servizio richiesto;
- il cittadino non dovrà conoscere come lo Stato è organizzato per la erogazione dei servizi o a quali amministrazioni si deve rivolgere, ma potrà richiedere servizi esclusivamente in base alle proprie esigenze, non in base alla conoscenza di quale amministrazione fa che cosa;
- il cittadino dovrà poter Comunicare solo una volta con l'amministrazione, nel momento in cui si verificano, le variazioni che corrispondono a eventi della vita

propria o, quando ne ha titolo, della vita di terzi. Questa Comunicazione produrrà automaticamente tutti gli effetti conseguenti. L'amministrazione manterrà un profilo per ogni cittadino che le consente di notificare la variazione a tutti gli enti interessati e di attuare i conseguenti servizi.

Questa visione porta con sé almeno tre conseguenze:

- si tratta di una visione sicuramente di lungo termine che richiede tempo per essere attuata e, in alcuni casi, rappresenterà un modello ideale cui tendere;
- la sua realizzazione impone una ristrutturazione organizzativa e tecnologica radicale delle pubbliche amministrazioni;

l'idea stessa di costruire un "profilo per ogni cittadino" con tutte le sue informazioni rilevanti non può non essere foriero di equivoci e di rischi per la *privacy* degli interessati.

Lo stesso piano indica poi le condizioni necessarie a realizzare concretamente tale visione:

- che tutte le amministrazioni e gli enti siano dotati di un sistema informativo progettato non solo per l'automazione delle funzioni e delle procedure interne della amministrazione e per l'erogazione di servizi ai propri utenti, ma anche per l'erogazione di servizi direttamente ai sistemi informatici delle altre amministrazioni;
- che tutti i sistemi informativi di tutte le amministrazioni siano connessi tramite una rete tra pari, senza gerarchie che riflettano sovrastrutture istituzionali o organizzative. Le limitazioni ed i vincoli all'interazione tra i sistemi dovranno derivare solo dalla natura dei servizi da erogare.
- che tutte le amministrazioni che svolgono un ruolo di *back-office*, cioè che per ragioni istituzionali possiedono archivi contenenti informazioni necessarie alla

erogazione di servizi propri, ma anche di servizi di amministrazioni terze, rendano accessibili senza oneri i propri servizi sulla rete a tutte le amministrazioni che svolgono un ruolo di *front-office*, per consentire loro la erogazione del servizio senza richiedere al cittadino informazioni già in possesso della Amministrazione;

- che le amministrazioni di front-office realizzino una integrazione dei servizi delle amministrazioni di *back-office* per fornire servizi integrati secondo le esigenze del cittadino e non secondo l'organizzazione delle amministrazioni eroganti;
- che l'identificazione (autenticazione) del richiedente il servizio, cittadino o impresa, e la verifica delle sue autorizzazioni, avvengano secondo una modalità uniforme su tutto il territorio nazionale utilizzando mezzi di identificazione indipendenti dal servizio richiesto allo scopo di garantire la possibilità di accesso ad ogni servizio in ogni luogo. A questo fine verrà utilizzata la carta di identità elettronica come strumento privilegiato di accesso a tutti i servizi della Pubblica amministrazione;

Siamo in questo modo arrivati alla seconda finalità perseguita dal piano e cioè quella relativa al sistema di tecnologie di e-government che si trovano coordinate per realizzare la visione di lungo termine. I corollari del sistema così delineato sono:

- le tecnologie di identificazione dei cittadini (firma digitale, carta d'identità elettronica, carta nazionale dei servizi);
- la tecnologie di front office, costituite da siti e portali (ma anche da altri dispositivi digitali come telefonia mobile e digitale terrestre);
- la tecnologie di back office, costituite da banche dati sempre più integrate;
- le tecnologie infrastrutturali che consentono il trasporto dati in tutta sicurezza.

Questo meccanismo di coordinamento è ulteriormente ribadito nel modello di e-government che il Ministero dell'Innovazione e delle Tecnologie<sup>52</sup> riassume in sei elementi chiave:

- *Erogazione dei servizi*: un insieme di servizi che dovranno essere resi disponibili attraverso modalità innovative e a un livello di qualità elevato a cittadini/utenti (cittadini e imprese). Per questo vengono individuati alcuni servizi prioritari dal punto di vista degli utenti. Questi servizi verranno forniti con un unico punto di accesso anche se implicano l'intervento di più amministrazioni, in questo modo le complessità interne all'amministrazione verranno "mascherate" al cittadino/utente;
- *Riconoscimento digitale*: modalità di riconoscimento dell'utente e di firma sicure attraverso la carta di identità elettronica, la carta nazionale dei servizi e la firma digitale;
- *Canali di accesso*: una pluralità di canali innovativi mediante i quali l'utente accede ai servizi offerti: Internet, call center, cellulare, reti di terzi, ecc.
- *Enti eroganti*: un back office efficiente ed economicamente funzionale dei diversi enti eroganti;
- *Interoperabilità e cooperazione*: standard di interfaccia tra le amministrazioni che consentano Comunicazioni efficienti e trasparenza verso l'esterno;
- *Infrastruttura di Comunicazione*: un'infrastruttura di Comunicazione che colleghi tutte le amministrazioni;

Gli obiettivi contenuti nel primo piano di azione sono stati "integrati" con la definizione di 10 obiettivi di legislatura per la digitalizzazione dell'amministrazione, approvati dal Comitato dei Ministri per la società dell'informazione, essi sono:

---

<sup>52</sup> <http://innovazione.gov.it/ita/egovernment/strategia/modello.shtml>.

- tutti i servizi qualificati come “prioritari” disponibili on line;
- 30 milioni di carte d’identità elettroniche e carte nazionali dei servizi distribuite;
- 1 milione di firme digitali diffuse;
- 50% della spesa per beni e servizi tramite e-procurement;
- tutta la posta interna alla Pubblica amministrazione via email;
- tutti gli impegni e mandati di pagamento gestiti on line;
- alfabetizzazione certificata di tutti i dipendenti pubblici eleggibili;
- 1/3 della formazione erogata via e-learning;
- 2/3 degli uffici della Pubblica amministrazione con accesso on line all’iter delle pratiche da parte dei cittadini;
- tutti gli uffici che erogano servizi dotati di un sistema di customer satisfaction;

Alcuni di questi punti meritano un approfondimento. Quando si parla di servizi “prioritari” si fa riferimento ad una ben precisa categoria. Il numero di servizi erogati dalla Pubblica amministrazione a cittadini e imprese è elevatissimo. Basti pensare che in preparazione del I Avviso per il cofinanziamento di progetti di e-government il Dipartimento per l’Innovazione e le Tecnologie arrivò a stendere una lista di ben 500 servizi (limitandosi solo ai principali). Per evitare di disperdere le risorse, lo stesso Dipartimento realizzò una selezione dei servizi prioritari da on line da cui uscirono 40 servizi per i cittadini e 40 per le imprese<sup>53</sup>.

I criteri selettivi scelti furono:

- la frequenza di utilizzo (tenendo conto dell’estensione della popolazione interessata al servizio e della frequenza di fruizione da parte degli utenti

---

<sup>53</sup>La lista completa è contenuta nell’allegato 1 al I Avviso per la selezione di progetti per l’attuazione dell’e-government.

interessati, nonché del numero di interazioni tra amministrazione e cittadino necessarie per l'erogazione);

- il valore aggiunto per l'utente;
- la predisposizione all'utilizzo di Internet da parte degli utenti destinatari del servizio;
- la compatibilità somme da pagare con modalità disponibili on line;
- l'eliminazione dei "falsi servizi", ossia delle azioni che possono essere realizzate dalla Pubblica amministrazione senza bisogno di richiedere nulla al cittadino, come per certificazioni di informazioni già in suo possesso;
- l'esistenza di modalità alternative a quella on line più comoda per l'utente;

La lettura dei criteri selettivi dimostra che per servizi prioritari s'intende qualcosa di molto specifico. Tra i servizi così selezionati sono stati inclusi: prenotazione di visite mediche, scelta del medico di base, iscrizioni scolastiche e pagamento tasse, dichiarazione dei redditi, ecc.

Altri dubbi possono sorgere su cosa significa mettere *on line* un servizio. Un utile riferimento in proposito è offerto dall'iniziativa europea di *benchmarking e-Europe*, finalizzata a monitorare la messa *on line* dei servizi nei diversi paesi, nell'ambito della quale sono stati identificati quattro livelli di presenza *on line*, oltre ovviamente al livello nullo. Sarà alla stregua di questi livelli che bisognerà valutare se un dato servizio *on line* è stato digitalizzato al massimo livello possibile.

Un approfondimento merita l'ultimo degli obiettivi enunciati che impone l'utilizzo di un sistema di *customer satisfaction*, da intender come metodo dell'ascolto e monitoraggio della soddisfazione dei cittadini nell'erogazione dei servizi diventa parte fondante della

strategia elaborata dal Comitato interministeriale che fa dei servizi on line uno dei pilastri di azione.

Nel 2003 si è aperta la seconda fase dell'*e-government* nel nostro paese, caratterizzata da una evoluzione delle strategie già individuate, nonché dal potenziamento e/o dall'estensione territoriale delle esperienze già avviate, in primo luogo i 134 progetti cofinanziati sul I Avviso. A livello politico prende corpo l'idea, in ragione soprattutto della composizione della maggioranza parlamentare, che l'*e-government* possa realizzarsi secondo un progetto "federale", riconoscendo agli enti locali, in particolare alle Regioni, una sempre più marcata e talvolta scoordinata autonomia, intorno però ad una piuttosto vaga "visione condivisa".

La strategia del MIT passa non solo da un piano politico o di "visione strategica", ma anche attraverso un piano di "razionalizzazione cooperativa" che si attuerà attraverso la definizione di *standard* Comuni e la definizione concertata delle "architetture di sistema condivise" che costituiranno elemento di riferimento dei progetti in corso ma anche per quelli futuri.

Nel corso della conferenza unificata Stato-Regioni, Città e Autonomie locali, nel luglio 2003, è stato approvato il documento denominato "L'*e-government* per un federalismo efficiente. Una visione condivisa attraverso una realizzazione cooperativa" che ha posto le basi per uno sviluppo armonico e sostenibile dell'*e-government* nella Pubblica amministrazione italiana. Tra i punti salienti del documento, occorre rilevare:

- l'interconnessione tra tutte le pubbliche amministrazioni e tra le pubbliche amministrazioni e i cittadini attraverso la definizione di *standard* di sicurezza e *performance* Comuni;
- l'individuazione di caratteristiche certe e sicure per gli strumenti di accesso ai servizi erogati in rete;

- la definizione di un modello comune per la creazione dei siti e dei portali che erogano servizi *on line*;
- la garanzia della interoperabilità dei fornitori dei servizi *on line*;
- la realizzazione dei più importanti “sistemi federati”, quali ad esempio il sistema della sanità, de lavoro, del fisco, ecc. anche attraverso il riuso delle soluzioni già realizzate;

A fine 2003, sempre la Conferenza unificata Stato-Regioni approva il documento “L’*e-government* nelle Regioni e negli enti locali: II fase di attuazione” che assume a fondamento normativo il decreto del presidente del Consiglio dei Ministri del 14 febbraio 2002. Esso indica la distribuzione delle risorse destinate all’*e-government* provenienti dalla gara per le licenze UMTS, nonché le azioni attuative della seconda fase.

La seconda fase dell’*e-government* dispone di finanziamenti statali per 209,5 milioni di euro, cui si aggiungeranno, come nella prima fase, le risorse degli enti locali e i fondi Comunitari. Si prevedono ben 7 linee d’azione:

- sviluppo dei servizi infrastrutturali locali;
- diffusione territoriale dei servizi per cittadini e imprese;
- espansione territoriale e completamento dei servizi per lavoro e sanità;
- inclusione dei piccoli Comuni, con meno di 5.000 abitanti, nell’attuazione dell’*e-government*;
- avviamento di progetti per lo sviluppo della cittadinanza digitale;
- promozione dell’utilizzo dei nuovi servizi presso cittadini e imprese;
- formazione e assistenza per gli enti locali;

Il piano triennale per l'informatica è un documento di programmazione finanziaria, con aggiornamenti annuali, che contiene l'analisi dei fabbisogni ICT delle amministrazioni centrali dello Stato e degli enti pubblici non economici, l'individuazione delle attività e dei progetti legati alle ICT, la stima del fabbisogno finanziario necessario, ripartito tra quanto si ritiene coperto dalle dotazioni interne e quanto necessita di un intervento straordinario<sup>54</sup>. Riguardo la determinazione dell'impegno finanziario relativo alle attività di gestione e allo sviluppo dei sistemi informativi della Pubblica amministrazione, in particolare per il triennio 2005-2007, sono state utilizzate le proposte di 21 amministrazioni centrali dello Stato<sup>55</sup> e di 13 enti pubblici non economici.

Il piano triennale per l'informatica della Pubblica amministrazione 2005-2007 rappresenta un ulteriore importante tassello del programma di digitalizzazione ed ammodernamento dei Ministeri, delle altre amministrazioni centrali, degli Enti pubblici non economici, scaturito dalle *Linee Guida del Governo per lo sviluppo della Società dell'Informazione nella legislatura*, approvate dal Consiglio dei Ministri il 31 maggio 2002, e condiviso con le autonomie locali con la sottoscrizione del documento *L'e-Government per un federalismo efficiente: una visione condivisa, una realizzazione cooperativa*. Il programma è in fase di avanzata attuazione: sono, infatti, stati definiti ed avviati molteplici progetti che hanno già prodotto significativi risultati<sup>56</sup>.

Il fabbisogno finanziario stimato per la realizzazione delle attività pianificate dalle Amministrazioni centrali dello Stato assomma a oltre 6,1 miliardi di euro nel triennio, di cui quasi 2,5 miliardi di euro per il 2005. Per gli enti pubblici non economici, il

---

<sup>54</sup> Per una lettura approfondita del documento si può consultare il sito [www.governo.it](http://www.governo.it).

<sup>55</sup> Tutti i Ministeri, la Presidenza del Consiglio, l'Avvocatura generale dello Stato, il Consiglio di Stato, la Corte dei Conti e la Scuola Superiore della Pubblica amministrazione.

<sup>56</sup> Il triennio in esame, come già l'anno in corso, è pertanto incentrato sulla realizzazione di quanto già definito e pianificato, sull'accelerazione delle azioni in corso di attuazione, sull'utilizzo produttivo delle soluzioni sviluppate.

fabbisogno assomma a oltre 1,2 miliardi di euro nel triennio, di cui circa 500 milioni nel 2005. Il fabbisogno complessivo stimato è pertanto minore rispetto alla pianificazione dello scorso anno: la contrazione, tuttavia, riguarda principalmente progetti indicati nel piano come privi di certa copertura finanziaria<sup>57</sup>.

Per la realizzazione di questo piano triennale è previsto l'utilizzo, oltre che dei fondi di bilancio, di una quota crescente di finanziamenti di altra origine, tra i quali figurano i fondi Comunitari, tra cui particolare importanza assumono quelli legati al Programma Operativo Nazionale Sicurezza, i fondi legati a leggi speciali, i fondi derivanti dalle iniziative di cofinanziamento approvate dal Comitato dei Ministri per la S.I. (CMSI), basate su fondi specifici per l'innovazione. Oltre agli impegni per la gestione e l'evoluzione dei sistemi correnti, necessari all'erogazione dei servizi e al funzionamento delle strutture, la principale area d'intervento delle amministrazioni riguarda lo sviluppo dei sistemi informativi a sostegno della propria missione istituzionale<sup>58</sup>. Questa priorità appare naturale e pienamente condivisibile. E' quindi importante dare continuità e concretezza a questo approccio, che può consentire significative riduzioni di spesa e tempi, liberando risorse che ogni amministrazione potrà concentrare sui propri sistemi di missione<sup>59</sup>.

Il piano triennale delle amministrazioni centrali si colloca, inoltre, nel quadro programmatico definito dagli indirizzi strategici elaborati in questi ultimi anni dal Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie. *Le Linee Guida del Governo per lo sviluppo*

---

<sup>57</sup>Questo fenomeno si concentra soprattutto su quattro grandi iniziative (Carta d'Identità Elettronica, Automazione dello Stato Civile, Informatizzazione delle Scuole, Patente informatica per i docenti) che, per valenza e natura degli interventi proposti, non possono certamente trovare copertura all'interno dei finanziamenti correnti per le ICT e necessitano di essere inseriti, anche dal punto di vista finanziario, in specifici programmi straordinari, al momento non ancora completamente definiti.

<sup>58</sup>In tale quadro assumono notevole importanza le iniziative per realizzare servizi in rete destinati a cittadini e imprese.

<sup>59</sup> In questa direzione viene in rilievo il ruolo chiave svolto dal progetto *Efficienza PA*, approvato dal CMSI a marzo 2004, finalizzato a rendere disponibili soluzioni in nuove aree (gestione del personale, competenze accessorie, pagamenti.).

della Società dell'Informazione nella legislatura, approvate dal Consiglio dei Ministri il 31 maggio 2002, hanno offerto una visione unitaria ed integrata degli interventi da effettuare nel Paese, nel mondo produttivo e nelle amministrazioni pubbliche. Sulla base di queste *Linee Guida*, si è sviluppato un disegno organico di modernizzazione della P.A., capace di coniugare l'innovazione tecnologica con la riforma federalista del Paese e di garantire, attraverso la collaborazione tra Stato Centrale e Autonomie Locali, l'attuazione coerente e coordinata dell'*e-Government* in tutto il territorio nazionale. Tale disegno, condiviso con le autonomie locali attraverso il documento *L'e-Government per un federalismo efficiente: una visione condivisa, una realizzazione cooperativa*<sup>60</sup> e le successive elaborazioni congiunte discusse e approvate dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni-Città e Autonomie Locali, è ormai in fase di avanzata attuazione. Ne costituiscono elemento essenziale i vari atti di indirizzo emanati in questi anni dal Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie che hanno specificatamente trattato temi quali la sicurezza informatica e delle tele Comunicazioni nelle Pubbliche Amministrazioni, la trasparenza dell'azione amministrativa e la gestione elettronica dei flussi documentali, l'impiego della posta elettronica, l'adozione del Protocollo Informatico, l'utilizzo dell'*e-Learning* e diversi altri.

In questo quadro si sono collocate le *Linee strategiche*, emanate, ai sensi dell'articolo 9, comma 2 del decreto Legislativo 39/1993, dal Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica amministrazione. Esse, oltre a riprendere le priorità indicate dal Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie per l'anno 2004 (sviluppo di servizi *online*, accessibilità dei siti Internet, attivazione delle componenti più avanzate del protocollo informatico, diffusione della posta elettronica, distribuzione ai dipendenti di carte elettroniche multiservizi, introduzione di misure adeguate per la sicurezza, sviluppo delle

---

<sup>60</sup> Per la cui completa consultazione si rimanda al sito [www.innovazione.gov.it](http://www.innovazione.gov.it).

competenze), hanno sottolineato l'esigenza di ridurre la spesa di funzionamento della Pubblica amministrazione, riduzione che trova una delle sue maggiori leve nell'utilizzazione razionale dei sistemi e delle applicazioni informatiche.

L'Unione Europea nel 2006 ha promosso un programma speciale chiamato Piano d'Azione per l'e-Government 2010: accelerare l'e-Government in Europa a beneficio di tutti. Nel 2010 questo piano è stato aggiornato al Piano d'Azione per l'e-Government 2011-2015, in cui si fissavano gli obiettivi per dotare i cittadini e le imprese europee di nuovi servizi di e-Government aperti, flessibili e collaborativi che rientrano nei programmi strategici per avere una società europea migliore entro il 2020<sup>61</sup>. In risposta alle indicazioni Comunitarie, il Governo italiano ha stilato il Piano per l'e-Government 2012 presentato dal Ministro per la Pubblica amministrazione e l'Innovazione nel dicembre 2008, in cui si confermava la centralità del livello regionale per tutte le azioni "di sistema" non specificamente legate a progetti/iniziative afferenti a funzioni rimaste in capo allo Stato col ridisegno del Titolo V della Costituzione. Già nel suo "Piano Industriale", il Ministro anticipa la sua determinazione a stipulare accordi specifici con tutte le Regioni e Province Autonome italiane. Il comune denominatore è riconducibile agli assi prioritari d'intervento già da tempo individuati: la diffusione e l'utilizzo della CNS/CRS (Carta Nazionale Servizi/Carta Regionale Servizi); l'interoperabilità e la circolarità del dato; la de-materializzazione; l'abbattimento del digital divide, con una forte focalizzazione sugli aspetti relativi alla distribuzione dei servizi di e-government (Reti Amiche, multicanalità, modello di "one-stop-shop"), che probabilmente era mancata nei Piani precedenti, fortemente orientati ai portali e ad una fruizione intermediata dei servizi pubblici on-line da parte dei cittadini/imprese.

---

<sup>61</sup> La strategia Europa 2020 punta a rilanciare l'economia dell'UE nel prossimo decennio. In un mondo che cambia l'UE si propone di diventare un'economia intelligente, sostenibile e solidale. Queste tre priorità che si rafforzano a vicenda intendono aiutare l'UE e gli Stati membri a conseguire elevati livelli di occupazione, produttività e coesione sociale.

Il piano definiva circa 80 progetti trasversali a molti aspetti della vita delle persone come il rapporto tra cittadino e Pubblica amministrazione, i servizi sanitari, la Scuola e l'Università, il sistema giudiziario e la fornitura tecnologia sia per gli apparati statali che per il cittadino e le imprese.

In sintesi, gli obiettivi principali del piano sono:

- **Lotta al digital divide tramite l'accesso alle tecnologie:** L'accesso a un Internet veloce e stabile è prerogativa essenziale per poter usufruire dei migliori servizi digitali, purtroppo in Italia esistono ancora zone, in particolare nelle aree montane, non raggiunte da adsl e Internet veloce.
- **Identificazione elettronica:** La creazione di banche dati elettroniche, come l'anagrafe o il fascicolo sanitario elettronico, integrati con sistemi di riconoscimento elettronico del cittadino come la Carta di Identità o il Passaporto elettronici, consentirà di velocizzare le pratiche burocratiche e il rapido scambio fra gli uffici delle amministrazioni pubbliche come Comuni, province, questure o ospedali.
- **Digitalizzazione, de-materializzazione e sostenibilità:** Il passaggio al digitale nel contesto dei servizi pubblici permette di evitare alcuni processi che implicano il cattivo uso di risorse limitate come la carta, l'energia e il tempo dei cittadini e dei lavoratori. Fra gli obiettivi del piano vi è infatti quello di una progressiva diminuzione dei consumi di materiali di consumo (come la carta e l'inchiostro), ma anche l'evitare di dover necessariamente recarsi in un ufficio per poter svolgere una pratica burocratica, risparmiando sui costi degli spostamenti dei cittadini.

- **Trasparenza, interattività e democrazia:** Fra gli obiettivi del piano vi è anche quello di sfruttare la velocità e l'interattività dei sistemi di Comunicazioni per poter monitorare e valutare la qualità dei servizi offerti al cittadino. I siti Internet sono gli spazi pubblici in cui le amministrazioni sono tenute ad informare con tempestività le proprie azioni, i bilanci e le decisioni prese. Attraverso gli strumenti interattivi i cittadini possono dare la propria opinione e valutare la qualità dei servizi ricevuti.

Obiettivo del piano è l'accesso ai servizi di e-Government che vanno garantiti attraverso l'utilizzo di strumenti di identificazione digitale sicuri, in grado di permettere il riconoscimento della persona e lo scambio di informazioni fra i diversi uffici delle pubbliche amministrazioni, in modo da ridurre i tempi e la spesa per i singoli servizi al cittadino.

Tre sono gli strumenti che si stanno diffondendo su tutto il territorio nazionale dopo anni di sperimentazioni:

- **La “Carta di Identità Elettronica” (CIE)**, il documento di identificazione destinato a sostituire la carta d'identità cartacea sul territorio nazionale, contenente un microchip con i dati identificativi del titolare. Attraverso la CIE è possibile accedere ai servizi offerti per via telematica dalle PA.
- **La “Carta Nazionale dei Servizi” (CNS)** - anche nella sua declinazione regionale “Carta Regionale dei Servizi” (CRS), vale a dire la carta standard per il riconoscimento degli utenti, attraverso la quale è possibile accedere ai servizi offerti per via telematica dalle PA.

- **La Firma digitale** - lo strumento che garantisce l'autenticità e l'integrità di messaggi e documenti scambiati e archiviati con mezzi informatici, al pari di quanto svolto dalla firma autografa per i documenti tradizionali.

La Commissione Europea ha pubblicato i primi risultati della consultazione pubblica lanciata il 30 ottobre 2015 al fine di raccogliere i pareri dei singoli cittadini, di imprese o organizzazioni private, delle amministrazioni pubbliche locali, regionali, nazionali sulla fornitura all'interno dell'Unione Europea dei servizi pubblici efficienti, efficaci e di facile accesso e utilizzo. Il sondaggio si concentrava sul piano d'azione per l'e-Government per il periodo 2016-2020, un'iniziativa che si inserisce nell'ambito del mercato unico digitale. Il piano d'azione promuoverà la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni, creerà tra loro connessioni transfrontaliere e faciliterà un'interazione facile ed efficiente con cittadini, organizzazioni e aziende.

Più dell'80% dei partecipanti alla consultazione pubblica, per la maggior parte privati cittadini, hanno sottolineato che si aspettano accessibilità e trasparenza dai servizi di e-Government. Inoltre, ritengono che i servizi pubblici debbano garantire una totale protezione dei dati personali. L'86% dei rispondenti considera importante anche il principio di "una tantum": i cittadini, le organizzazioni e le aziende, dovrebbero poter fornire i loro dati a un ente pubblico solamente una volta. Il fine è ridurre gli oneri burocratici, così che gli utenti non debbano inviare gli stessi dati più e più volte. Questo incoraggerà anche l'adozione di sistemi più efficienti da parte delle pubbliche amministrazioni. Nel quadro del Digital Single Market, la Commissione UE spinge perché gli stati membri adottino il digitale nella Pubblica amministrazione e ha cominciato a lavorare ad un piano di azione per la diffusione capillare di servizi di e-Government europeo. Il piano 2016-2020 rientra nella strategia del Digital Single

Market ed è finalizzato a rendere il digitale come nuovo paradigma di normalità per tutti i governi dell'Unione.

Concetto ribadito da Andrus Ansip in un recente intervento al Parlamento Europeo, nel quale il vicepresidente della Commissione europea per il mercato unico digitale ha sottolineato una serie di principi base su cui sarà basato il piano di e-Government continentale.

L'obiettivo è abbattere le barriere nazionali che tengono separati i servizi pubblici dei diversi paesi dell'Unione Europea, introducendo servizi “*transfrontalieri*” di default. Un altro obiettivo è anche quello di accelerare la migrazione degli stati membri verso approvvigionamenti del tutto virtuali in ottica di e-Procurement e verso la creazione di firme digitali standard, che siano interoperabili e quindi valide da paese a paese, riformando nel contempo l'organizzazione digitale delle procedure istituzionali della UE. Il piano è fondato su principi di trasparenza, apertura, interoperabilità fra tutte le amministrazioni pubbliche, interconnessione fra registri d'impresa e supporto all'accesso dei servizi digitali in tutti gli stati membri. Altre aree d'intervento guardano ad aree specifiche come i trasporti, la sanità e la giustizia.

*“La mia visione della Pubblica amministrazione è che sia aperta e trasparente e che i governi rendano la vita più facile ai cittadini e alle aziende. Una PA costruita sul delivery digitale dei beni pubblici, senza più frontiere – ha detto Ansip – Il Governo può essere quindi tanto una barriera quanto un facilitatore di questa visione. Il Governo può essere un soggetto che esclude o che include. Il Governo può essere invadente o efficiente. Il digitale è lo strumento per rendere il Governo inclusivo ed efficiente, un facilitatore per le aziende private<sup>62</sup>”.*

---

<sup>62</sup>ANASTASIO P. (2015) PA Digitale, in arrivo il piano e-Gov della Ue: Londra modello da seguire – [www.key4biz.it](http://www.key4biz.it)

Ansip ha inoltre sottolineato che quasi il 40% degli utenti Internet della UE sceglie di non accedere ai servizi pubblici in digitale a causa della scarsa facilità di utilizzo e della scarsa trasparenza degli stessi. Un dato che “deve essere ribaltato”, ha detto Ansip, secondo cui l’aspetto più importante è “la fiducia, o meglio la mancanza di fiducia” dei cittadini.

La nuova strategia per l’e- Government dell’ Unione Europea prenderà spunto da questi principi, ma anche dai modelli che arrivano sul terreno come quello del Regno Unito che, secondo Ansip, rappresenta un caso di successo in Europa, visto che garantisce risparmi annui per 1,8 miliardi di sterline grazie alla sua “strategia digitale di default”. Ansip ha infine lodato la disponibilità di Londra a condividere i dati sul trasporto pubblico con soggetti terzi, una mossa che ha consentito alla Capitale di “beneficiare in larga misura di nuovi servizi”.

## 2.4 L'e-Democracy

L'uso dell' information communication technology, a sostegno della partecipazione dei cittadini alla vita delle istituzioni, è un campo di applicazione delle nuove tecnologie ancora poco sviluppato, ma sul quale negli ultimi anni è fortemente cresciuto l'interesse tanto dei governi nazionali e degli organismi internazionali, quanto delle Comunità locali. Questo versante di sperimentazione, in Italia, è stato sostenuto principalmente dagli sforzi di alcuni pionieri, amministrazioni locali e associazioni di cittadini.

Oggi la promozione dell'e-democracy è un elemento qualificante delle politiche nazionali per l'e-government, in linea con gli sviluppi europei, esso costituisce un'occasione preziosa per accrescere la centralità del tema nell'agenda pubblica, focalizzare e dare slancio all'iniziativa locale.

Su questo terreno si possono incontrare due parallele spinte innovative:

- da un lato, la necessità di un adattamento del modo di operare delle istituzioni democratiche nel nuovo contesto sociale, con un maggior coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali;
- dall'altro, le opportunità offerte dalle nuove tecnologie dell'informazione e della Comunicazione per mantenere aperto un dialogo costante con i cittadini;

Aumentare il coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni al fine di allargare il consenso e la legittimazione dell'azione pubblica riducendo di conseguenza i conflitti. Questa è la via maestra che buona parte delle amministrazioni ancora non hanno battuto o lo hanno fatto solo parzialmente. Con il termine e-democracy si intende, infatti, la partecipazione

dei cittadini alle attività delle pubbliche amministrazioni locali ed ai loro processi decisionali attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie della Comunicazione<sup>63</sup>.

*“L'utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione e della Comunicazione per favorire la partecipazione dei cittadini alla vita delle Istituzioni democratiche”<sup>64</sup>*

### ***Migliorare la qualità delle politiche pubbliche***

Il potenziamento delle relazioni bidirezionali tra amministrazione e cittadini invoglia questi ultimi a dedicare tempo e sforzi alle questioni d'interesse pubblico. Dall'altra parte, il loro contributo è considerato una risorsa da valorizzare e utilizzare in modo proficuo. L'informazione, la consultazione e la partecipazione attiva forniscono all'amministrazione una migliore base per formulare le politiche pubbliche. Tutto ciò garantisce una più efficace attuazione delle decisioni, in quanto i cittadini prendono dimestichezza con le politiche che hanno contribuito ad elaborare con la loro partecipazione. Il coinvolgimento dei cittadini nelle diverse fasi del ciclo di vita delle politiche pubbliche può costituire una risorsa importante. In primo luogo, consente di cogliere dalla società civile maggiori informazioni, di proporre soluzioni alternative e anticipare esigenze e bisogni inespressi attraverso i canali classici della democrazia rappresentativa. Le nuove tecnologie costituiscono un valido strumento di supporto per almeno tre motivi: fornire ai cittadini tutte le informazioni utili per una partecipazione consapevole (*livello informativo*) attivare meccanismi di dialogo (*livello della consultazione*) giungere a decisioni condivise (*livello della partecipazione attiva*)<sup>65</sup>.

---

63 MIT-Ministro per le innovazioni e le tecnologie, Linee guida per la promozione della cittadinanza digitale: e-Democracy, Roma, Formez, 2004.

64 E. Basetti, L'E-democracy per i giovani. Il progetto partecipa.net e l'assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, Franco Angeli, 2010, p. 17.

65 S. Solazzo, “E-democracy tra partecipazione e trasparenza”, in G. Preite (a cura di), Amministrazione pubblica e buon governo al passaggio del millennio, Tangram Edizioni Scientifiche, 2012, p. 210.

### ***Aumentare la fiducia nell'amministrazione***

Il coinvolgimento nelle attività pubbliche offre ai cittadini l'opportunità di acquisire familiarità con le iniziative dell'amministrazione, di esprimere opinioni e pareri che vengono presi in considerazione nell'elaborazione delle decisioni. Tali elementi, non solo favoriscono l'accettazione delle scelte pubbliche, ma fanno diventare l'amministrazione più aperta ed affidabile agli occhi del cittadino detentore della sovranità in un regime democratico. Infondere un senso di fiducia nei confronti dei poteri pubblici, migliorare la qualità delle politiche pubbliche e rafforzare le relazioni amministrazione/cittadini accresce la legittimità di governo<sup>66</sup>.

### ***Contribuire al rafforzamento della democrazia***

L'informazione, la consultazione e la partecipazione attiva aumentano la trasparenza dell'amministrazione e le conferiscono maggiori responsabilità. In tale contesto, il rafforzamento delle relazioni fra amministrazione e cittadini incoraggia la cittadinanza attiva e ne favorisce l'integrazione nella società. Alla stessa stregua, esso stimola l'impegno dei cittadini nei confronti della sfera pubblica incitandoli, per esempio, a partecipare a dibattiti politici, a votare, a partecipare alla vita associativa. Tutto ciò contribuisce a consolidare la democrazia. Infine, va sottolineato che è determinante per il successo delle iniziative curare gli aspetti organizzativi, le metodologie partecipative, le regole della partecipazione<sup>67</sup>.

L'e-Government comporta dunque un cambiamento significativo nelle modalità di organizzare il rapporto con i cittadini, che può giungere sino al perseguimento di finalità di e-Democracy, intesa come il tentativo di utilizzare gli strumenti ICT dell'e-Government per realizzare una vera "democrazia elettronica".

---

66 Ibidem.

67 Ivi, pp. 210-211.

L'e-Democracy si basa infatti sull'idea di utilizzare le ICT ai diversi stadi di evoluzione al fine di rendere il settore pubblico più trasparente, offrendo al contempo ai cittadini l'opportunità di accedere alla conoscenza sui processi e le scelte politiche, in modo da passare dall'informazione passiva alla partecipazione attiva ai processi di governo locale (Mahrer e Krimmer 2005).

In altre parole, l'e-Democracy punta alla creazione di una forma più evoluta di democrazia partecipativa, nella quale le nuove tecnologie favoriscono la partecipazione abbattendo le barriere di accesso che in passato sembrano aver scoraggiato i cittadini a prendere parte ai processi democratici. Secondo Garson (2006), il termine-ombrello e-Democracy si riferisce a una varietà di attività democratiche implementate tramite strumenti elettronici finalizzati a migliorare l'efficienza, l'equità e la qualità della partecipazione democratica.

Le applicazioni dell'e-Democracy includono meccanismi per informare, consultare e, più in generale, impegnare e coinvolgere la cittadinanza, attraverso le ICT, nelle attività politiche, nella definizione dei servizi e nel controllo dei procedimenti amministrativi. Questi meccanismi sono spesso definiti "e-Participation" ed "e-Engagement" (Garson 2006) o "e-Inclusion", spesso utilizzato nelle politiche dell'Unione Europea. In sintesi, si può affermare che l'e-Democracy si può sviluppare lungo tre direttrici che vanno di pari passo con l'evoluzione degli stadi più generali dell'e-Government:

- la diffusione delle informazioni per realizzare la trasparenza di obiettivi e processi;
- la partecipazione ai processi decisionali attraverso strumenti interattivi (come quelli del web 2.0 e i socialmedia) e la multicanalità;

È evidente che l'adozione di queste ultime iniziative richiede non solo dei significativi cambiamenti

nella definizione degli obiettivi, delle politiche e nell'organizzazione dell'offerta di servizi ai cittadini e al territorio di riferimento, ma anche un profondo ripensamento (re-engineering) dei processi, attività e ruoli interni alla PA.

Vale la pena notare, infine, che nelle fasi iniziali di semplice informazione e Comunicazione bi-direzionale dell'e-Government, il cittadino continua a essere visto prevalentemente come un utente-consumatore di servizi della PA e che gli iniziali investimenti pubblici nelle nuove tecnologie si focalizzano prevalentemente sull'offerta di servizi ai cittadini, spesso tramite la semplice trasposizione di strutture e procedure tradizionali al mondo digitale, senza prevedere una partecipazione significativa degli stessi ai processi decisionali e di definizione delle politiche pubbliche, nonché alla co-progettazione e co-produzione dei servizi pubblici.

Le dimensioni della partecipazione e del coinvolgimento attivo del cittadino e degli altri stakeholders nelle scelte di governo e gestione della cosa pubblica diventano invece sempre più centrali col progredire dell'applicazione delle nuove tecnologie nella PA e quindi con l'evolvere degli stadi dell'e-Government. Secondo questa prospettiva, solo più recentemente, grazie anche all'evoluzione tecnologica e al crescente interesse per lo sviluppo dell'e-Democracy, le ICT sono state impiegate per realizzare quella che alcuni autori (Laporte et al. 2002; Welch et al. 2005; Dunleavy et al. 2006) definiscono e-Governance, cioè un modo di concepire l'e-Government in cui è centrale perseguire elementi di e-Democracy e adottare procedure orientate alla trasparenza e all'accountability delle pubbliche amministrazioni, alla partecipazione degli stakeholders e alla governance<sup>68</sup> condivisa della cosa pubblica a livello locale. Questi valori sono giudicati fondamentali per la realizzazione del cosiddetto Open Government

---

<sup>68</sup>Come noto, si usa distinguere il governo pubblico tradizionale ispirato al government, che si basa sui poteri sovraordinati della PA e sugli strumenti tradizionali di regolazione, da quello della governance, che si fonda sul coinvolgimento dei portatori d'interessi e sulla volontà di creare consenso intorno alle decisioni assunte in modo più o meno concertato.

(Bertot et al. 2012; Linders et al. 2011) che è normalmente associato ai concetti di trasparenza pubblica, di accountability e appunto di e-Democracy.

## 2.5 L'e-procurement

“Il termine e-procurement indica quell'insieme di tecnologie, procedure, operazioni e modalità organizzative che consentono l'acquisizione di beni e servizi on line, grazie alle possibilità offerte dallo sviluppo della rete Internet e del commercio elettronico”<sup>69</sup>. Nello specifico, il rapporto di acquisizione viene esaminato dal punto di vista dell'acquirente; quando questi sia una Pubblica amministrazione, il termine corretto dovrebbe essere “public e-procurement”, ma è ormai correntemente acquisita l'abitudine di utilizzare anche nell'accezione pubblicista la sola espressione “e-procurement”. Esistono, però, delle differenze tra l'agire della Pubblica amministrazione e i rapporti tra privati nell'e-procurement. “Per ciò che concerne la specifica materia contrattuale si ricorre tradizionalmente alla distinzione tra la fase di formazione della volontà e quella dell'esecuzione dell'accordo; la prima è disciplinata dal diritto pubblico, mentre nella seconda non sono solitamente ravvisabili distinzioni rispetto a quanto dettato dal codice civile. Di conseguenza, mentre per i soggetti privati sono giuridicamente irrilevanti gli atti che precedono la stipulazione di un contratto, gli enti pubblici, onde addivenire alla scelta del contraente, devono attenersi al rispetto delle forme prescritte dalle leggi in materia. Il complesso di queste regole permea le procedure dette di “evidenza pubblica”, le cui fonti normative sono integrate dall'insieme delle principi elaborati nel corso del tempo da dottrina e giurisprudenza pubblicistiche, quali ad esempio il rispetto della par condicio fra i partecipanti, l'obbligo

---

<sup>69</sup>SARZANA DI SANT'IPPOLITO, F. (2003), “L'e-procurement pubblico”, in F. SARZANA DI SANT'IPPOLITO, *E government: profili teorici ed applicazioni pratiche del governo digitale*, Piacenza, La Tribuna, p. 219.

di trasparenza. La necessaria adozione di criteri ermeneutici ispirati a favorire la massima partecipazione alle procedure, <sup>70</sup>ecc.”

In dottrina, c'è una netta divisione tra quanti ritengono di ricomprendere il fenomeno dell'e-procurement pubblico nella tradizionale disciplina degli appalti<sup>71</sup>e quanti, collocano l'e-procurement all'interno dell'e-commerce della Pubblica amministrazione<sup>72</sup>.

Il raggiungimento dell'interesse pubblico, e quindi la differenziazione tra l'agire della Pubblica amministrazione e le attività del commercio elettronico, sembra essere stata presa in considerazione dal legislatore nazionale ma non dal legislatore Comunitario, che considera evidentemente il sistema dell'e-procurement pubblico come uno strumento di affermazione del commercio elettronico. Quindi, il legislatore italiano ha ritenuto di mantenere un'impostazione tradizionale non modificando la disciplina del commercio elettronico per ricomprendervi le fattispecie di commercio elettronico della Pubblica amministrazione. In entrambi i settori, pubblico e privato, il presupposto per l'uso della nozione di e-procurement è l'utilizzo di strumenti informatici e telematici nelle procedure d'acquisto di beni e servizi negli enti pubblici. Una fondamentale premessa alla sua diffusione è, innanzitutto, la presenza nel nostro ordinamento di norme che, disciplinando l'efficacia dei documenti informatici, consentono alle

---

70GATTI, M. (2001a) “E-procurement sottosoglia: analisi normativa e modelli a confronto” in [www.diritto.it](http://www.diritto.it).

71 GATTI, M. (2001b) “Appalti pubblici sopra soglia di beni e servizi con strumenti informatici e telematici: ipotesi di utilizzo attuale e prospettive future, in *Giustizia amministrativa*, n. 7-8.

<sup>72</sup>La Commissione Europea sostiene un equiparazione tra le due forme d'acquisto (pubblica e privata) sostenendo, nella Comunicazione “Un'iniziativa europea in materia di commercio elettronico” come il commercio elettronico consista nello “svolgimento di attività commerciali e di transazioni per via elettronica, la distribuzione on line di contenuti digitali, l'effettuazione per via elettronica di operazioni finanziarie e di borsa, gli appalti pubblici on line ed altre procedure transattivi delle pubbliche amministrazioni”.

pubbliche amministrazioni di acquisire beni e servizi con modalità diverse rispetto al passato<sup>73</sup>.

Nel piano d'azione per l'e-government del 22 giugno 2000 venne stabilito che, attraverso l'e-procurement, si vogliono raggiungere i seguenti obiettivi:

- ridurre la spesa per le forniture di beni e servizi nella Pubblica amministrazione;
- rendere le procedure più snelle e più rapide;
- garantire la massima trasparenza nelle operazioni di gara;
- aprire il mercato delle forniture e renderlo più competitivo.

Questi obiettivi coincidono con i vantaggi attesi dalla completa realizzazione del sistema di e-procurement. Infatti, prima ancora della necessità di razionalizzare e di modernizzare i processi, la spinta iniziale all'avvio al sistema delle convenzioni è stata senz'altro l'esigenza di ridurre la spesa pubblica e di conseguire un recupero di efficienza. È innegabile, inoltre, che l'accentramento della politica degli acquisti, il monitoraggio delle procedure e la verifica successiva tramite l'utilizzo dello strumento informatico comporti una forte spinta al controllo ed alla riduzione della spesa, facilitando l'attività di programmazione a livello di governo e di singola amministrazione.

In secondo luogo, la possibilità per le amministrazioni di acquistare tramite procedure semplificate riduce in modo significativo sia i tempi sia i passaggi procedurali, rendendo attuabile l'approvvigionamento di beni e servizi con notevole tempestività rispetto al momento in cui sorge l'esigenza. Inoltre, la gestione informatizzata delle procedure d'acquisto, permettendo una standardizzazione delle informazioni, consentirà la loro immediata accessibilità ed elaborazione, garantendo, altresì, la piena

---

<sup>73</sup> Il riferimento è agli acquisti effettuati avvalendosi delle convenzioni-quadro stipulate dalla società Concessionaria Servizi Informatici Pubblici s.p.a. (Consip) dell'allora Ministero del tesoro.

integrazione con il sistema finanziario apportando, in generale, benefici alla funzionalità dei processi interni.

L'impiego degli strumenti di e-procurement non coinvolge soltanto le procedure di scelta del contraente, estendendosi anche alle fasi antecedenti come, ad esempio, alla definizione dei fabbisogni onde pervenire alla programmazione degli acquisti, nonché a quelle successive all'aggiudicazione finalizzate precipuamente alla gestione dei rapporti contrattuali.

Molti sono i vantaggi che possono scaturire dal processo di e-procurement, in particolare<sup>74</sup>:

- la possibilità di entrare in contatto in tempi brevi con più fornitori;
- la facilità di comparazione tra i prodotti/servizi e le condizioni di più fornitori;
- la riduzione dell'impiego della carta nei processi di decision-making e una conseguente riduzione dei tempi;
- la standardizzazione delle procedure di ordine;
- la disintermediazione;
- l'aumento della trasparenza nei processi d'acquisto;
- la potenziale riduzione dei livelli delle scorte di magazzino.

Vantaggi altrettanto significativi sono rinvenibili in uno studio realizzato nel novembre 2000 dalla Commissione Europea per il Mercato Interno<sup>75</sup>, la quale ha voluto analizzare alcune esperienze in materia di e-procurement effettuate nei diversi Paesi. Lo scopo dello studio è stato quello di fornire, attraverso l'identificazione, l'analisi e la valutazione dei progetti sperimentali in tema di e-procurement nell'Unione Europea, un

---

<sup>74</sup>CAPOCCHI, A. (2003), Il processo di e-government nel sistema delle amministrazioni pubbliche, Giuffrè Editore, p. 284.

<sup>75</sup>«Analysis of electronic public procurement pilot in the European Union». Disponibile all'indirizzo <http://simap.eu.int>.

affidabile e completo punto di vista sul tema. Il principale vantaggio, risultato dall'analisi dei vari progetti e apportato dall'impiego degli strumenti di e-procurement, è risultato essere la maggiore efficienza dei processi di acquisto, con il conseguente risparmio di attività lavorativa. Allo stesso modo, anche la standardizzazione dei dati trattati nelle procedure, conseguente all'impiego degli strumenti informatici, risulta essere un altro beneficio particolarmente apprezzato. Infine, altri benefici, secondo lo studio, si avrebbero, in presenza di acquisti di forniture di scarso valore unitario, tecnologicamente non complesse. Con tale affermazione non si vuole sostenere che le procedure di acquisizione la cui aggiudicazione sia condizionata in maniera rilevante dall'apprezzamento qualitativo del bene o servizio siano precluse all'e-procurement, ma che occorre ricordare che la standardizzazione dei dati e delle procedure, su cui si fondano i sistemi di e-procurement verrebbe in parte ridotta dalla presenza di fasi, quali, ad esempio, la valutazione tecnica di un offerta, non effettuabili in via automatizzata.

Successivamente al piano d'azione per l'e-government del giugno 2000, altre disposizioni hanno espressamente ricondotto le azioni di e-procurement nel più ampio quadro dell'e-government.

In conclusione, l'e-procurement rappresenta indubbiamente un'opportunità per ottenere grandi risparmi, sia in termini di prezzi negoziabili in sede di gara, sia con riferimento all'abbattimento dei costi interni legati all'espletamento delle procedure in conseguenza della loro semplificazione, tuttavia, non può essere considerato alla stregua della mera implementazione di strumenti tecnologici a supporto dei processi d'acquisto perché esprime un cambiamento più ampio, che coinvolge l'organizzazione e la gestione dell'intero sistema delle amministrazioni pubbliche.

## 2.6 Lo stato dell'informatizzazione delle Pubbliche Amministrazioni

L'Agenda digitale per l'Europa (DAE) è la prima delle sette iniziative faro nell'ambito della strategia Europa 2020, la strategia dell'Unione europea per assicurare una crescita sostenibile e inclusiva intelligente. Lanciata nel maggio 2010, la DAE contiene 101 azioni raggruppate attorno a sette aree prioritarie. Gli obiettivi di policy del DAE sono supportati da investimenti dell'UE nella ricerca ICT nell'ambito del programma Horizon 2020. La revisione delle priorità digitali, pubblicata il 18 dicembre 2012, individua 7 aree chiave con ulteriori sforzi per promuovere le condizioni a sostegno della crescita e dell'occupazione in Europa:

- creare un nuovo e stabile quadro regolatorio per la banda larga;
- creare nuove infrastrutture per i servizi pubblici digitali;
- incrementare le competenze e i lavori digitali;
- proporre una strategia di cyber-security nell'UE;
- aggiornare il framework normativo dell'UE sul copyright;
- accelerare il cloud computing attraverso il potere d'acquisto del settore pubblico;
- lanciare una nuova strategia industriale sull'elettronica.

In base ai numeri dell'Unione Europea, la piena attuazione di questa Agenda Digitale aumenterebbe il PIL europeo del 5%, l'equivalente di 1.500 € a persona, nel corso dei prossimi otto anni. Ciò aumenterebbe di 3,8 milioni i nuovi posti di lavoro in tutti i settori dell'economia, nel lungo periodo.

L'agenda digitale contiene 13 obiettivi specifici che incapsulano la trasformazione digitale prefissata; i progressi verso tali obiettivi sono misurati nel Digital Agenda Scoreboard, pubblicato annualmente<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup>Lo Scoreboard è consultabile sul sito [www.ec.europa.eu/digital-agenda/en/digital-agenda-scoreboard](http://www.ec.europa.eu/digital-agenda/en/digital-agenda-scoreboard).

Gli ultimi dati dell'European Digital Agenda Scoreboard, presentati lo scorso giugno, mostrano come l'Unione Europea abbia già raggiunto alcuni target fissati per il 2015 e come appaia in linea con il raggiungimento di quasi tutti gli altri. In particolare, sono già stati raggiunti i target degli indicatori relativi a:

- Soggetti di categorie svantaggiate che usano internet, che va al 60,5% (il target per il 2015 è fissato al 60%);
- Popolazione che usa servizi di e-Government e trasmette moduli, che va al 26,1% (il target per il 2015 è al 25%);
- Popolazione che acquista online, che va al 50,2% (il target per il 2015 è al 50%)

Sono in linea con i target e quindi è abbastanza probabile che siano raggiunti gli indicatori relativi a:

- Popolazione che non ha mai usato internet, in calo al 18,1% (il target per il 2015 al 15%);
- Popolazione che usa internet regolarmente, che va al 74,6% (il target per il 2015 al 75%);
- Popolazione che usa servizi di e-Government che va al 46,7% (il target per il 2015 al 50%);

Sono invece troppo lontani dai target gli indicatori relativi a:

- PMI che vendono online, che va al 14,5% (il target per il 2015 è al 33%);
- Popolazione che acquista online all'estero, che va al 14,6%, solo il 2% in più che nel 2013 (il target per il 2015 è al 20%);

Lo scenario è solo apparentemente positivo, poiché è il risultato di sintesi di situazioni estreme diverse tra i singoli paesi. Quella che emerge è una situazione sostanzialmente differenziata tra Paesi virtuosi e Paesi ritardatari che disegna un'Europa a velocità differenti: l'indicatore "Popolazione che usa servizi di e-Government e trasmette

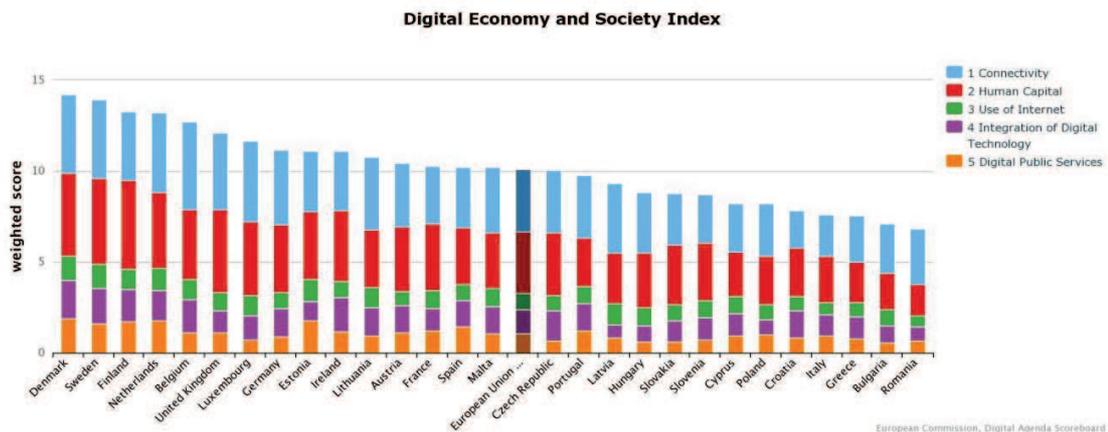
moduli”, ad esempio, mostra un valore medio del 26% ottenuto grazie al contributo di Paesi come la Danimarca (66%) o la Finlandia, i Paesi Bassi e la Svezia (tutti oltre il 50%) in grado di compensare i ritardi pronunciati di altri Paesi quali Italia, Repubblica Ceca, Bulgaria e Romania (tutte sotto il 12%).

In generale, i dati 2014 confermano quindi i trend già in atto, con i Paesi europei sostanzialmente in evoluzione secondo una logica di continuità, con i Paesi scandinavi, i Paesi Bassi e il Regno Unito a primeggiare in quasi tutti gli indicatori e Bulgaria, Romania, Italia, Grecia che si alternano nelle ultime posizioni.

Una fotografia della situazione italiana attuale è fornita dall’edizione 2015 del DESI, l’Indice dell’Economia e della Società Digitale definito dalla Commissione Europea con l’intento di tracciare lo stato delle politiche digitali dei Paesi secondo una prospettiva più ampia di quella consentita dalla Digital Agenda Scoreboard. Il DESI cerca di comprendere le diverse “aree” di intervento delle politiche del digitale e consente uno sguardo organico e bilanciato. In particolare, le cinque aree di indagine sono:

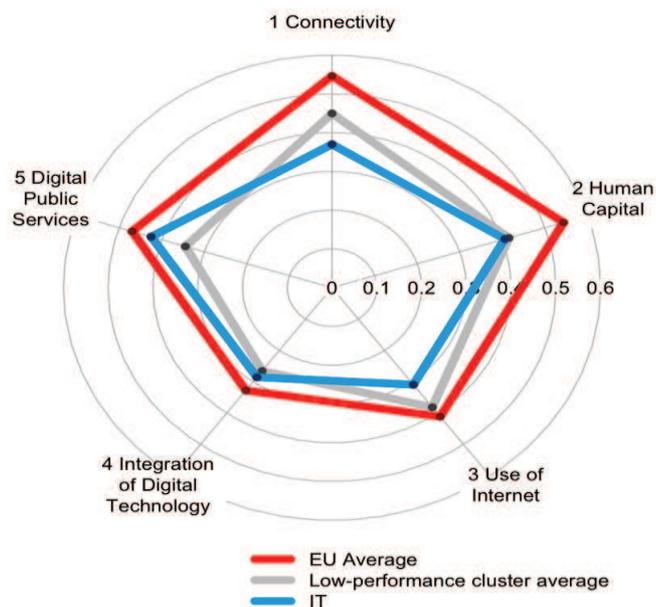
- **Connettività**, che include indicatori di copertura e utilizzo della banda larga sia fissa che mobile;
- **Capitale Umano**, che include soprattutto indicatori sulla presenza di competenze digitali nella popolazione;
- **Uso di Internet**, che è relativa agli indicatori che misurano l’uso di Internet da parte della popolazione per scopi non legati ai servizi pubblici;
- **Integrazione delle tecnologie digitali**, area relativa agli indicatori che misurano l’uso del digitale e di Internet da parte delle imprese e la diffusione del business digitale (e che per lo più non sono parte della Digital Agenda Scoreboard);
- **Servizi Pubblici Digitali**, area che include indicatori sulla disponibilità e l’utilizzo dei servizi pubblici online;

L'analisi DESI consente una valutazione sulle differenze nelle prestazioni nel gruppo dei Paesi Europei, e qui si nota come il divario tra i Paesi più avanzati e quelli più arretrati si sia ridotto di poco nell'ultimo anno, rimanendo rilevante. In alcune aree, come quella dei servizi pubblici digitali, il divario è anche aumentato (il punteggio della prima, la Danimarca, supera quello dell'ultima, la Bulgaria, di oltre la metà della scala del DESI, e le percentuali sulla popolazione che utilizza servizi di e-Government compilando anche moduli va dal 69% della Danimarca al 6% della Romania). Un quadro che evidenzia con chiarezza la carenza di risultati delle politiche europee, oggi indirizzate alla costruzione del Mercato Unico Digitale, ma non ancora in grado di sostenere, con adeguata forza, incisività e continuità, lo sviluppo del digitale su tutti i Paesi.



**Figura 2** Immagine di sintesi dell'indagine DESI che mostra la graduatoria dei paesi europei in ordine alla diffusione del digitale nell'economia e nella società

Il rapporto DESI vede l'Italia attestarsi al venticinquesimo posto collocandosi nel gruppo insieme a Slovenia, Ungheria, Slovacchia, Cipro, Polonia (che la precedono) e Grecia, Bulgaria e Romania che evidenziano performance peggiori in materia digitalizzazione. La posizione di retroguardia dell'Italia è il risultato di progressi frutto dell'alternanza di ottime performance e rallentamenti dovuti alla condizione Paese.



**Figura 2** Livello di performance dell'Italia sui cinque indicatori DESI. Fonte: digital Agenda Scoreboard.

In particolare, si registra:

- sul fronte della **connettività**, l'Italia è in complessivo ritardo (secondo il DESI precede la sola Croazia), poiché solo il 21% delle famiglie ha accesso a una connessione internet veloce (il livello di copertura più basso dell'UE), solo il 21% delle famiglie ha un abbonamento a banda larga fissa (la percentuale più bassa dell'UE) e gli abbonamenti a banda larga superiore a 30 Mbps sono pari solo al 2,2% (la media UE è del 22%);
- molto critica è anche la situazione della domanda, e quindi sulle aree del **Capitale Umano** e dell'Uso di Internet. Lo sviluppo dell'economia digitale sembra essere frenato dal basso livello di competenze digitali: solo il 59% degli utenti, una delle percentuali più basse dell'UE, usa abitualmente internet, mentre il 31% della popolazione italiana non lo ha mai utilizzato. Ancora bassa la fiducia nei confronti dei servizi online (solo il 42% degli

- utenti di internet utilizza servizi bancari online e il 35% fa acquisti online);
- le **PMI** italiane mostrano ancora un basso livello di attitudine all'**innovazione tramite il digitale**: solo il 5,1% delle PMI utilizza l'e-commerce, al quale è imputabile appena il 4,8% del fatturato complessivo delle imprese italiane, mentre il livello digitale dei processi produttivi e gestionali delle imprese di dimensione maggiore è ampiamente nella media europea;
  - per quanto riguarda i **servizi pubblici digitali** (dove l'Italia è al quindicesimo posto, in lieve discesa), l'Italia si avvicina complessivamente alla media europea; i livelli di effettivo utilizzo dell'e-Government sono però ancora molto bassi, richiamando problematiche legate sia alla diffusione dei servizi online sia alle competenze digitali.

Dati interessanti vengono dallo studio denominato “L’informatizzazione delle Amministrazioni Locali” condotto dalla Banca d’Italia nel dicembre del 2013 con l’obiettivo di valutare l’attuale stato della “Digitalizzazione” degli enti locali della Pubblica amministrazione, ed in particolare di Regioni, Province, Comuni e ASL<sup>77</sup>. Si è definito lo stato dell’implementazione dei servizi osservando il livello di digitalizzazione:

- dei processi e delle attività “interne” ad ogni singolo ente;
- dei servizi erogati e della Comunicazione verso cittadini e imprese;
- dei canali di Comunicazione ed integrazione tra gli enti della PA;

In base all’analisi, i principali fattori che spingono all’introduzione delle tecnologie informatiche sono:

---

<sup>77</sup>L’indagine è stata condotta su un campione di 18 Regioni, 103 Province, 295 Comuni e 31 ASL.

- Miglioramento dei servizi offerti all'utenza esterna (92%);
- Riduzione dei costi di funzionamento (77%);
- Supporto all'evoluzione organizzativa (68%);
- Spinta normativa (CAD, etc) (59%);
- Ausilio alla gestione contabile e alla programmazione finanziaria (54%);
- Necessità di misurare i risultati di gestione (32%);
- Disponibilità di finanziamenti (20%);
- Sostegno all'economia del territorio (18%);

Nonostante si evidenzia una certa tendenza ad avviare attività e progetti di digitalizzazione, i risultati non sono ancora in linea con gli obiettivi dell'Agenda Digitale Italiana ed Europea. I principali ostacoli si riscontrano nella capacità di elaborare soluzioni informatiche sofisticate, tali da potere migliorare i flussi transazionali. Nonostante il 100% delle Regioni, l'88% delle ASL, il 74% dei Comuni e il 70% delle Province utilizzino un portale, soltanto il 27% dei servizi erogati sono bidirezionali, quindi in grado di fornire all'utente la possibilità di effettuare pagamenti o realizzare documenti e pratiche amministrative online. Per quanto riguarda l'implementazione di servizi di amministrazione interna si riscontra un minor grado di sviluppo delle applicazioni di supporto al Controllo di Gestione e le integrazioni con le altre applicazioni che gestiscono i cicli amministrativi in particolare al sud. Inoltre il livello di connessione tra gli enti della PA (soltanto il 33% degli enti risulta connesso al SPC) garantisce una parziale interoperabilità tra gli enti, condizione essenziale per raggiungere efficienza operativa di tutta la PA e nel rapporto della Pubblica amministrazione verso cittadini e imprese.

## **2.7 Il Codice dell'amministrazione digitale**

Le numerose disposizioni in materia di attività digitale delle pubbliche amministrazioni sono state raccolte e riordinate in un unico atto normativo, il Codice dell'amministrazione digitale (CAD)<sup>78</sup>, con l'obiettivo di predisporre un quadro normativo adeguato a promuovere e disciplinare la diffusione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione non solo nell'ambito dell'attività interna delle pubbliche amministrazioni, ma anche nei rapporti con i cittadini e con le imprese, realizzando una progressiva riduzione dei costi e, contestualmente, un incremento della efficienza e della trasparenza. Il Codice afferma innanzitutto il principio secondo cui le pubbliche amministrazioni centrali e locali sono tenute ad organizzarsi, rideterminando le proprie strutture e procedimenti secondo le nuove tecnologie della Comunicazione, per assicurare «la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale». Il Codice richiama il principio di autonomia organizzativa delle amministrazioni regionali e locali nel settore, tenuto conto tuttavia che il «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» ricade nella competenza legislativa esclusiva dello Stato (ai sensi dell'articolo comma secondo, lettera r) della Costituzione). I rapporti tra Stato, regioni e autonomie locali sono disciplinati secondo il principio della leale collaborazione e definiti attraverso intese e accordi, anche con l'istituzione di appositi organismi di cooperazione. Per quanto riguarda le modalità di Comunicazione tra Pubblica amministrazione e cittadini, il Codice pone in capo ai cittadini e alle imprese il diritto di richiedere e di ottenere l'uso delle tecnologie dell'informazione e della

---

<sup>78</sup>Adottato con il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82

Comunicazione nei rapporti con le pubbliche amministrazioni e con i gestori di pubblici servizi entro i limiti posti dal Codice, per l'invio di atti e documenti o per l'effettuazione dei pagamenti ad esse spettanti. Tale diritto è ribadito con particolare riferimento alla partecipazione al procedimento amministrativo (Comunicazioni relative all'avvio del procedimento e alle varie fasi di esso) e al diritto di accesso ai documenti amministrativi, nel rispetto dei diritti sanciti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241. A questi «nuovi diritti» tuttavia non sono sempre corrisposti procedure e comportamenti della Pubblica amministrazione tali da renderli effettivi. Si prevede, inoltre, che le Pubbliche Amministrazioni, nella riorganizzazione mediante le tecnologie dell'informazione e della Comunicazione dei servizi da resi, devono tenere conto delle reali esigenze dei cittadini e delle imprese e del grado di soddisfazione degli utenti, da valutarsi preventivamente attraverso specifici meccanismi di rilevazione e analisi. Particolare attenzione è prestata alle esigenze di uniformità nelle modalità di interazione degli utenti con i servizi offerti, di interoperabilità tra i sistemi e di integrazione tra i processi di servizio tra amministrazioni diverse, di sicurezza nella gestione dei dati, ed alla formazione informatica dei dipendenti pubblici. Specifiche disposizioni sono dedicate alla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici, alle diverse tipologie di firma elettronica e alla trasmissione informatica dei documenti. Il CAD disciplina i sistemi di Comunicazione e interazione tra Pubblica amministrazione e cittadini o imprese e tra Pubbliche Amministrazioni, ovvero la posta elettronica certificata e il Sistema Pubblico di connettività, che si configura come una sorta di intranet della PA. Una serie di disposizioni del Codice hanno ad oggetto più in generale la gestione, lo scambio e la fruibilità dei dati informativi prodotti dalle pubbliche amministrazioni o comunque in loro possesso; si stabilisce in via generale

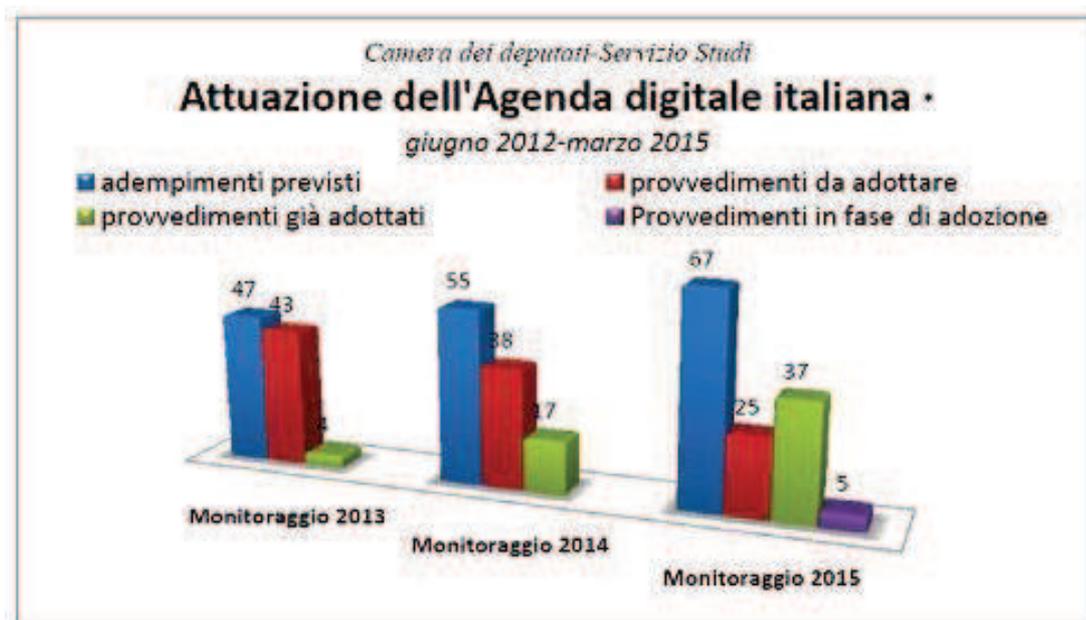
che i dati delle pubbliche amministrazioni sono gestiti in modo da consentirne la «fruizione e riutilizzazione, alle condizioni fissate dall'ordinamento, da parte delle altre Pubbliche Amministrazioni e dai privati»<sup>79</sup> con i limiti posti dalla disciplina sulla tutela dei dati personali e dalla legge sul procedimento amministrativo. Il Codice contiene, infine, alcune disposizioni in materia di Comunicazione esterna e trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni Centrali, che impongono loro di realizzare siti istituzionali precisandone i requisiti ed il contenuto minimo. Alle amministrazioni è altresì imposto l'obbligo di mettere in evidenza sul proprio sito i principali procedimenti di competenza, indicando gli eventuali termini, il nome del responsabile e l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria, le scadenze e le modalità di adempimento, nonché l'elenco dei bandi di gara e di concorso e quello dei servizi già disponibili in rete e di quelli di futura attivazione. Dunque le tecnologie dell'informazione e della Comunicazione fin dall'emanazione del CAD sono al centro della riorganizzazione amministrativa, quale strumento non più aggiuntivo ma ordinario, coesistente al perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza e semplificazione. Riorganizzazione amministrativa che, tuttavia, a dieci anni dall'approvazione del Codice, è avvenuta parzialmente generando risultati non in linea con le aspettative in quanto parte dei principi sopra enunciati non sono stati tradotti in pratica<sup>80</sup>. Negli anni il Codice ha subito numerose modifiche e innovazioni. Quasi sempre si è trattato di modifiche

---

<sup>79</sup>Articolo 50 del Codice

<sup>80</sup> Ne è un esempio la CEC-PAC, ovvero la posta elettronica certificata riservata alle Comunicazioni tra cittadini e PA lanciata nel 2010 dall'allora ministro della PA, Renato Brunetta. Il sistema sarà progressivamente sospeso per far convergere tutte la posta certificata sul sistema PEC. Infatti il servizio, anche a causa della sovrapposizione con la Pec, non è decollato in questi anni: l'82% delle caselle attive non ha mai inviato messaggi. A pesare sul mancato decollo del servizio anche la mancanza di obblighi vincolanti con relativa sanzione per le amministrazioni inadempienti, che ha poi fatto sì che gli enti abbiano preferito rimanere fedeli alla Comunicazione via Internet se non addirittura a quella più tradizionale via raccomandata A/R. Inoltre non è stato mai definito, da parte delle PA, un piano di attivazione dei servizi web (in cui rientra la Cec-Pac). Secondo AgID, vengono così recuperati quasi 19 milioni di euro da investire in altri servizi ai cittadini e imprese.

inserite al di fuori di un quadro di riforma organico, ad opera di numerose novelle recate da provvedimenti intersettoriali<sup>81</sup>. Uno dei grandi problemi risiede nella effettiva adozione dei provvedimenti attuativi previsti da questi provvedimenti (regolamenti, D.P.C.M., decreti ministeriali, linee guida, regole tecniche, etc.). Sulla base dell'ultimo Monitoraggio dell'attuazione dell'Agenda digitale italiana del Servizio Studi della Camera<sup>82</sup>, rispetto ai 67 adempimenti previsti al 15 marzo 2015, risultano adottati 37 provvedimenti e per altri 5 provvedimenti l'iter di adozione risulta in fase avanzata; per 10 atti non è invece previsto alcun termine di adozione. I provvedimenti non ancora adottati e per i quali il termine di adozione è già scaduto risultano essere 15 sui 67 previsti.



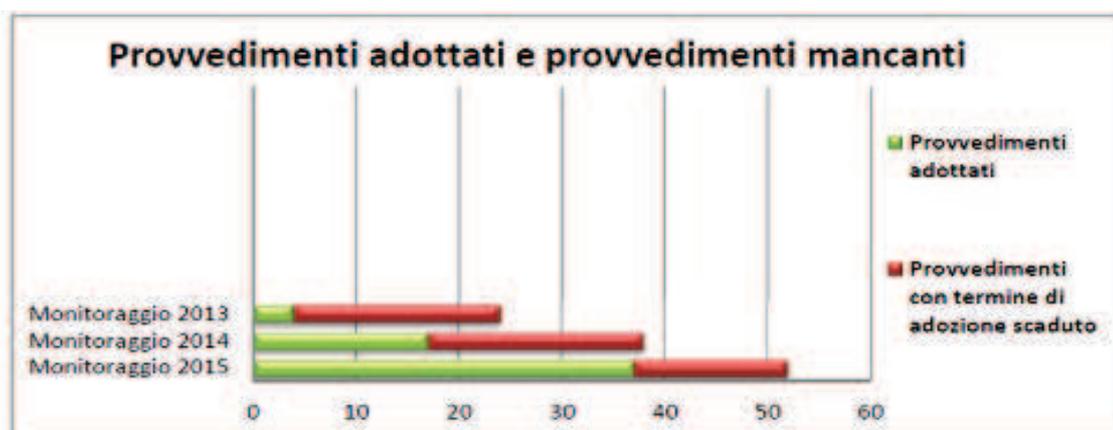
**Figura 3** Attuazione dell'Agenda digitale italiana. Elaborazioni del Servizio Studi della Camera dei Deputati sui provvedimenti attuativi adottati da giugno 2012 al 15 marzo 2015.

Come mostrato nel grafico, tuttavia, si evidenzia un incremento nell' anno 2015, rispetto al 2014 nell'adozione dei provvedimenti attuativi dell'Agenda digitale (20

81 Tra questi si segnalano in particolare il D.L. n. 83 del 2012 (c.d. "Crescita"), il D.L. n. 179 del 2012 (c.d. "Crescita 2.0"), il D.L. 69 del 2013 (c.d. "del Fare"), D.L. n. 90 del 2014 ("Semplificazione e trasparenza amministrativa ed efficienza degli uffici giudiziari") e il D.L. n. 133 del 2014 (c.d. "Sblocca Italia").

82 Pubblicato il 20 marzo 2015.

nuovi provvedimenti adottati e di 5 in fase di adozione avanzata).



**Figura 4** Provvedimenti adottati e provvedimenti con termine di adozione già scaduto. Elaborazioni del Servizio Studi della Camera dei Deputati sui provvedimenti attuativi adottati da giugno 2012 al 15 marzo 2015.

Nel quadro della più ampia delega al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, ad oltre dieci anni dall'emanazione del Codice dell'amministrazione digitale (CAD), di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, il Parlamento, con l'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, ha delegato il Governo a intervenire attraverso uno o più decreti legislativi da emanarsi entro dodici mesi sulla disciplina contenuta nel CAD al fine di promuovere e rendere effettivi i diritti di cittadinanza digitale di cittadini e imprese. La scelta di dedicare al Codice e ai diritti di cittadinanza digitale l'articolo 1 della predetta legge è sintomatica della centralità che il Parlamento ha inteso riconoscere alle tecnologie dell'informazione e della Comunicazione nei rapporti tra cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, quale strumento per la promozione del processo di radicale riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato. La volontà è quella di spostare l'attenzione dal processo di digitalizzazione ai diritti digitali di cittadini e imprese. Con la *"carta della cittadinanza digitale"* si riconoscono direttamente diritti a cittadini e imprese e si

costituisce la base giuridica per implementare *Italia Login*, la piattaforma di accesso che, attraverso il Sistema pubblico d'identità digitale e l'Anagrafe nazionale della popolazione residente, permetterà ai cittadini di accedere ai servizi pubblici e a quelli degli operatori privati che aderiranno con un unico nome utente e un'unica password (prenotazioni di visite mediche, iscrizioni a scuola, pagamento dei tributi). La **cittadinanza digitale** cambia il rapporto tra cittadini e amministrazione, infatti tutti i cittadini devono attendersi dalla Pubblica amministrazione Stato, Regioni ed autonomie locali un livello minimo in termini qualità, accessibilità e disponibilità di servizi online, accessibilità e riusabilità dei dati in formato aperto, alfabetizzazione digitale e partecipazione con modalità telematiche ai processi di decisione delle amministrazioni pubbliche. La cittadinanza digitale sposta il focus sul potenziale di creazione di nuovi servizi e di nuove modalità di interazione, rendendo disponibili strumenti quali ad esempio l'identità digitale o l'anagrafe unica in grado di abilitare la semplificazione di innumerevoli adempimenti e realizzare progressivamente il principio del *"digital by default"*, in base al quale i servizi devono essere progettati ed erogati in primo luogo in forma digitale.

*"La cittadinanza digitale è il punto sul quale si gioca tutta la credibilità della riforma della Pubblica amministrazione - ha detto il ministro della PA, Marianna Madia, in un'intervista a Cor Com. E' il primo articolo, non solo simbolico, del disegno di legge delega sulla Pubblica amministrazione. In sintonia con le altre riforme che stiamo realizzando, a partire da quella costituzionale nella parte delle competenze tra Stato e regioni e dall'attuazione della legge Delrio che supera la vecchia configurazione delle province, vogliamo consegnare ai cittadini uno Stato meno complicato, e quindi più veloce ed efficace". Obiettivo del governo è assicurare l'erogazione online di un numero crescente di servizi e l'accesso alle Comunicazioni di interesse dei singoli*

*cittadini (e imprese) direttamente via internet, con tablet o smartphone*<sup>83</sup>.

Ciò permetterà di superare la complessità della situazione attuale per cui ogni Pubblica amministrazione o Ente pubblico che garantisce servizi on-line richiede proprie modalità di registrazione e di utilizzo dei servizi. L'articolo 1, inoltre, come esplicitato in alcuni dei principi e dei criteri che ne tracciano gli obiettivi e ne perimetrano l'ambito, risponde all'esigenza di accelerare attraverso l'intervento normativo demandato al Governo l'attuazione, a livello nazionale, dell'Agenda digitale europea, coordinando la disciplina italiana con quella di matrice Comunitaria. Il Parlamento ha, infine, delegato il Governo a razionalizzare e semplificare, anche nel linguaggio, la disciplina della materia allo scopo di renderla più elastica e al passo con i continui cambiamenti caratteristici del sistema digitale, consentendo così ai destinatari di beneficiare appieno dei vantaggi offerti dalle tecnologie dell'informazione e della Comunicazione. A tal fine, il presente decreto risponde alle esigenze più urgenti tra quelle individuate dal Parlamento attraverso i seguenti principali interventi:

- ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione del Codice mediante il riferimento, oltre che alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, anche alle società nonché alle società a controllo pubblico, come definite nel decreto legislativo adottato in attuazione dell'articolo 18 della legge n. 124 del 2015, inserite nel conto economico consolidato della Pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 30 dicembre 2004, n. 311;
- ampliamento del novero dei diritti di cittadinanza digitale: innanzitutto,

---

<sup>83</sup>Cittadinanza digitale, la Camera approva: utenti al centro della PA, (2015)., [www.corriereComunicazioni.it](http://www.corriereComunicazioni.it)

- diritto per ogni cittadino al domicilio digitale, a cui si accede anche con pin unico in collegamento con l'Anagrafe nazionale della popolazione residente;
- introduzione dell'obbligo, per le pubbliche amministrazioni, le società a controllo pubblico, come definite nel decreto legislativo adottato in attuazione dell'articolo 18 della legge n. 124 del 2015, inserite nel conto economico consolidato della Pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, ad accettare pagamenti spettanti a qualsiasi titolo attraverso i servizi di pagamento elettronici, ivi incluso l'utilizzo, per i micro pagamenti, del credito telefonico;
  - introduzione del principio "innanzitutto digitale" (c.d. "digital first"), anche in relazione al procedimento amministrativo;
  - rafforzamento del quadro sanzionatorio alle amministrazioni e delle azioni a disposizione degli interessati per l'ipotesi di violazione dei diritti di cittadinanza digitale;
  - introduzione dell'obbligo per le amministrazioni di rendere disponibili agli utenti, presso i propri uffici, idonee risorse di connettività ad Internet in modalità wi-fi;
  - riordino e razionalizzazione della governance del digitale;
  - coordinamento della disciplina nazionale in materia di documenti informatici e firme elettroniche con quella europea e, in particolare, con le nuove disposizioni dettate dal Regolamento (UE) n. 910/2014 (electronic IDentification Authentication and Signature eIDAS) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno e che

abroga la direttiva 1999/93/CE in modo di garantire ad un tempo maggior validità ed efficacia ai documenti informatici anche privi di firma elettronica e di rafforzare l'efficacia delle firme elettroniche diverse da quella digitale;

- razionalizzazione e semplificazione della disciplina in materia di trasmissione di dati e documenti informatici tra le amministrazioni e tra queste ultime e i privati;
- eliminazione dell'obbligo di conservare un documento informatico se questo è già in possesso della PA o dei gestori dei servizi pubblici (es: le bollette elettriche o del gas);
- rafforzamento del principio dell'open data by default e coordinamento della disciplina vigente in materia di dati aperti con quella di matrice europea relativa all'accesso alle informazioni pubbliche;
- riorganizzazione e razionalizzazione anche al fine di garantirne il coordinamento con la disciplina europea delle disposizioni in materia di identità digitale;
- istituzione del Punto unico telematico di accesso ai servizi pubblici;
- semplificazione e razionalizzazione della disciplina del Sistema pubblico di connettività;
- abrogazione di una serie di disposizioni del Codice vigente al fine di semplificare la disciplina della materia anche attraverso interventi di delegificazione e di attuare il principio di neutralità tecnologica della disciplina medesima. Il CAD viene alleggerito di alcune norme ormai superate; le stesse materie saranno disciplinate da norme tecniche più facili da adottare e da adattare all'evoluzione tecnologica.

## 2.7 L' Agenda Digitale Italiana

Nel corso delle ultime legislature si è assistito a un processo di lenta e continua definizione di quelli che sono gli ambiti di intervento principali che vanno a costituire, di fatto, i pilastri su cui si poggia l'intero assetto della Pubblica amministrazione digitale. Questi hanno trovato una prima declinazione sia a livello verticale (con priorità assoluta a settori quali sanità, giustizia, scuola) sia orizzontale o "di sistema" (banda larga, anagrafe unica, dematerializzazione, pagamenti elettronici) nel Piano e-Gov 2012, presentato dall'allora Ministro per l'Innovazione e la Pubblica Amministrazione Renato Brunetta, fu istituita l'Agenda Digitale Italiana(ADI)con decreto interministeriale del primo marzo 2012 e rappresenta i principali progetti dell'Italia per l'attuazione della Strategia Italiana per la realizzazione degli obiettivi stabiliti dall'Agenda Digitale Europea. Nell'ADI sono introdotti i sette "pilastri" dell'Agenda Digitale Europea:

- **Identità digitale e servizi innovativi per i cittadini:** carta di identità e tessera sanitaria elettronica; anagrafe unificata, archivio delle strade, domicilio digitale e posta elettronica certificata obbligatoria per le imprese;
- **Amministrazione digitale:** dati e informazioni in formato aperto e accessibile compresi quelli della Pubblica amministrazione, sistemi digitali per l'acquisto di beni e servizi, trasmissione obbligatoria dei documenti via Internet;
- **Servizi e innovazioni per favorire l'istruzione digitale:** certificati e fascicoli elettronici nelle università, testi scolastici digitali;
- **Misure per la sanità digitale:** fascicoli sanitari elettronici, prescrizioni mediche digitali;
- Forte impulso per la **banda larga e ultra larga;**

- **Moneta e fatturazione elettronica;**
- **Giustizia digitale:** notifiche e biglietti di cancelleria dei tribunali per via elettronica, modifiche alla legge fallimentare per procedere in via telematica, ricerca e incentivi per società attive nelle nuove tecnologie.

All'interno di ciascuno di questi sono riportate alcune delle iniziative e dei progetti intrapresi, in linea con le azioni proposte dalla Commissione Europea. La necessità di una definizione chiara degli ambiti di intervento è particolarmente rilevante anche per garantire coerenza tra la strategia di attuazione dell'Agenda Digitale Italiana e gli obiettivi definiti a livello europeo. Le misure per l'applicazione dell'ADI furono pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale con il Decreto Legge del 18 ottobre 2012 n. 179 (**"Decreto crescita 2.0"**). A Novembre del 2013 il Presidente del Consiglio in carica Enrico Letta ha affidato al Commissario di Governo per l'attuazione dell'Agenda Digitale Francesco Caio la costituzione di un gruppo di lavoro composto da esperti internazionali per condurre un'analisi sull'adeguatezza dei piani italiani per il raggiungimento degli obiettivi di copertura e penetrazione della rete in banda larga e ultra larga fissati per il 2020 dall'Unione Europea, oltre a definire gli ambiti di intervento prioritari per realizzare la digitalizzazione del Paese. Dall'analisi è emerso un cauto ottimismo sullo sviluppo e penetrazione della banda larga e ultra larga in Italia, naturalmente vincolato al superamento di alcune criticità storicamente presenti nel nostro Paese quali l'assenza di piani operativi di dettaglio per superare il 50% della copertura territoriale con banda larga e ultra larga e la necessità di iniziative di stimolo anche sul fronte della domanda. Il team di lavoro di Francesco Caio ha identificato, tra le diverse iniziative in corso, le tre priorità su cui concentrarsi: Fatturazione elettronica, Anagrafe e identità digitale. Ciascun pilastro risultava tuttavia vincolato al superamento di specifici problemi infrastrutturali presenti nel

nostro paese, principalmente legati alla persistente situazione di digital divide tra diverse aree del paese.

Con la legge di stabilità gli ambiti di intervento previsti sono stati:

- Sul fronte delle entrate e delle riduzioni di spesa i temi del digitale sono presenti, anche se marginalmente. A parte i proventi attesi dall'asta delle frequenze per la Banda L (circa 600 milioni), ci sono piccole riduzioni di spesa un po' diffuse sulla gestione dei sistemi informativi dei diversi ministeri, sull'AgID, su capitoli attinenti la sicurezza informatica (ministero dell'Interno), su sistemi in corso di realizzazione (come il TeTRa).
- Sul fronte degli stanziamenti previsti gli ambiti sono soprattutto quelli legati alla Giustizia, alla Sanità, e in misura ridotta anche su Scuola, Infrastrutture e Trasporti, Lavoro, Beni Culturali.

In particolare:

**Giustizia:** il tema principale è legato al completamento del processo telematico (art.10 legge stabilità) e qui sono stati previsti stanziamenti crescenti nel triennio (50 milioni nel 2015, 90 nel 2016 e 120 nel 2017). Dai diversi provvedimenti era chiara l'intenzione di muovere in modo deciso verso il switch-off digitale di tutti i procedimenti e di tutte le interazioni, anche sulla base dei risultati del primo periodo di avvio del processo telematico.

**Sanità:** il quadro di riferimento è qui il Patto della Sanità digitale, all'interno del Patto della Salute. Furono previste misure per il potenziamento e lo sviluppo del NSIS (il Nuovo Sistema Informativo Sanitario) che è alla base del Patto, così come per le interazioni amministrative con le Regioni

**Contrasto all'evasione e Fisco:** E' stata avviata la prima fase della dichiarazione dei redditi precompilata da parte dell'Agenzia delle Entrate (articolo 44), un passo importante verso la semplificazione del rapporto con il cittadino e anche per un utilizzo efficace dell'integrazione dei dati provenienti dalle diverse basi di dati delle amministrazioni. Sul contrasto all'evasione non sono previste, purtroppo, misure di accelerazione dell'utilizzo del pagamento elettronico;

**Documento Digitale Unificato:** vengono ridotti e rimodulati gli stanziamenti "secondo il piano effettivo" per cui i 73 milioni circa del triennio vedono uno stanziamento del 5% nel 2015, del 20% nel 2016 e il resto nel 2017 (nella legge di stabilità 2014 erano previsti 82 milioni nel solo 2015);

**Scuola:** Fu istituito un Fondo per le misure del Piano della Buona Scuola, esplicitamente però dedicato al tema dei precari e dell'alternanza scuola-lavoro. Il miliardo stanziato per il 2015 è infatti poco meno di quanto previsto dal Piano per la sola stabilizzazione dei precari. Sono presenti, invece, nella legge di Bilancio, poco più di 2 milioni l'anno per il Piano Scuola Digitale. Sul fronte della digitalizzazione amministrativa, c'è invece uno stanziamento di circa 10 milioni che dovrebbe essere coperto del tutto dal risparmio indotto di circa 16 milioni sul personale ATA;

**Lavoro:** gli stanziamenti più rilevanti su nuovi interventi sono quelli relativi al sistema informativo per i servizi sociali (27 milioni circa per ciascuno degli anni del triennio) e del sistema informativo per le politiche del lavoro (11 milioni annui);

**Infrastrutture e Trasporti:** di rilievo sono gli stanziamenti, confermati, per il sistema per il controllo integrato del traffico marittimo e le emergenze in mare (VTMIS, 9 milioni nel 2015 e 18 nei due anni successivi) e per il sistema informativo per la gestione del sistema portuale (PMIS, 3 milioni nel 2015 e 1

milione nei due anni successivi). Un piccolo stanziamento (1 milione e mezzo nel triennio) anche per lo sviluppo del sistema informativo del demanio marittimo, che però nella nota integrativa è dichiarato insufficiente;

**Beni Culturali:** la digitalizzazione del patrimonio documentario per una maggiore fruizione pubblica è uno degli obiettivi strategici definiti, che raccoglie complessivamente uno stanziamento di quasi 100 milioni annui e un impegno di 1765 anni/persona sul triennio;

**AgID:** la dotazione prevista per il funzionamento dell’Agenzia è un po’ inferiore ai tre milioni annui, con una riduzione di quasi l’1% rispetto alle previsioni precedenti, mentre le spese “di natura obbligatoria” trasferite ammontano a 7 milioni, confermando sostanzialmente quanto previsto dalla legge di stabilità 2014. A queste cifre si aggiungono quelle specifiche per il fascicolo sanitario elettronico. L’impressione generale rispetto agli interventi in tema di digitale è che buona parte delle idee chiave sono sul tavolo, ma forse senza la necessaria forza ed enfasi. Qualche altra considerazione specifica:

- le cifre in gioco sul fronte del digitale sono globalmente basse;
- alcuni progetti chiave daranno risultati solo alla fine del triennio (vedi l’attuazione del documento digitale unificato);
- mancano spinte (auspicabili e opportune) per la promozione di politiche virtuose, soprattutto sulle pubbliche amministrazioni, come quelle relative al riuso;
- dalla lettura degli stanziamenti si ha l’impressione che la digitalizzazione della Comunicazione tra le amministrazioni segua il criterio di rendere digitale la Comunicazione analogica attuale, piuttosto che valutare se

l'apertura e la condivisione dei dati possa portare ad un modo più efficiente, efficace ed economico di interagire;

- la spesa per la gestione dei sistemi informativi sembra articolata su molti punti, forse troppi, il che potrebbe essere manifestazione dell'opportunità di operare razionalizzazioni (la dichiarazione di Renzi sulla necessità di “centralizzare gli investimenti” sul digitale forse va anche in questa direzione);

## CAPITOLO III

### LA RIVOLUZIONE DIGITALE

#### 3.1 La diffusione di internet e le nuove tecnologie per la Comunicazione

Una rivoluzione silenziosa e travolgente ha profondamente modificato ogni aspetto della nostra quotidianità: la rivoluzione digitale.<sup>84</sup> Essa ha una data e un nome precisi: il 1994<sup>85</sup> e il World Wide Web, “vero e proprio turn of the screw”<sup>86</sup>.

Iniziatasi poco meno di un ventennio fa, questa rivoluzione è contemporaneamente, tecnologica, sociale, culturale, economica e politica ed ha enormi differenze rispetto alle rivoluzioni che in passato hanno inciso sull'evoluzione del genere umano (da quella neolitica a quella industriale, dalla scrittura<sup>87</sup> alla televisione<sup>88</sup>). La

---

<sup>84</sup>“The term digital refers to the representation of information by means of binary numbers. As opposed to analogue information, digital information recognises only well defined words which contain just the digits of zero and one. Digitalisation describes the process of transforming analogue into digital data. For example, negative images are scanned, or transcription of texts are created with the aid of text processing programmes, and consequently stored on a computer. Digital products – the data – are of immaterial nature and can be easily copied and distributed” ( GRUBER – GLAHN 2009, p.4)

<sup>85</sup>Il www, immesso sul mercato nel 1994, ma sviluppato qualche anno prima al CERN di Ginevra da una team di scienziati con a capo T. Berners – Lee, è il software di navigazione su Internet più diffuso e l'ultima ma la più rivoluzionaria funzionalità di internet a essere sviluppata. La navigazione verso altri siti attraverso il www utilizza come protocollo di Comunicazione l'http (acronimo per *Hyper Text Transfer Protocol*), come protocollo di linguaggio TCP – IP e come programmi di navigazione (browser o motore di ricerca) prima Mosaic, sviluppato nel 1993 presso il National Center for Supercomputer Application (NCSA) dell'Università dell'Illinois, e subito dopo Netscape, Microsoft Internet Explorer, Opera, Mozilla- Firefox, Safari, Google Chrome (GRANATA 2001, pp.38-39; CASTELLS 2001, pp.26-37; PASCUZZI 2002, pp.22-23; CALVO ET ALII 2003, p.2, pp.19-21, pp.28-38 e pp.332-348; su Google Chrome v. VALENTINO 2008, p. XLVIII). I protocolli di Comunicazione, in particolare, sono un insieme di regole per comporre dei messaggi e consentirne lo scambio tra due macchine.

L'insieme dei protocolli di comunicazione di base, usati da Internet, è TCP/IP *Transmission control protocol/ Internet protocol*.

Attraverso reti di computer connessi fra loro tramite Internet, i dati trasformati in bit viaggiano velocemente migliorando il loro grado di accessibilità. In particolare, per l'architettura di trasmissione dei contenuti operata attraverso la rete si utilizza il termine di *webcasting*, ovvero una architettura di trasmissione simile al *one to many* che caratterizza il *broadcasting* realizzata attraverso infrastrutture digitali ( al riguardo v. da ultimo BENNATO 2011, pp 5-6)

<sup>86</sup>FELICITATI 2010, p.90.

<sup>87</sup> “[...] like the invention and mechanization of printing from the late 15<sup>th</sup> century in Europe which led to such new ‘cultural technologies’ as the personal and portable vernacular Bible, the novel, the newspaper, the almanac, the dictionary, the diary – the web pages, wikis, blogs, the portable devices and social media of their day which had such an effect on both the Reformation and Revolutions of their

rivoluzione digitale è strettamente legata all'evolversi delle ICT ovvero le nuove tecnologie per l'informazione e la Comunicazione (Information and Communication Technologies<sup>89</sup>) soprattutto Internet<sup>90</sup> e della digitalizzazione (col passaggio dalla prima alla seconda rivoluzione digitale<sup>91</sup>) e, di conseguenza, alla velocità ed endemicità diffusiva che caratterizzano la Comunicazione e il mondo contemporaneo globalizzati. Tra le molteplici sfaccettature della globalizzazione, l'aspetto della globalizzazione culturale<sup>92</sup> è quello più intrinsecamente correlato alla diffusione mediatica tramite il web, al suo ruolo di mediatore tecnologico di informazioni e al conseguente impatto culturale dei media globali. Non è un caso che oggi si parli di Digital Heritage e di Virtual Heritage; pertanto, non è possibile non concordare con le parole di F. Matarasso, in un contributo giustamente intitolato *Re-Thinking Cultural Policies*: “So profoundly has this new technology transformed our world and our culture that it is hard to remember how things were before the World Wide Web”.<sup>93</sup>

In quello che A. Granelli definisce un continuum evolutivo<sup>94</sup>, il web ha velocemente rivoluzionato se stesso, adottando parametri di progettazione sempre più flessibili,

---

respective times – the digital revolution is transforming the ways in which culture is created, produced, know about, accessed and distributed, purchased, consumed and used ... and *recreated*”(MERCER 2011b, p. 1)

<sup>88</sup>MECCANICO 2008, p.IX.

<sup>89</sup>“The term ICT refers to complex system of recording and playback machines, data storages and distribution forms. ICT systems combine the operations of calculating, recording, storing, distributing and displaying information by using computers and computer networks. In these system, texts, images, audio and video recordings exist in the form of digital data. The computer as the core of ICT systems in the interface for different input and output devices as well as for the users” (GRUBER – GLAHN 2009, p.4).

<sup>90</sup>Per una quadro sulla storia e lo sviluppo di Internet, non a caso definito *straordinaria avventura umana*, v. CASTELLS 2001, pp.21-44.

<sup>91</sup>GALLUZZI 2008, pp.XX-XXI.

<sup>92</sup>Per *globalizzazione culturale* si deve intendere “the emergence of a specific set of values and beliefs that are largely shared around the planet” (CASTELLS 2009, p. 117). Sul dibattito riguardante la globalizzazione in generale, sulla globalizzazione culturale e sulla glocalizzazione v. MOVIUS 2010, pp. 6-9 e pp. 14-15.

<sup>93</sup>MATARASSO 2010, p.74

<sup>94</sup>GRANELLI 2008, p.29

adattabili e user –oriented (piuttosto che consumer – oriented<sup>95</sup>).

Alla base del suo cambiamento, dalla fase di prima generazione Web 1.0 (1990-2000) a quella attualmente in corso 2.0<sup>96</sup>, sta per trasformazione in senso sociale della rete<sup>97</sup>, “not a revolution in what you are doing, but a revolution in the way you are doing it”<sup>98</sup>.

A tal proposito, risultano ancora valide le parole del sociologo M. Castells nel suo notissimo volume intitolato Galassia Internet:

*“l’introduzione di tecnologie di informazione e Comunicazione basate sul computer e in particolare su internet, permette ai network di dispiegare la loro flessibilità e adattabilità, affermando la loro natura evolutiva. Allo stesso tempo, queste tecnologie consentono il coordinamento di obiettivi e la gestione di complessità. Ciò si traduce in una combinazione senza precedenti di flessibilità e performance rispetto agli obiettivi, di capacità decisionale, coordinata ed esecuzione decentralizzata di espressione individuale e Comunicazione globale e orizzontale che fornisce una forma organizzativa superiore per l’attività umana.”*<sup>99</sup>

Il Web 1.0 aveva la caratteristica di un publishing and push medium<sup>100</sup>, ovvero di un medium nel quale, secondo P. Galluzzi, “restavano nettamente distinte – come nel mondo analogico- le funzioni e le responsabilità di chi produceva e pubblicava le informazioni, da un lato, e gli utenti che vi accedevano secondo modalità e logiche di

---

95 “[...] consumers are changing into users – more active and productive than the consumers of the industrial information economy” (BENKLER 2006, p.126)

96 Tali definizioni sono prese in prestito dalla numerazione data agli aggiornamenti dei software (GUERZONI – MININNO 2008, p.157). Per una panoramica delle caratteristiche e delle interpretazioni in chiave sociologica del Web 2.0 v. BENNATO 2001, pp.57-64.

97 “We are the midst of a technology – led communal revolution” (KOZINETS 2010b, p.2)

98 FINNIS 2008, p.151

99 CASTELLS 2001, p.14

100 NEGROPONTE 1995, p.84. Negroponte definiva l’era dei *push- media* quella nella quale “people play a typically passive role, as spectator of sounds and images”. Secondo R. van Kranenburg (2008, p.7, nota 6) “Push technology on the Internet refers to a style of communication protocol where the request for a given transaction originates with the publisher, or central server. It is contrasted with pull technology, where the request for the transmission of information originates with the receiver, or client”

esplorazione di volta in volta diverse, dall'altro"<sup>101</sup>. In questa fase, il web era in grado di garantire una dimensione esclusivamente fruitiva: ad esso, cioè, l'utente si rapportava con modalità del tutto statiche e passive, subendo l'informazione senza interagire con essa<sup>102</sup>.

Nel giro di un decennio quella fase iniziale si è trasformata in un ricordo lontano. Il web di seconda generazione si è trasformato in un agorà<sup>103</sup>o, più correttamente in un communication and pull medium, uno spazio digitale aperto alla creazione di contenuti e alla Comunicazione, alla collaborazione, alla condivisione e allo scambio degli stessi.<sup>104</sup> Tali attività – o, come le definisce più correttamente T.O'Reilly, attitudes<sup>105</sup>- devono essere considerate un imperativo per una società moderna<sup>106</sup>e libera<sup>107</sup>.

Insieme al web è l'utenza è stessa a essere maturata: da una fruizione passiva il suo approccio con il web è divenuto fluido, dinamico e interattivo. Da fruitore passivo, l'utente è divenuto un soggetto attivo nella produzione e condivisione di contenuti, trasformandosi in un utente 2.0 che non si aspetta più solo di consumare informazioni sul web ma vuole interagire profondamente e liberamente con esse: *“Today's web users have an expectation that they will find a community at their chosen electronic*

---

<sup>101</sup> GALLUZZI 2008, p. XXVI.

<sup>102</sup> “During ‘1.0 Web Age’ (1990-2000) people went on Internet to read page and search information. Anyway, their rule was ‘passive’ because they only can ‘push’ information from the Net” ( NOTARIS 2010, p.2)

<sup>103</sup> Definizione coniata da D. DiNucci (DiNucci 1999) e resa popolare da T.O'Reilly, editore e fondatore della compO'Reilly Media, in occasione del *Web 2.0 Conference* nel 2004 (NOTARIS 2010, p. 2; KAPLAN –HAELEIN 2010, pp 59-60). Per un quadro delle interpretazioni date del Web 2.0 v. CAMBRA 2008 e il quadro ricostruttivo dell'evoluzione del Web 2.0 e delle sue caratteristiche tecnologiche proposto dal sito del Center for E- commerce Infrastructure Development dell'Hong Kong University. Sui vari aspetti del Web 2.0 in generale v. VOSSEN – HAGEMANN 2007.

<sup>104</sup> GERE 201, p.5

<sup>105</sup> Sul significato della definizione del Web 2.0 come “an attitude, not a technology” v. TKACZ 2010, p. 38

<sup>106</sup> “Collaboration and co-creation is no longer an option but more of an imperative in the world we live in today” (DUNLAP – LOWENTHAL 2011, p.302)

<sup>107</sup> “[...]perhaps the most decisive social movements of our age are precisely those aimed at preserving a free internet [...] carving a space of communication autonomy that constitutes the foundation of the new public space of the Information Age” ( CASTELLS 2009, p. 415)

*destination. They also expect to interact with their information resources, not to consume them in a passive mode”<sup>108</sup>*

Tutto adesso è divenuto fluido e dinamico; lo stesso Web 2.0 muta ed evolve di continuo sotto i nostri occhi, tanto che già nel 2006 ci si interroga sul futuro della rete e sulle sue generazioni successive, il Web 3.0 (o web semantico) e il Web 4.0 (o web tridimensionale), anche se con qualche incertezza su modalità e tempi di cambiamenti.<sup>109</sup>

Questo processo secondo P.M.Valentino,

*“segue un percorso già individuato: la trasformazione del web in un database che, nel prossimo futuro, potrà essere interrogato utilizzando nuove applicazioni in grado di sfruttare al meglio le tecnologie basate sulla simulazione [...], sul web semantico, sulla georeferenziazione delle informazioni e sulla grafica 3D”.<sup>110</sup>*

Il web nella fase 3.0 si orienterebbe in misura sempre maggiore verso quell’intelligenza artificiale in grado di organizzare la conoscenza per concetti e non più solo per parole, trasformando ulteriormente dati e contenuti rendendoli così meglio utilizzabili e accessibili.<sup>111</sup>

Con la fase 4.0 il web si trasformerebbe in una grande piattaforma capace di ospitare molteplici spazi virtuali e tridimensionali multi – utente in cui gli utenti possono agire attraverso la mediazione figurata dei loro *avatar*.

---

<sup>108</sup> OĞUZ – KAJERB 2010, p.4

<sup>109</sup> “People talk about Web3.0 or the semantic Web and no one really knows exactly how it will all work. But they do know it is vital how digital information is packaged, offered and understood by machines” (FINNIS 2008, p.164)

<sup>110</sup> VALENTINO 2008, p XLI

<sup>111</sup> BANNIER – VLEUGELS 2010, p.77. Il web semantico sarà intelligente: le pagine saranno progettate per essere comprese prima dalle macchine ( machine – readable informations), per poi facilitare la comprensione umana. Le tecnologie alla base del web semantico saranno meaning – centered, in grado cioè di supportare l’auto riconoscimento degli argomenti e dei concetti, l’extrapolazione delle informazioni e del loro significato, in ultimo, la stessa classificazione dei contenuti.

In realtà, siamo in parte già entrati in queste fasi, con un evidente passaggio dall'interattività e multilinearità del Web 2.0 al pieno collaborativismo e alla piena ipertestualità del Web 3.0. All'accelerazione nell'uno e nell'altro senso stanno contribuendo la multimedialità<sup>112</sup>, i numerosi *digital tool* di Comunicazione sociale (social network), di condivisione delle informazioni (*blog, wiki, news letter, feed* RSS) e il rapido processo di ubiquità e geo localizzazione informazionale legato ai dispositivi mobili di telefonia e connessione. Proprio nei social network si deve riconoscere la tecnologia di Comunicazione avanzata che più di qualsiasi altra (telefono, televisione, lo stesso internet), con il suo impatto decisivo e travolgente nel campo dell'informazione e della Comunicazione sociale ha contribuito alla formazione di un villaggio globale<sup>113</sup> e alla trasformazione dello stesso web in una piattaforma informazionale contributiva e collaborativa<sup>114</sup>, dal forte impatto anche economico perché basata sul modello socio-economico del *word of mouth 2.0*(ovvero passaparola 2.0)<sup>115</sup>

L'uso del *tagging*<sup>116</sup> comporta ulteriori e nuove modalità di organizzazione dei contenuti dal basso, attraverso il contributo diretto degli utenti: questo rende le tag dei veri e propri strumenti semantici in grado di creare nuove forme di aggregazione delle informazioni (le cosiddette *folksonomie*) e di supportare l'organizzazione generale della conoscenza secondo i criteri del Web 3.0.<sup>117</sup>

---

<sup>112</sup> Per *multimedialità* dobbiamo intendere "la possibilità di produrre e di ricevere informazione e di Comunicare attraverso testi scritti, voci, musica, immagini o grafica, utilizzando lo stesso supporto fisico gli stessi canali di trasmissione" ( BERTUGLIA ET ALII 1999, p. 156). Si possono, quindi, trovare media differenti: se almeno due di questi elementi sono presenti, allora il documento può essere definito multimediale ( sul significato di *new media* v. UZELAC 2008, p.12 e MACCANICO 2008, p IX.

<sup>113</sup> MORA-SOTO ET ALII 2009, p.4260. Sull'uso dei social media v. RIGGS 2010 e BLACK ET ALII 2010.

<sup>114</sup> BULFORD 2011, p.41.

<sup>116</sup> Il *tagging* (dall'inglese *tag*, etichetta, contrassegno, parola chiave; in italiano *taggare*) consiste nell'attribuire a documenti e a files su Internet una o più parole chiave che siano in grado di individuare l'argomento di cui si sta trattando.

<sup>117</sup> VERGANI 2011 e BONACINI 2012c.

A causa di questo impatto- travolgente ogni branca del pensiero e dell'attività umana, la digitalizzazione e le ICT sono considerate elementi strutturali di crescita della società, veri e propri ponti con cui superare distanze geografiche, economiche e sociali<sup>118</sup>, indicatori nelle valutazioni sul capitale culturale dei singoli e delle società e creatori di quella che da

L. Manovich è stata definita *software culture*, espressione culturale di una *networked software society*<sup>119</sup> che vive in un villaggio globale planetario trasformatosi in un globo virtuale, in cui Internet è “la leva per la transizione a una nuova forma di società [...] e con essa a una nuova economia<sup>120</sup>”.

Quale che sia l'ambito definitorio entro cui circoscrivere la società moderna (*information society, networked society, knowledge society*, e ancora *e-society*<sup>121</sup>, *software society* oppure *virtual-reality culture*<sup>122</sup>), ad essersi trasfigurata è in fondo l'idea stessa di società e di cultura: siamo di fronte ad una società *googlitizzata*<sup>123</sup>.

Non si tratta, semplicemente, di un cambiamento nello stile della Comunicazione ma nella centralità che l'architettura della Comunicazione e dell'informazione ha assunto nella nostra società e, quindi, di una trasformazione delle stesse logiche Comunicazionali. Simbolo dell'era digitale, Internet è la più travolgente rivoluzione tecnologica della società contemporanea, che offre opportunità di Comunicazione e di partecipazione immense.

---

<sup>118</sup> LICOPPE – SMOREIDA 2006, p. 296. Sul contributo del web alla creazione di una forma di *Digital socialism*, inteso come una forma di società collettivista globale v. OĞUZ – KAJBERG 2010, pp. 10-11.

<sup>119</sup> L. Manovich nei suoi contributi ( 2008 e 2011) ha approfondito il significato di *software society* e *software culture*.

<sup>120</sup> CASTELLS 2001, p.14

<sup>121</sup> Per il significato di *e-society* ed *e-culture* v. RONCHI 2007.

<sup>122</sup> In particolare, secondo M. Castells (2001, p.191), “ viviamo nel genere di cultura che [...] ho chiamato ‘ la cultura della virtualità reale’. E’ virtuale perché è costruita primariamente attraverso processi di Comunicazione virtuale basati elettronicamente. E’ vero (e non immaginario) perché è la nostra realtà fondamentale, la base materiale sulla quale viviamo la nostra esistenza, costruiamo i nostri sistemi di rappresentanza, pratichiamo il nostro lavoro, ci colleghiamo con le altre persone, recuperiamo informazioni, forniamo le nostre opinioni, agiamo in politica e alimentiamo i nostri sogni. Questo è ciò che distingue la cultura dell’Età dell’Informazione: è innanzitutto attraverso la virtualità che elaboriamo la nostra creazione di significato “.

<sup>123</sup> Sull’influenza di *Google* nella Comunicazione soprattutto di matrice culturale v. Paragrafo 3.8, in generale BONACINI 2011b, pp.223-233e, con particolare riferimento all’Italia, BONACINI 2013 a.

Solo l'introduzione del web e il numero crescente di computer connessi e d'informazione accessibili hanno consentito a Internet di trasformarsi nel più importante veicolo delle cosiddette *autostrade dell'informazione*<sup>124</sup>e, al tempo stesso, nel più incisivo termometro di sviluppo per i paesi del mondo concorrendo, a partire dall'inizio degli anni '90, ad accelerare pesantemente il gap (*digital divide*) fra i paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo.<sup>125</sup>

Il successo di Internet non è solo legato ad aspetti puramente tecnologici. Internet è, soprattutto, la piattaforma in grado di aggregare e connettere fra loro dati e persone; è “una rete di persone collegate attraverso i computer [...] ed insieme una risorsa informativa e un luogo di interazione culturale, sociale, economica”.<sup>126</sup>

Internet è, dunque, una rete orientata al libero scambio fra gli utenti e alla libera ricerca d'informazioni, una rete in grado di creare un'unica Comunità di individui ( Comunità che vive, dialoga, condivide e interagisce on-line<sup>127</sup> e non è vincolata a un luogo geografico ma solo all'accessibilità alla rete, in cui Comunicazione e interazione sono virtuali) e di Comunicare e socializzare in modo istantaneo col resto del mondo attraverso specifici software.

Si tratta di quella forma di socializzazione definita *computer mediated communication* (CMC), la cui natura immateriale e spesso fittizia ha portato molti studiosi del fenomeno a parlare, piuttosto, di una *pseudo-Comunità*<sup>128</sup>o di una *interpersonal sociability* malleabile, fluida e legata a nuove necessità e forme di interconnessione sociale. Lo sviluppo della digitalizzazione ha contribuito, inoltre, a uno slancio nella crescita dei mercati, su questa base poggiano tutte quelle attività economiche – e quelle culturali, ormai orientate al *web*

---

<sup>124</sup> CALVO ET ALII 2003, p.5.

<sup>125</sup> GUILLÉN – SUÁREZ 2005, p.681

<sup>126</sup> CALVO ET ALII 2003, p.13

<sup>127</sup> Sul significato e sulla differenza tra *virtual* e *on-line community* e un quadro degli studi al riguardo v. KOZINETTS 2010a , pp.8-15.

<sup>128</sup> CALVO ET ALII 2003, pp.177-178.

*marketing-*, che della rete hanno saputo fare uno strumento di sviluppo formidabile, alla luce anche della trasformazione subita dagli stessi mercati, “ a dramatic transitino from the notion of market *place* o market *space*”<sup>129</sup>.

La digitalizzazione, come nessuna rivoluzione tecnologica prima di essa, ha consentito di annullare qualsiasi confine, fisico, geografico e culturale che fosse, creando *networking* potenzialmente infinito<sup>130</sup>;l'applicazione della digitalizzazione a tutti gli step dalla produzione alla distribuzione dei prodotti, anche culturali ha ridotto notevolmente i costi e permesso un avvicinamento tra offerta e domanda, migliorando profondamente il contatto con il fruitore e indirizzando più adeguatamente le strategie di mercato. L'utenza, frattanto, ha maturato quella consapevolezza di sé che spinge larga parte dei consumatori, soprattutto culturali, a essere sempre più esigenti riguardo i prodotti offerti dal mercato. Questa domanda di qualità crescente “può essere affrontata solo sulla scorta di una managerialità avanzata, capace di creare un'azienda con un profilo di mercato innovativo”<sup>131</sup>

Nel giro di poco meno di un ventennio, Internet si è esteso a tal punto che oggi non si può non tenere in considerazione la possibilità di utilizzare il suo canale per dare visibilità e rapida diffusione a un prodotto o a un messaggio. Nel quinquennio 1995-2000 gli utenti nel mondo sono saliti da 16 a circa 400 milioni. Ancora nel 2005 un'utenza che stava superando il miliardo<sup>132</sup>corrispondeva, in realtà, a poco meno del 10 % della popolazione mondiale, evidenziando già profondi gap tecnologici, infrastrutturali e socio-economici nell'accessibilità a Internet nelle differenti parti del mondo.

Nel 2009 l'utenza mondiale aveva superato il miliardo e mezzo, con una penetrazione globale del 22%<sup>133</sup>. La penetrazione di Internet – i cui dati statistici a livello mondiale sono

---

<sup>129</sup> MERCER 2011b, p.5.

<sup>130</sup> “By its very nature, it is impossible to discuss web-based services without invoking the notion that everything is potentially linked to everything else” (HUDSON- SMITH ET ALII 2009,p.525).

<sup>131</sup> TREBASTONI 2012, p. 15(v. anche considerazioni a pp. 90-92)

<sup>132</sup> FERRI 2006, p.271.

<sup>133</sup> KOZINETS 2010 a, p.2.

forniti e periodicamente aggiornati dal portale Internet World Stats<sup>134</sup>- nel decennio 2000-2012 è stata in media del 56%, con un'utenza attestata poco al di sotto dei 2 miliardi e mezzo di persone coprendo una percentuale del 34,4% dell'intera popolazione mondiale.

In questa rapida evoluzione, i paesi occidentali, primi fra tutti Stati Uniti d'America (con il 78,6% di penetrazione sul totale della popolazione) ed Europa (con il 63,2%), hanno mantenuto una crescita costante. Si è evidenziata, invece, la crescita esponenziale di alcuni paesi dell'Asia orientale e soprattutto dell'Africa (con un indice di penetrazione dell'15,6% ma una crescita di oltre il 3.600%), del Medio Oriente (con un indice di penetrazione dell'40,2% e una crescita di oltre il 2.600%) e dell'America Latina (con un indice di penetrazione dell'43% e una crescita di oltre il 1.300%).

L'importanza del web è tale da essere sempre più profondamente monitorata. Il *Web Index*, ad esempio, è la più recente unità di misura multidimensionale per calcolare l'impatto del web sulla crescita di nazioni e popolazioni (attraverso un'analisi complessiva dei dati di 85 indicatori economici, politici e sociali, ricavati da fonti secondarie ufficiali), pubblicata a settembre 2012 e realizzata dalla World Wide Web Foundation<sup>135</sup>, fondazione varata da quello stesso T.Berners-Lee che contribuì all'invenzione del web al Cern di Ginevra. Gli economisti del web prevedono nel quinquennio 2013- 2018 una crescita base globale dell'utilizzo di Internet del 20% l'anno grazie a una rete in fibra ottica rinnovata.

In realtà, le percentuali di penetrazione di Internet ci indicano due problematiche essenziali: da un lato, la sua penetrazione ha raggiunto solo un terzo della popolazione mondiale e, dunque, è soprattutto la società occidentale quella che da più lungo tempo si è trasformata in una *connected society* e in una *global community*; dall'altro, le percentuali di penetrazione puntualizzano come il gap tecnologico infrastrutturale tra i paesi in via di sviluppo e quelli occidentali si stia rapidamente restringendo (anche se non si conoscono

---

<sup>134</sup>[www.internetworldstats.com](http://www.internetworldstats.com)

<sup>135</sup><http://thewebindex.org/>.

adeguatamente le differenze qualitative nell'utilizzo di Internet in alcuni dei paesi in via di sviluppo<sup>136</sup>).

Internet si è trasformato in un vero e proprio terremoto di sviluppo tecnologico ed elemento chiave di una *nuova forma di inequità sociale*<sup>137</sup>, il *global digital divide*<sup>138</sup>, ovvero quella disuguaglianza, frutto della digitalizzazione contemporanea, esistente nell'accesso e utilizzo delle tecnologie della cosiddetta società dell'informazione che indica, in genere, “la difficoltà da parte di alcune categorie sociali o di interi paesi di usufruire di tecnologie che utilizzano una codifica dei dati di tipo digitale rispetto ad un altro tipo di codifica precedente, quella analogica”<sup>139</sup>.

Proprio per identificare la totale assenza di alfabetizzazione informatica si è coniato uno specifico neologismo, il *digibetismo* o *analfabetismo digitale*<sup>140</sup>, ovvero quella forma contemporanea di analfabetismo o gap cognitivo<sup>141</sup> che affligge consistenti porzioni di popolazione mondiale ed è dovuta a una serie di limitazioni o barriere<sup>142</sup> che ostacolano l'accesso al potenziale offerto dai media digitali e che impediscono il raggiungimento di quelle competenze necessarie a Comunicare in questa *nuova lingua franca* che è Internet.

---

<sup>136</sup> Un quadro delle modalità di utilizzo in alcuni paesi è offerto in KOZINETZ 2010 a, p. 16.

<sup>137</sup> “[...] consumption of ICT is also a key element of social inequality and life chances “ (BROCK ET ALII 2010, p.1043)

<sup>138</sup> Il fenomeno, visto a livello globale e misurato attraverso uno studio incrociato dell'uso di Internet nelle nazioni del mondo, viene spiegato come “the result of the economic, regulatory and sociopolitical characteristics of countries and their evolution over time” ( GUILLÉN – SUÁREZ 2005, p. 681). Il rischio di un *global digital divide* era temuto già da M. Castells: “la frammentazione prodotta dalle reti come risultato della deregulation selvaggia delle telecomunicazioni e di Internet minaccia di contribuire a una nuova e fondamentale spaccatura sociale: il divario digitale globale” (CASTELLS 2001, p. 225 e pp. 231-255). Al riguardo v. anche RONCH 2009, pp.5-6; DE NOTARIS 2011, pp. 3-4; BONACINI 2011b, pp. 20-23.

<sup>139</sup> GUILLÉN – SUÁREZ 2005, p.681; SARTINI 2005, s.v. digital divide

<sup>140</sup> “[...] are in turn so vital that the absence of access and the resulting ‘digibetism’ (or computer illiteracy) will eventually create or maintain a dichotomous society of haves and have-nots” (CARPENTER 2003, p.101).

<sup>141</sup> Sul gap cognitivo v. CASTELLS 2011, pp.241-243.

<sup>142</sup> Secondo J. Van Dijk e K. Hacker, le quattro barriere che incidono sul gap tecnologico – cognitivo sono di tipo *mentale* (dovuta dall'assenza di una elementare esperienza digitale causata dalla mancanza di interesse, da forme di ansia causate da una *computer fear* o *button fear*, e da mancanza di attrattiva da parte della nuova tecnologia), di tipo *materiale* (per il mancato possesso di un computer e di una connessione di rete), di *abilità* (per la mancanza di competenze digitali causate da una formazione digitale inadeguata) e di *usabilità* (dovuta all'incapacità di sfruttare in modo significativo le opportunità fornite dal web). V. VAN DIJK – HACKER 2000, pp.1-2.

Con Internet si misurano il livello di gap tecnologico e di digital divide non solo fra le varie aree geografiche del mondo industrializzante e non ( quella “ divisione fra ‘Nord’ e ‘Sud’ informativo, fra paesi ricchi e paesi poveri di risorse e capacità nel campo della telematica e dell’informazione distribuita”<sup>143</sup>), ma anche fra i singoli paesi all’interno di quelle aree (ad es. fra paesi democratici e non), fra le categorie demografico – generazionali (un *generational digital divide* è individuabile tra la parte giovane e quella anziana di una popolazione<sup>144</sup>), socio- economiche e culturali (una forma di *social digital divide* si evidenzia tra quelle fasce di popolazione che, per estrazione sociale, livello di educazione e fascia di reddito, sono distanti dalle tecnologie digitali), persino tra uomini e donne (*gender digital divide*).

All’interno delle varie categorie demografiche esiste un’ulteriore forma di digital divide, legata al livello di competenza tecnologica: la netta separazione fra quelli che M. Prensky definisce *digital immigrants* (terminologia mutata dalla linguistica a indicare quella porzione della popolazione nata nell’era dei media analogici che si è adattata ai media digitali) e i *digital natives* o *on-line experts*, porzione di popolazione nata nell’era digitale (al riguardo, una recente ricerca condotta dall’Università Milano-Bicocca, indirizzata a comprendere la qualità del rapporto dei giovani con le nuove tecnologie, ha sminuito il ‘mito’ dei nativi digitali che, piuttosto, avrebbero sviluppato un uso non critico delle tecnologie, rimanendo spesso privi delle più banali competenze informatiche<sup>145</sup>). Non ha padronanza delle tecnologie digitali, per carenze socio-economiche, generazionali e/o infrastrutturali e, nel caso dei nativi digitali, anche di quell’importante risorsa che è

---

<sup>143</sup> CALVO ET ALII 2003, p.17; v. anche GUILLÉN – SUÁREZ 2005, p.684

<sup>144</sup> PRENSKY 2001 ; PALFREY – GASSER 2008, p.4 ; TONDEUR ET ALII 2010, pp.153-156 ; De NOTARIS 2011.

<sup>145</sup> GUI 2013.

*l'alfabetizzazione digitale genitoriale*<sup>146</sup>, è privo di quello che si definisce *capitale culturale di matrice tecnologica (technical capital)*.

Il capitale culturale umano, quindi, si misura anche dal grado di alfabetizzazione e competenza informatica (*digital skills*) ciò spiega l'attenzione rivolta da molti governi al digibetismo e alle varie forme in cui si declina il digital divide.

L'Europa pone molta attenzione al fenomeno del digital divide: a livello di politiche Comunitarie, la digitalizzazione e le nuove tecnologie per l'informazione e la Comunicazione vengono considerate elementi strutturali di crescita sociale ed economica all'interno di una sempre maggiore competizione internazionale.

In Europa, quindi, se è dato inizio a specifiche politiche nazionali di *e-inclusion* e di alfabetizzazione informatica (necessarie al superamento del digibetismo e del digital divide) a partire dalla *Strategia di Lisbona* e dai progetti d'azione Comunitari denominati *e-Europe*, *e-Europe 2002* ed *e-Europe 2005*, realizzati nei primi anni dello scorso decennio per promuovere le tecnologie dell'informazione e della Comunicazione in Europa<sup>147</sup>. La Comunità Europea ha investito massicciamente in questi progetti, tutti volti alla *crescita di valore del capitale culturale dei suoi cittadini*<sup>148</sup> e, quindi, alla valorizzazione e condivisione di quel capitale attraverso le nuove tecnologie, affinché tale capitale si trasformasse definitivamente, in un *capitale culturale digitale*. Proprio nell'ottica di creare una società europea dell'informazione, nel giugno del 2005 la Commissione Europea ha lanciato un nuovo quadro strategico per l'informazione e i media, il programma *Europe i2010* (che costituisce il seguito programmatico dei tre progetti e-Europe), col proposito di incoraggiare la diffusione e lo sviluppo della conoscenza e delle informazioni, di promuovere un'economia digitale aperta e competitiva e di favorire la diffusione e

---

<sup>146</sup> GUI 2013, pp.36-37.

<sup>147</sup> CARPENTER 2003, p.100.

<sup>148</sup> La conoscenza delle ICT è divenuta un criterio fondamentale nella valutazione del capitale culturale dei singoli individui e di intere società ( TONDEUR ET ALII 2010,pp.155-156 e p. 162).

l'applicazione delle ICT per il miglioramento dell'inclusione sociale, dei servizi pubblici e, in genere, della qualità della vita<sup>149</sup>. Non a caso, quindi, negli studi condotti dal Centre for International Competitiveness della Cardiff School of Management presso l'University of Wales Institute, L'uso delle ICT e il grado di alfabetizzazione informatica sono considerati fra i più importanti indicatori nella valutazione del World Knowledge Competitiveness Index (WKCI) – indice calcolato dal 2002 in cui dati sono fermi all'edizione del 2008<sup>150</sup>- che “correla l'uso delle ICT a variabili sia economiche (dal reddito pro capite alla spesa per ricerca e innovazione) e sociali (dall'accessibilità ai diversi gradi di istruzione al livello di capitale umano)<sup>151</sup> di 145 regioni del mondo.

Secondo i dati forniti dall'istituto Europeo di Statistica (Eurostat) sugli accessi a internet nel decennio 1997-2007 si è verificato che la maggior parte (54%) delle famiglie europee nel 2007 aveva accesso alla rete, con una percentuale già decisamente alta per Paesi Bassi e Svezia (83%), Danimarca e Lussemburgo (75%)<sup>152</sup>. Queste percentuali sono ulteriormente aumentate nel 2009: L'accesso alla rete è stato garantito al 65% delle famiglie europee; nel 2010 il numero delle famiglie europee con accesso casalingo ad Internet ha raggiunto il 73%<sup>153</sup>. Quel gap fra le regioni nord-europee e le altre, già evidente nel 2009<sup>154</sup>, rimane confermato nelle statistiche più recenti e comprende anche l'Italia, nonostante la crescita di alcune regioni.

A metà dicembre 2013 Eurostat ha pubblicato online i dati aggiornati per gli anni dal 2004 al 2013, visualizzabili attraverso grafici e istogrammi ma filtrabili anche dai singoli database: la media europea di utenti che hanno accesso ad Internet (senza una distinzione

---

<sup>149</sup> EUROSTAT REGIONAL YEARBOOK 2009, p.495.

<sup>150</sup> [www.cforic.org/pages/wkci.php](http://www.cforic.org/pages/wkci.php); WKCI 2008.

<sup>151</sup> VALENTINO 2008, p. LIX

<sup>152</sup> EUROSTAT REGIONAL YEARBOOK 2009, p.499.

<sup>153</sup> EUROSTAT REGIONAL YEARBOOK 2012, P. 116.

<sup>154</sup> EUROSTAT CULTURAL STATICS POCKETBOOK 2011, p.163.

fra collegamento casalingo o da postazioni differenti) è del 75%<sup>155</sup>. L'alfabetizzazione mediatica della popolazione e la digitalizzazione di contenuti, resi il più facilmente e velocemente accessibili, sono considerate elementi essenziali delle politiche europee, tanto da essere incluse nella strategia predisposta dalla Commissione Europea nel marzo 2010, Europa 2020<sup>156</sup>: la creazione di una società digitale europea è stata identificata come una delle soluzioni da percorrere per uscire dalla crisi economica globale. Un salto in avanti per il superamento definitivo del digital divide europeo sembrerebbe stato dato dall'unione, ad ottobre 2013, con la decisione di rendere disponibile la banda larga attraverso il sistema satellitare in tutti e 28 i paesi membri grazie al progetto *Broadband for all*.

---

<sup>155</sup> EUROSTAT INTERNET USE STATICS 2013, table 1.

<sup>156</sup> EUROPA 2020; LIBRO VERDE 2010, p.8.

### **3.2 L'uso di internet nella popolazione italiana**

Negli ultimi quindici anni Internet è prepotentemente entrata a fare parte della nostra quotidianità.

Il facile accesso alla grande quantità di informazioni disponibili in rete, la velocità con la quale riusciamo ad ottenere le risposte che cerchiamo e a effettuare semplici e ricorrenti transazioni economiche, hanno cambiato le nostre abitudini, la gestione del nostro tempo e anche le nostre aspettative.

Chi utilizza la Rete è sicuramente beneficiario di una moltitudine di servizi e opportunità a cui accede, e che 'sfrutta', secondo le proprie caratteristiche individuali: età, titolo di studio, posizione e condizione occupazionale e territorio di appartenenza. Al fianco degli utilizzatori esiste, però, una parte consistente della popolazione che non fa uso di Internet e dei suoi vantaggi. Utilizzatori e non utilizzatori hanno entrambi un proprio profilo demografico e socio-culturale che li contraddistingue e che li spinge a utilizzare, o a non utilizzare la Rete, con finalità, capacità e modalità, assolutamente personali.

Nonostante il ricorso alla Rete e ai suoi servizi sia indubbiamente aumentato nel corso degli ultimi anni, l'Italia sembra essere ancora molto indietro rispetto ai principali paesi dell'Unione europea. Dai confronti internazionali, infatti, emerge che, in particolare nel 2013, il nostro paese si colloca al terz'ultimo posto nell'uso regolare di Internet, al quarto posto nel non utilizzo della Rete e agli ultimi posti per l'accesso alla Rete da casa. Ma ciò che rende ancora più preoccupante il quadro di analisi è che il divario esistente tra l'Italia e gli altri paesi europei non sembra affatto ridursi col passare del tempo.

Nel panorama europeo, l'Italia risulta caratterizzata da una minore diffusione di Internet. Nel 2013 il 72% della popolazione in età 16-74 anni residente nei Paesi UE-27 ha usato Internet regolarmente (tutti i giorni o quasi tutti i giorni). Il divario tra i Paesi è ancora piuttosto elevato: si va dal 45% della Romania al 93% del Lussemburgo, anche se le differenze si sono notevolmente attenuate nel corso del decennio.

L'Italia, con una percentuale del 56%, si colloca al terzultimo posto della graduatoria europea dei Paesi EU27. Va osservato che la distanza si mantiene costante anche per classi di età. Per la popolazione dei giovani di 16-24 anni l'Italia è agli ultimi posti nell'uso regolare di Internet; nella fascia di età successiva (25-34 anni) si posiziona al quartultimo posto insieme alla Polonia; tra i 35-44 anni recupera qualche posizione ma mantiene una distanza dalla media europea di 4 punti percentuali; tra i 45-54 anni recupera 2 ulteriori posizioni in graduatoria ma, allo stesso tempo, aumenta la distanza dalla media europea (- 7 punti percentuali). In Italia, quindi, man mano che aumenta l'età, si perdono quote consistenti di utilizzatori di Internet. Tra i 25-34 anni l'uso quotidiano scende di 10 punti percentuali rispetto alla fascia 16-24 anni, per arrivare tra i 45-54enni a riguardare poco più della metà della popolazione. Ben differente risulta l'andamento per Paesi come la Danimarca, la Finlandia, la Svezia, l'Olanda che fino ai 44 anni mantengono tassi superiori al 90% e soltanto dopo i 45 anni si posizionano a livelli inferiori al 90% ma comunque superiori all'80%, tasso che in Italia si registra soltanto tra i giovanissimi.

I possibili sviluppi futuri della ricerca. usato Internet è in media del 20% , in Italia tale valore risulta superiore di oltre 14 punti (34%). Anche per questo indicatore i Paesi UE presentano situazioni molto difformi con valori che variano dal 42% della Romania al 4% della Svezia. Se consideriamo, infine, la percentuale di famiglie con almeno un

componente tra i 16 e i 74 anni che possiede un accesso a Internet da casa, l'Italia nel 2013 si posiziona agli ultimi posti della graduatoria internazionale, con un valore pari al 69% a fronte di una media europea del 79% e a Paesi che hanno raggiunto livelli prossimi al 100%, come Olanda, Lussemburgo e Norvegia.

Concentrando l'attenzione sulla specifica realtà italiana, l'indagine Istat "Aspetti della vita quotidiana" permette di costruire la distribuzione della popolazione italiana per classi di uso di Internet. L'indagine viene svolta su base annuale su un campione di quasi 20.000 famiglie (per un totale di oltre 45.000 individui) rappresentative della popolazione italiana su base regionale. A partire dalle risposte fornite dagli intervistati sono state individuate 5 classi:

- utenti forti: usano Internet tutti i giorni;
- utenti deboli: usano Internet almeno una volta a settimana;
- utenti sporadici: usano Internet meno di una volta a settimana;
- "ex utenti": hanno usato Internet più di tre mesi fa;
- non utenti: non hanno mai utilizzato Internet.

In Italia, ad aprile 2013, la distribuzione della popolazione italiana con più di 6 anni genera tre gruppi principali:

- gli utenti forti, circa un terzo del totale;
- i non utenti, circa il 40% del totale;
- le persone che si rapportano a Internet in modo poco intenso, nel complesso circa il 20%, composto principalmente da utenti deboli.

In termini assoluti:

- gli utenti forti di Internet sono circa 19 milioni (33,1%);

- gli utenti deboli risultano circa 10 milioni (17%) mentre sono circa 1,5 milioni gli utenti sporadici (2,7%);
- gli ex utenti (coloro che hanno usato Internet più di 3 mesi prima della rilevazione) ammontano a circa 2,5 milioni (4,5%).

Sono, infine, ben 23,3 milioni i non utenti di Internet, il 40,7% della popolazione.

Se sommiamo gli utenti forti a quelli deboli otteniamo una bipartizione della popolazione italiana: metà è utente di Internet, l'altra metà risulta esclusa.

Considerando le principali variabili di segmentazione (sesso, età, titolo di studio, posizione e condizione professionale, ripartizione territoriale), si ottengono indicazioni interessanti sulla caratterizzazione delle singole classi:

### ***Le differenze di genere ...***

Permane una notevole differenza di genere nell'uso di Internet, riscontrabile soprattutto fra gli utenti forti: 37,4% dei maschi contro 29,0% delle femmine, con una differenza di quasi 9 punti percentuali. Specularmente, fra i non utenti sono le donne che prevalgono: 46% contro 35,1% dei maschi, con una differenza di circa 11 punti percentuali. Le classi di uso intermedie (deboli, sporadici, ex utenti) presentano percentuali simili di maschi e di femmine. Va infine osservato che le mancate risposte si distribuiscono quasi equamente fra i sessi e non influenzano pertanto le percentuali riportate in precedenza.

### *... e di generazione*

Sono state costruite le seguenti classi di età:

- fra 6 e 18 anni, la popolazione è stata suddivisa in base alla partecipazione scolastica, identificando le seguenti classi:
  - 6-10 anni: bambini in età di frequenza della scuola elementare;
  - 11-13 anni: ragazzi in età di frequenza della scuola media inferiore;
  - 14-18 anni: ragazzi in età di frequenza della scuola media superiore.
- fra 19 e 64 anni, sono state considerate le seguenti classi:
  - 19-34 anni;
  - 35-54 anni;
  - 55-64 anni.
- la classe dei 65 anni e più è stata considerata come un'unica classe.
- a partire dai 14-18 anni, man mano che si sale nella classe di età:
  - diminuisce la quota di “utenti forti” (dal 63% al 5%);
  - aumenta la quota di “non utenti” (dal 6% all’85%);
- le quote di “utenti sporadici” e di “ex utenti” risultano stabili fra le varie classi di età, tranne che nelle due più giovani (6-10 anni e 11-13 anni) e nella classe di età più elevata (65 anni e più); tuttavia, in termini assoluti, queste categorie sono molto limitate e ammontano, rispettivamente, al 2,7% e al 4,5% della popolazione complessiva;
- la quota di “utenti deboli” presenta un andamento più diversificato: a partire dal 25,2% nella classe di età più giovane (6-10 anni) la quota raggiunge il suo massimo valore fra gli 11 e i 13 anni (34,8%); diminuisce e resta poi costante

fra i 14 e i 54 anni, attestandosi intorno al 20%, quindi precipita nelle classi di età più avanzate.

- Se sommiamo utenti forti e deboli notiamo che,
- le classi più giovani presentano quote molto elevate, rispettivamente 71,1% (classe di età 11-13 anni), 84,9% (classe di età 14-18 anni), 77,5% (classe di età 19-34 anni), 61,6% (classe di età 35-54 anni);
- a partire dai 55 anni l'uso di Internet cade quasi verticalmente: 38% nella classe di età 55-64 contro 61,6% nella classe di età 55-64 anni, per poi precipitare al 9,8% oltre i 65 anni.
- specularmente, la quota di non utenti risulta particolarmente elevata nell'ultima classe di età (65 anni e più) attestandosi intorno all'85,6%.

L'età, quindi, traccia un solco assai profondo fra utenti e non utenti.

Guardando i valori assoluti notiamo che, all'interno delle singole classi di età, ci sono insiemi consistenti di individui che non usano Internet o che lo usano in modo sporadico.

Un altro fenomeno interessante è quello degli "ex utenti" che, nel complesso, coinvolge circa 2,5 milioni di individui, di cui oltre 900.000 appartenenti alle classi di età più giovani, in prevalenza fra i 19 e i 34 anni.

### ***L'influenza del titolo di studio ...***

La variabile "titolo di studio" è stata suddivisa in quattro modalità: istruzione superiore, diploma o abilitazione professionale, scuola media, scuola elementare o meno. Le persone scarsamente scolarizzate (in possesso di licenza elementare o meno) che usano

Internet in modo continuo sono solo il 7,3% in posizione intermedia si collocano le persone in possesso di diploma o abilitazione professionale e le persone in possesso di licenza media. Anche il titolo di studio segna una profonda spaccatura sull'uso di Internet fra chi è maggiormente scolarizzato (istruzione superiore e diploma) rispetto a chi è in possesso di sola licenza media, elementare o meno.

### *... e della condizione professionale*

La segmentazione della popolazione italiana in base alle classi di uso di Internet e alle tre modalità nelle quali è stata suddivisa la variabile "condizione professionale" (occupato, in cerca di occupazione, inattivo) e per il complesso della popolazione. Anche in questo caso si osservano alcuni fenomeni interessanti. Come le variabili precedenti, anche la condizione professionale sembra dunque tracciare un solco fra utenti e non utenti di Internet: da un lato studenti e occupati, dall'altro le persone in cerca di occupazione e gli inattivi.

### *Le differenze territoriali*

Si osserva che la popolazione italiana suddivisa in base alla variabile "ripartizione territoriale": Nord, Centro, Sud e Isole nell'uso di internet si presenta:

- l'andamento di Nord e Centro risulta molto simile: circa il 36% delle persone è utente forte di Internet; specularmente, il 37-38% non usa Internet e, se aggiungiamo anche la quota degli ex utenti e degli utenti sporadici, raggiungiamo circa il 44%;

- la ripartizione Sud e Isole presenta valori molto diversi: solo il 27,6% delle persone è utente forte di Internet, circa 8 punti percentuali in meno rispetto al Centro e al Nord specularmente, il 47,6% non usa Internet e, se aggiungiamo anche la quota degli ex utenti e degli utenti sporadici, raggiungiamo il 55%, circa 11 punti percentuali in più rispetto al Centro e al Nord;

anche con riferimento alle regioni la distribuzione degli utenti di Internet presenta una notevole variabilità, con le maggiori concentrazioni nel Nord-Est e nella Lombardia.

### **3.3.1 La nascita dei social network**

Come sottolineano Kaplan e Haenlein (2010) e O'Reilly (2005), il termine web 2.0 è stato utilizzato per la prima volta nel 2004 per descrivere il nuovo modo con cui sia gli sviluppatori di software, sia gli utilizzatori finali hanno iniziato a impiegare il web come una piattaforma attraverso la quale “i contenuti e le applicazioni non sono più creati e pubblicati dagli individui, ma piuttosto continuamente modificati dagli utilizzatori in modo partecipativo e collaborativo” (Kaplan e Haenlein 2010 p. 61; trad. nostra). In altri termini, l'idea di web 2.0 fa riferimento a un nuovo utilizzo di Internet in base al quale l'utente ha la possibilità di contribuire allo sviluppo, alla valutazione e alla distribuzione di contenuti attraverso strumenti e servizi personalizzabili (OECD 2007). Come sottolineato anche da O'Reilly (2005), nel web 2.0 il comportamento dell'utente non è predeterminato, ma questi può ricavarsi e costruirsi autonomamente dei servizi, in quanto il web è decentralizzato e si arricchisce delle esperienze degli utenti che partecipano alla definizione e al miglioramento dei contenuti. Il web 2.0 può, dunque, essere considerato un paradigma sia tecnologico che d'uso (Murugesan 2007), fortemente centrato sulle persone e che enfatizza l'interazione sociale e l'intelligenza collettiva. Il web 2.0 non presenta confini rigidi, ma può essere concepito come una piattaforma, un insieme di principi e procedure, che comprende diverse nuove tecnologie web di seconda generazione come Google AdSense, i blog, i Feed e RSS, i webservice, i wiki, i tag e i siti di bookmarking, i programmi di condivisione di immagini, musica, video e altri contenuti e i web mash-up.

I social media sono mezzi di Comunicazione web 2.0 based che consentono di creare e scambiare contenuti generati dagli utenti, i cosiddetti user generated content (Kaplan e

Haenlein 2010). Questi mezzi di Comunicazione sono numerosi ed eterogenei: si va dai blog personali, quindi da siti in cui il lettore può fare commenti o segnalazioni di contenuti, ai progetti collaborativi come quelli su cui si basa Wikipedia. I social media comprendono anche veri e propri “mondi virtuali” come Second Life o, tra i videogiochi web 2.0 based, World of Warcraft.

La nascita e la successiva evoluzione dei social network è sicuramente riconducibile alla contemporanea evoluzione dell'intero web. Il fenomeno dei social network è nato negli Stati Uniti intorno alla metà degli anni Novanta e si è sviluppato attorno a tre grandi filoni tematici: l'ambito professionale, quello dell'amicizia e quello delle relazioni amorose.

Una rete sociale (in inglese social network) consiste di un qualsiasi gruppo di persone connesse tra loro da diversi legami sociali, che vanno dalla conoscenza casuale, ai rapporti di lavoro, ai vincoli familiari.<sup>157</sup>

Da Arpanet - il progenitore di Internet - al Web 2.0, sembra essere passata un'eternità.

In realtà, in un tempo relativamente breve siamo passati dai primi scambi di file e immagini alla condivisione “frattale”, “ad albero” di musica, testi, video, immagini, dalle catene di Sant'Antonio di oggetti digitali trasferiti da utente a utente ai luoghi condivisi come You Tube, dalle prime chat ai social network. Un'evoluzione inarrestabile che sta trasformando i modi della socialità, della Comunicazione, della diffusione delle conoscenze, delle strutture delle identità.

Negli anni queste pratiche sono state realizzate attraverso particolari luoghi digitali, come newsgroup e forum, contraddistinti da un forte anonimato. Ultimamente, con la presenza di blog e social network, gli individui hanno iniziato a condividere

---

<sup>157</sup><http://it.wikipedia.org>.

informazioni inerenti la propria sfera sociale riaffermando pubblicamente la propria identità. Al nickname e all'avatar si sostituiscono il nome, il cognome, le foto e i video. Dal *file-sharing* si è passati al *life-sharing*, alla condivisione della propria vita. In un suo recente libro,<sup>158</sup> Dario De Notaris, presenta una riflessione teorica sul rapporto che si instaura tra l'individuo e i nuovi media e su come gli stessi processi di costruzione e diffusione della cultura passino attraverso tali dispositivi.

I social network hanno indotto un cambiamento nel sistema di valori della Comunicazione soprattutto della gioventù del nostro tempo. Secondo un sondaggio del 2009<sup>159</sup>, l'89% dei giovani europei non è nemmeno in grado di immaginare una vita senza social network come Facebook e Netlog & Co. La ricerca in una serie di ambiti accademici ha dimostrato che le reti sociali operano a vari livelli, dalla famiglia fino al livello delle nazioni, e giocano un ruolo critico nel determinare il modo in cui i problemi vengono risolti, le organizzazioni sono gestite e il grado in cui gli individui riescono nel raggiungimento dei loro obiettivi.

Vista la loro diffusione e importanza, le reti sociali sono persino usate come base di studi interculturali in sociologia e in antropologia.

È innegabile che l'importanza dei social network, almeno dal punto di vista mediatico, sia straordinaria. Solo nelle reti sociali più importanti si contano ormai centinaia di milioni di iscritti che non rappresentano certo un numero da considerare risibile.

Uno dei precursori dei social network è Usenet. Usenet systems è stato concepito nel 1979 da Tom Truscott e Jim Ellis. Esso consente agli utenti di scrivere articoli (chiamati news) nei newsgroup. Non ha server centralizzati o amministratori dedicati, differenziandolo di fatto dalla maggior parte dei forum e affini. Ancora, è di fatto

---

158 Dario De Notaris, *Vite condivise Dal newsgroup al social network*, Ipermedium, S.Maria C. V., 2010.

159 Fonte: <http://eiaa.net>.

l'ideatore dei lettori di news, che sono in pratica i precursori dei lettori RSS che sono oggi comunemente usati per seguire i blog e i siti di notizie. I siti dedicati ai gruppi come Google Groups e Yahoo Groups usano moltissime delle convenzioni che originariamente furono stabilite nei sistemi usenet.

I primi BBS videro la luce nei lontani anni '70. Un BBS (Bulletin Board System) è un computer che utilizza un software per permettere a utenti esterni di connettersi a esso attraverso la linea telefonica, dando la possibilità di utilizzare funzioni di messaggistica e file sharing centralizzato. Esso ha costituito il fulcro delle prime Comunicazioni telematiche amatoriali, dando vita alla telematica di base, è anche stato utilizzato negli anni novanta, in alternativa ai modem, il protocollo a commutazione di pacchetto X.25 e relativo dispositivo di connessione in grado di multiplexare più connessioni logiche su di un'unica connessione fisica.

Dopo i BBS nacquero i “servizi online” come ad esempio CompuServe e Prodigy.

Questi due furono i veri primi tentativi aziendali di accedere ad Internet. CompuServe fu la prima azienda ad incorporare un programma di chat nei suoi servizi. Prodigy fu invece un'azienda che si preoccupava di rendere i servizi online più abordabili (Compu Serve era molto costosa per la maggior parte degli utenti). Genie invece fu un servizio online creato dalla General Electric subsidiary (GEIS) nel 1985. É andato avanti fino al 1999 e fu uno dei primi servizi disponibili. Era un servizio text-based, e fu considerato la prima vera alternativa commerciale a Compu Serve. Genie permetteva di giocare, fare shopping, inviare mail, usare i forum (chiamati RoundTables) e addirittura offrì la possibilità di stampare la rivista associata al servizio che di volta in volta si voleva.

Nel 1988 fu sviluppata IRC (Internet Relay Chat) usata per condividere file, link e per stabilire un contatto a distanza con le persone. Ha rappresentato l'inizio della

messaggistica istantanea diffusa oggi. ICQ fu invece sviluppato nella prima metà degli anni '90 e fu il primo programma di messaggistica istantanea per PC. È stato praticamente il mezzo tramite il quale si sono trasformati in standard gli avatar, le abbreviations (LOL, BRB) e gli emoticon. Il resto gira tutto intorno ad esso. Sono spesso considerati i primi social network i siti di Dating.

Il primo sito di dating è apparso quando è iniziato l'aumento delle persone online. Questi siti permettevano agli utenti di creare il proprio profilo e contattare gli altri utenti, ma raramente permettevano di tenere una lista di amici.

Anche i forum hanno giocato un ruolo importantissimo nell'evoluzione del web sociale. Questi sono i veri discendenti dei sistemi BBS popolari negli anni '70 - '80, ma con il grande merito di aver reso l'interfaccia assolutamente più user-friendly, rendendoli di semplice consultazione anche ai non tecnici. I Forum rimangono attualmente molto popolari nella cultura online, e molti stanno proseguendo sulla strada di aggiungere caratteristiche sempre più sociali come i profili. Six Degrees fu lanciato nel 1997 e fu il primo social network moderno in quanto permetteva all'utente di creare il suo profilo e stringere amicizia con gli altri utenti. Attualmente il sito non è più attivo, ma in passato è stato molto popolare contando al suo attivo circa un milione di membri.

Sulla scia di Six Degrees sono nati successivamente Asian Avenue, MiGente e Black Planet. Questi siti si ritagliarono il loro spazio tra il 1997 e il 2001 e permettevano la creazione di profili (di tipo personale, professionale e dating) e aggiunta di amici senza il bisogno di alcun tipo di approvazione. Nel 1999 partì Live Journal che introdusse un approccio diverso al social networking. Mentre Six Degrees permetteva agli utenti di creare un profilo statico, Live Journal era un social costruito sull'idea di un continuo aggiornamento dei blog. Live Journal incoraggiava i suoi utenti a seguirsi a vicenda ed a

creare gruppi per interagire. Decisamente il precursore dei live update che vediamo ora nei social.

Con l'inizio del 2000 si sono susseguite tutta una serie di incredibili e favolosi sviluppi del social networking e dei social media.

Primo fra tutti è stato Friendster, inequivocabilmente il primo social network moderno di carattere generale. Fondato nel 2002, Friendster è tuttora un social network molto attivo. Hi5 è un altro dei maggiori social network mentre LinkedIn, fondato nel 2003 è stato uno dei primi social network dedicati esclusivamente al business.

My Space, fondato nel 2003 è cresciuto come il più popolare social network al mondo. Esso si differenzia dai suoi concorrenti in quanto permette agli utenti di personalizzare completamente il proprio profilo a livello grafico, oltre a consentire l'inserimento e la condivisione di musica e video nel proprio profilo. Second Life, invece, è un mondo virtuale (MUVE) lanciato nel giugno del 2003 dalla società americana Linden Lab nato dalla visione del fondatore, il fisico Philip Rosedale. È considerata una piattaforma ed un nuovo media per diversi settori, apprendimento, arte, imprese, formazione, musica, giochi di ruolo, media, diverse abilità, aziende, architettura, machinima<sup>160</sup>e film di animazione ed altro e si avvale di strumenti di Comunicazione sincroni e asincroni integrando un motore di ricerca, un motore fisico, strumenti di presentazione e streaming video e audio, un linguaggio di programmazione LSL interno Linden Scripting Language per dare vita agli oggetti, un sistema di trasmissione della voce, messaggistica istantanea, chat pubblica, minibrowser

---

<sup>160</sup>È un'abbreviazione di machine cinema o di machine animation, sono entrambe intese come un insieme di tecniche e come un genere di film (film creati da tali tecniche). Come prodotto tecnico, il termine concerne il rendering di computer-generated imagery (CGI) usando in tempo reale giochi interattivi con un motore grafico 3D, come alternativa ai programmi di animazione 3D utilizzati commercialmente. Wikipedia.

per il web e molto altro ed è costantemente in via di sviluppo. Facebook è partito come un social network esclusivo di Harvard e così è rimasto fino al 2004, quando ha iniziato rapidamente ad espandersi alle altre scuole, alle università, al business e poi dal 2006 a chiunque. Nel 2008 Facebook è diventato il social network più popolare al mondo, superando My Space, e continuando tuttora a crescere a dismisura. Con lo sviluppo dei social è di conseguenza cresciuta la presenza di questi e ad oggi non esiste un settore privo del suo social network specifico.

Il Social media non è però limitato solamente ai social network. La condivisione di foto, video e contenuti multimediali sono anch'esse attività sociali molto diffuse che hanno dato vita a siti quali Photobucket, nato nel 2003 è stato il primo più popolare sito di condivisione di foto, You Tube, lanciato nel 2005 è diventato il primo e più famoso sito di hosting e condivisione di video.

La condivisione di contenuti multimediali non è stata e non è la sola forma di condivisione avvenuta con l'era dei social media. L'avvento dei social news e dei siti di book marking nella prima metà dell'anno 2000 ha creato un modo completamente nuovo di scoprire notizie interessanti da ogni parte del mondo e ha rivoluzionato il modo di leggere le notizie. Ne sono alcuni esempi Delicious, un sito di social book marking fondato nel 2003 che consente di taggare come preferiti i contenuti che ognuno trova online con la possibilità di renderli pubblici o privati, Digg e Reddit che sono stati fondati nel 2004 e consentono anche di commentare i contenuti, Twitter che è stato fondato nel 2006 ed ha ottenuto una grande popolarità dando l'input alla generazione di moltissimi siti e applicazioni di terze parti, trasformandolo in pratica in una vera e propria piattaforma piuttosto che in un singolo servizio, Posterous che è la più recente applicazione di microblogging, lanciata dalla Y Combinator nel maggio del 2009 e,

ancora, Tumblr, fondato nel 2007, che è una sorta di incrocio tra un'applicazione di tipo life streaming e una piattaforma di microblogging.

Attualmente sembra che ci siano applicazioni sociali e generate dagli utenti in ogni angolo e oltre ogni immaginazione. Esistono, infatti, siti di shopping sociali, siti di pianificazione finanziaria sociali, siti per ottenere libri, film, applicazioni e altre riviste, siti che consentono di condividere i propri obiettivi, siti che permettono di pianificare il proprio viaggio e siti che aiutano a prendere una decisione in ogni settore. I social media si sono ritagliati una grande fetta della vita di milioni di persone in tutto il mondo ed è lecito domandarsi quali conseguenze economiche, sociali e politiche possono derivare dal loro utilizzo, soprattutto quali opportunità possono scaturirne.

Una categoria di social media particolarmente rilevante è costituita dai siti di social networking, come Facebook, MySpace o Twitter, e dalle Comunità in cui si scambiano contenuti (video, musica, immagini, applicazioni) come, per esempio, Flickr per le immagini, YouTube per i video, Slideshare per le presentazioni PowerPoint o Book Crossing per i libri. Questi strumenti web 2.0 based sono stimolanti perché consentono di condividere in modo semplice informazioni e materiali (presentazioni, immagini, documenti) e di ricevere in tempo reale commenti e suggerimenti su quanto condiviso. I social network sono un fenomeno di grande attualità, esploso recentemente e che non costituisce solo una mera evoluzione tecnologica, ma rappresenta un'innovazione di ampia portata in ambito sociale ed economico, come alcuni dati testimoniano. Ad esempio Facebook, coerentemente con quanto accade nel resto del mondo, è anche il social network più diffuso in Italia, dove registra circa 19.806.660 iscritti (quasi due utilizzatori di Internet su tre hanno un profilo Facebook). Gli iscritti a questo social network sono, inoltre, in continuo

aumento: nel primo semestre del 2011 si è infatti registrato un incremento del 13%<sup>161</sup>. Gli altri social network più diffusi in Italia sono LinkedIn, che conta circa 1.700.000 iscritti (a maggio 2010 erano circa un milione), e Twitter con circa 1.500.000 utenti attivi<sup>162</sup>. Inoltre, come indica una ricerca condotta da Mediacom (2010), il rapporto tra iscritti e utenti attivi di questi social network è molto alto, in quanto mediamente il 76% vi accede più volte al giorno. Un ultimo dato interessante riguarda il progressivo spostamento delle fasce di età degli utilizzatori: se inizialmente a utilizzare i social network erano soprattutto gli under 20, negli ultimi anni i maggiori incrementi hanno riguardato la fascia di età compresa tra i 35 e i 49 anni (Bigi e Codeluppi, 2010).

In ambito pubblico, il web 2.0 in generale e i social media in particolare possono coadiuvare quel processo di innovazione che, anche attraverso l'impiego delle nuove tecnologie, punta a rendere più efficace, efficiente e partecipativa/democratica l'azione della PA e in particolare quella dei Comuni. Per le loro caratteristiche i social media sembrano poter contribuire significativamente allo sviluppo dell'e-Governance e dell'e-Democracy, in quanto strumenti che per definizione si basano sul dialogo e sulla valorizzazione del contributo degli utenti-cittadini o, più in generale, degli utenti stakeholder locali (Grönlund, 2009; Lee et al., 2011). Occorre tuttavia precisare che, se è vero che questi strumenti offrono notevoli opportunità in termini di coinvolgimento della cittadinanza, per loro natura non sono però in grado di raggiungere una parte ancora significativa della popolazione. Come ha evidenziato il 9° Rapporto del Censis-Ucsi sulla Comunicazione (2011), infatti, il numero di utenti di Internet in Italia è cresciuto considerevolmente negli ultimi anni, attestandosi al 53,1% della popolazione. Tuttavia, il digital divide rimane ancora significativo in quanto, come indica il

---

<sup>161</sup>[www.socialbakers.com](http://www.socialbakers.com)

<sup>162</sup>Google trends

Rapporto, ad utilizzare internet è l'87,4% dei giovani (14-29anni) contro il 15,1% degli anziani (65-80 anni) e il 72,2% dei soggetti più istruiti contro il 37,7% di quelli meno scolarizzati.

### **3.3.2 La struttura dei social network**

Non molto tempo fa, il Web era definito il Cyberspazio, ovvero un luogo indefinito posizionato da qualche parte. Chi navigava in rete ripeteva circa le stesse azioni di quando si sfoglia un quotidiano: guardare, leggere le informazioni, soffermarsi su qualcosa di interessante. L'utente che navigava era in qualche modo “assoggettato” a quello che altri decidevano di Comunicare e non gli veniva data la possibilità di interagire. Da allora, il Web è cambiato molto o meglio, il Web è rimasto sempre lo stesso, piuttosto gli utenti si sono accorti delle enormi potenzialità del Web. Si è iniziato ad approcciarsi ad esso in maniera più attiva e partecipativa: in rete le persone parlano tra loro, siano essi fornitori di prodotti e servizi (acquisti on line, prenotazioni alberghiere, ecc. . ) o consumatori (forum, blog, social network, ecc. ). Ciò che rende Internet uno strumento completamente diverso dagli altri mezzi di Comunicazione (televisione, stampa, radio) è il fatto che il cambiamento non proviene dagli “attori del mercato” (aziende, multinazionali, governi, . . . ) ma sono i consumatori, i cittadini, gli utenti stessi che, scegliendo e seguendo i propri interessi senza essere sottoposti a condizionamenti o manipolazioni, influenzano la “forma” del Web. Spesso si sente parlare di web 2.0, Social Network e Social Media, come se fossero termini quasi intercambiabili. Sono certamente definizioni dai contorni sfumati, insieme che includono ciascuno parte dell'altro, ma non sono esattamente la stessa cosa. Come ho già spiegato, Web 2.0 è un locuzione utilizzata per indicare genericamente uno stato di evoluzione di Internet, rispetto alla condizione precedente e indica l'insieme di tutte quelle applicazioni online che permettono uno spiccato livello di interazione sito-utente (blog, forum, chat, sistemi quali Wikipedia, Youtube, Facebook, Myspace, Gmail, ecc.). Con il termine Social media, invece, si

indicano principalmente applicazioni su internet o cellulari, che hanno la finalità di condividere informazioni personali e generare conversazioni attorno a temi specifici. Il termine si riferisce spesso alle attività che integrano tecnologia, informatica e interazioni sociali con lo scopo di condividere testi, immagini, video ed audio, quindi i social network sono una categoria di social media. Di conseguenza, Social Network è un termine generico che si riferisce ad un insieme di tecnologie, applicazioni e modalità di interazione online. Le parole chiave del web 2.0 sono interazione e partecipazione. Gli utenti possono interagire con il sito. Inserire i loro contenuti, i loro video (come su You Tube) in maniera semplice e veloce. Gli utenti possono creare i loro blog. La tecnologia non è più una barriera. Quelle dei Social Media sono, invece, condivisione e conversazione. Usandole tecnologie messe a disposizione del web 2.0 gli utenti costruiscono i loro Social Network, la loro rete di relazioni, e si uniscono in community. Gli utenti mettono online i loro contenuti e li condividono con la propria rete di amici. E questo genera conversazioni, attorno ad una foto, un video, un post ma anche ad un breve commento. La rete delle relazioni sociali che ciascuno di noi tesse ogni giorno, in maniera più o meno casuale, nei vari ambiti della nostra vita, si può così “materializzare”, organizzare in una “mappa” consultabile, in continua trasformazione e crescita. Un social network è, in pratica, un struttura sociale fatta di individui (o organizzazioni), chiamati “nodi”, che sono collegati da uno o più tipi specifici di interdipendenza, come amicizia, parentela, Financial Exchange, avversione, rapporti di credenze, conoscenze o prestigio. I nodi sono i singoli attori all'interno delle reti e le relazioni tra loro sono i legami. Ci possono essere molti tipi di legami tra i nodi. Ogni utente è il centro della propria rete, e allo stesso tempo nodo di altre reti. Potremmo considerare un social network

come una sorta di enorme stanza che contiene tutte le persone che conosciamo. In ogni istante, in questa ampia camera, girandoci soltanto a destra e a sinistra possiamo vederle. Tutto in tempo reale e senza l'oppressione della presenza fisica: e con un click possiamo decidere di non farci più vedere o sentire. La ricerca in una serie di ambiti accademici ha dimostrato che le reti sociali operano a vari livelli, dalla famiglia fino al livello delle nazioni, e giocano un ruolo critico nel determinare il modo in cui i problemi vengono risolti, le organizzazioni sono gestite, e il grado in cui gli individui riescono nel raggiungimento dei loro obiettivi. La forma di una rete sociale, aiuta a determinare l'utilità di una rete per i suoi singoli. Più reti aperte, con molti legami deboli e legami sociali, hanno più probabilità di introdurre nuove idee e opportunità ai propri membri che non reti chiuse con molti legami ridondanti. In altre parole, un gruppo di individui con collegamenti ad altri mondi sociali può avere accesso a una gamma più ampia di informazioni. È meglio per il successo individuale disporre di connessioni ad una varietà di reti, piuttosto che molte connessioni all'interno di una singola rete. Allo stesso modo, gli individui possono esercitare un'influenza o agire come mediatori all'interno delle loro reti sociali, colmando due reti che non sono direttamente collegate. L'analisi della rete sociale produce una visualizzazione originale, dove gli attributi degli individui sono meno importanti delle loro relazioni e legami con altri attori all'interno della rete. Oggi, in piena esplosione del citato fenomeno del web 2.0, la popolarità dei Social Network cresce costantemente, spinta da una maturità tecnologica che sempre più spesso mette al primo posto l'usabilità e la semplicità d'uso. Infatti, a differenza di un sito Web, qui si trovano alcuni potenti mezzi di interazione tra le persone: i forum e i blog. Un forum è una serie di discussioni intorno a un tema; tutti possono far parte

della discussione, scrivere commenti e rispondere a commenti precedenti. Ogni utente membro del Social Network può anche attivare un proprio blog, ovvero proporre una discussione su un tema e poi vedere come rispondono gli altri, allo scopo di conoscere le loro opinioni al proposito. Foto, video, testo possono essere messi a disposizione di altri membri del Social Network. Quest'ultimo è uno strumento utilizzabile in rete anche da chi non è esperto di informatica: è sufficiente un browser, cioè lo stesso programma che si usaper collegarsi al Web. Collegandosi a un Social Network, si entra a far parte di una Comunità virtuale, che si scambia informazioni, messaggi, foto, video ecc.... Il Social Network è, quindi, molto più di un forum, di un blog o di una chat. Se vogliamo è l'equivalente di un circolo (con sue regole) in cui ognuno può essere protagonista. Come nei normali circoli, un Social Network può essere pubblico o privato. Se è pubblico, è sufficiente andare alla pagina principale del social network, cercare un link del tipo Join oppure Join now o Sign Up, fare clic su di esso, inserire i propri dati (indirizzo di posta e password) e rispondere ad alcune domande impostate dall'amministratore del Social Network. Una volta terminata l'adesione, si diventa membri a tutti gli effetti ed è possibile invitare altri amici ad unirsi alla Comunità virtuale. Se il Social Network è privato, si può aderire solo su invito di qualcuno. A differenza di un forum normale, il socio ha a disposizione molte più funzioni con cui presentarsi e interagire con gli altri soci. A differenza di un blog, può sia proporre sia rispondere a discussioni, utilizzando una via biunivoca a seconda dei casi. Come ogni circolo, ogni Social Network ha precise regole di comportamento che ne regolamentano l'uso, il contenuto e la forma di pubblicazione. Da qualche anno stiamo assistendo ad un fenomeno nuovo che ha coinvolto il Web: le persone, dopo aver vissuto per diversi anni la Rete

essenzialmente per scambiarsi informazioni, consultare notizie giornalistiche, messaggi commerciali e contenuti d'intrattenimento allo stesso modo di come avviene per i media tradizionali, finalmente si sono accorte dell'enorme potenzialità del Web e hanno iniziato a vivere Internet come un ambiente, dove possono partecipare attivamente e interagire tra loro. Il Web si trova oggi ad un nuovo stadio della sua evoluzione che mette al centro il ruolo dell'utente. Questa forma di una rete sociale aiuta a determinare l'utilità di una rete per i suoi singoli. Più reti aperte, con molti legami deboli e legami sociali, hanno più probabilità di introdurre nuove idee e opportunità ai propri membri che non reti chiuse con molti legami ridondanti. In altre parole, un gruppo di individui con collegamenti ad altri mondi sociali può avere accesso a una gamma più ampia di informazioni. È meglio per il successo individuale disporre di connessioni ad una varietà di reti, piuttosto che molte connessioni all'interno di una singola rete. Allo stesso modo, gli individui possono esercitare un'influenza o agire come mediatori all'interno delle loro reti sociali, colmando due reti che non sono direttamente collegate.

I due principi fondamentali di questa nuova forma di Internet sono:

- il web come piattaforma – “The internet as platform” (O'Reilly, 2005);
- la centralità dei dati “You control your own data” (O'Reilly, 2005);

Questi due elementi chiave permettono agli utenti di partecipare in maniera attiva e democratica nella Rete, controllando, ordinando e creando i dati ed i contenuti secondo le loro esigenze e preferenze. Con il Web 2.0, infatti, le chiavi della porta principale vengono consegnate all'elemento più importante della Rete: le persone<sup>163</sup>.

I social media, strumenti di Comunicazione interpersonale tipici del Web 2.0, come i

---

163 A. D' Ottavi, in Web 2.0: The Human Network, 2006, su <http://web20.blogosfere.it/>.

blog, i social network, le community, le wiki, hanno trasformato le persone da spettatrici a protagoniste attive dei contenuti e delle relazioni, trasformando il web in una “piattaforma conversazionale”<sup>164</sup>. Le reti sociali sono state usate anche per esaminare come le organizzazioni interagiscono tra loro, caratterizzando i collegamenti informali che molti dirigenti hanno permettendo loro di collegarsi, così come le associazioni e le connessioni tra i singoli dipendenti a diverse organizzazioni. È lecito domandarsi quali conseguenze economiche, sociali e politiche possono derivare dall'utilizzo di realtà virtuali tridimensionali e soprattutto quali opportunità possono scaturirne.

---

164 B. Cova, A. Giordano, M. Pallera, Marketing non convenzionale, Feltrinelli, 2008;

### **3.4 I social network nella Pubblica amministrazione**

Se il rapporto tra Pubblica amministrazione e cittadini, oggi, sta vivendo una fase di grandi cambiamenti lungo la strada verso l'innovazione e la trasparenza, uno dei fattori che maggiormente lo sta influenzando è sicuramente l'esplosione dell'utilizzo dei social network. Un numero sempre crescente di italiani, infatti, ha almeno un account, a cui accede tramite pc, tablet o smartphone. Ed è su questo campo che la PA deve giocare se vuole vincere le sfide che il nuovo scenario le propone e per le quali essere presente on line solamente con il sito istituzionale non è più sufficiente. Un cittadino su due discute e si informa dei servizi della Pubblica amministrazione tramite social network: quasi esclusivamente su Twitter e Facebook. Sempre più, quindi, diventa necessario conoscere i luoghi virtuali che il cittadino frequenta in modo da poter dare atto a nuove modalità di partecipazione e interazione, ma anche garantire una maggiore trasparenza ed efficienza, passando quindi da modelli di Comunicazione "verso" il cittadino a modelli di Comunicazione "con" il cittadino. Le pubbliche amministrazioni, in quanto soggetti che hanno rapporti con i cittadini e che fanno della relazione con essi il loro perno ed il loro punto di forza, non possono più permettersi di essere soltanto presenti in Rete, ma devono prevedere nella loro organizzazione una strategia di cambiamento tale da poter definire e progettare con quali modalità esserci, ad esempio tramite la creazione di un sito istituzionale. A differenza del processo di digitalizzazione che ha riguardato la Pubblica amministrazione a partire dagli anni '90, e che ha rappresentato il risultato di un lungo percorso di cambiamento, in prima battuta di ordine legislativo, la presenza delle amministrazioni pubbliche sui social network non costituisce affatto un obbligo, ma una scelta di opportunità e di ravvisata utilità. Obiettivo di detta scelta,

per le amministrazioni che l'hanno operata, è la volontà di adeguare modalità e tempi dei messaggi istituzionali in modo da acquisire la partecipazione dei soggetti che nel frattempo avevano preso a familiarizzare con le nuove tecnologie, rappresentate dai social network. Vantaggi che comportano l'orientamento in direzione di una gestione dell'attività amministrativa più social e più interattiva sono riscontrabili sia dal lato dell'amministrazione, che se ne avvale per migliorare la Comunicazione dei servizi che offre, sia da quello del cittadino. Quest'ultimo attraverso i social può instaurare un vero e proprio dialogo con l'amministrazione che ne consente l'avviamento e lo sviluppo. Un aspetto da porre in rilievo riguarda proprio le logiche di interazione con l'utenza, cercata, voluta e spesso costruita dalle amministrazioni pubbliche. Tuttavia ancora oggi la gran parte delle amministrazioni non ha intrapreso questo cammino innovativo volto ad un maggiore dialogo e ad una condivisione piena della gestione organizzativa. Prima di entrare nello specifico di alcune ricerche condotte al fine di indagare i processi ed i legami che intercorrono tra i social media e le pubbliche amministrazioni, è opportuno fare riferimento a quello che è indicato da tutti gli studiosi come il primo vero esempio emblematico di gestione amministrativa tramite l'utilizzo dei social media. Il caso in questione riguarda l'amministrazione Obama e l'attività Comunicativa avviata prima (nella campagna elettorale) e proseguita poi dopo la vittoria delle elezioni presidenziali del 2008. Senza dubbio, come precisa Gianluigi Cogo nel suo testo, *l'amministrazione Obama può essere definita come la prima vera e propria "amministrazione sul web"*. Inoltre, specifica sempre l'autore, *Obama ha più volte sottolineato come la sua azione di governo sia indirizzata a muovere l'istituzione dal luogo fisico verso quello virtuale, per offrire i servizi di pubblica utilità direttamente dove i cittadini si*

*aggregano e si relazionano: sui Social Network*<sup>165</sup>. Queste parole sono la dimostrazione dell'attenzione che si intende avere nei confronti dei cittadini, contribuendo con l'ausilio delle piattaforme social a migliorare il funzionamento, la gestione e l'organizzazione dell'amministrazione statale. Attraverso l'utilizzo di questi strumenti innovativi si aumenta il livello di partecipazione, necessario a far sì che si instauri un vero e proprio dialogo, anche critico, tra l'utenza e l'amministrazione pubblica. In questo contesto non è necessario entrare nei dettagli della gestione effettiva dei SNS da parte del Presidente Obama, ma tale esperienza serve senza dubbio come esempio dal quale partire, prendendone anche ispirazione, per muoversi verso una sempre maggiore interazione, quindi in una prospettiva ancor più social. Si accenna, in questa sede, soltanto uno degli interventi promossi dal Presidente degli USA per incrementare le modalità di interazione: l'inserimento nel sito istituzionale del Governo della sezione "*Connect with Government*". La stessa procedura viene adottata per il sito della Casa Bianca e queste misure innovative si pongono l'obiettivo di riuscire ad instaurare un vero e proprio dialogo con i cittadini, attraverso i social network, considerati in tale scenario come vie preferenziali per raggiungere l'utenza. Come ulteriore valutazione, preliminare all'illustrazione delle suddette ricerche, è fondamentale chiarire le modalità di pianificazione della Comunicazione tramite questi nuovi mezzi. Il primo aspetto da segnalare è che essi si aggiungono alle dotazioni tradizionali, quali sito istituzionale, mailing list etc. Partendo dalla fotografia sull'accesso in Italia ad internet e, nello specifico, ai social network, è immediatamente intuibile come Facebook, con 25 milioni di utenti attivi, rappresenti il social network più diffuso. Questo dato è

---

<sup>165</sup>G. Cogo, I social network nella PA, 2012, pag. 32

importante da segnalare perché si possa percepire il cambiamento avvenuto all'interno della Rete, e quindi dei suoi strumenti principali, che si è così trasformata da luogo tramite cui Comunicare in luogo in cui dialogare, più precisamente in una piattaforma partecipativa. Le pubbliche amministrazioni hanno acquisito il convincimento, tenuto conto anche dei dati sulla diffusione sempre più massiva dei SNS e dei social media in generale, di non poter più rimanere fuori da queste nuove logiche Comunicative, innanzitutto per un motivo di innovazione e sviluppo organizzativo interno, poi per esigenze di interazione con i cittadini, che costituiscono il fulcro di una buona gestione amministrativa che si sforzi e sia capace di erogare servizi di qualità. Per rispondere a questo bisogno crescente, si è dovuta ristrutturare la Comunicazione interna delle pubbliche amministrazioni, che è stata indirizzata verso una logica definita *communication mix*.

Come evidenzia Alessandro Lovari, *la situazione italiana è caratterizzata oggi da una grande effervescenza sul web che in alcuni casi si concentra su una singola piattaforma, in altre occasioni invece si estende su tutto l'arco dei media sociali. [...] è il caso dell'apertura di canali istituzionali su Youtube, di fanpage e gruppi su Facebook, e di profili su Twitter, Flickr e altri social media*<sup>166</sup>.

*In questo modo si articola sempre più l'interfaccia con i cittadini con soluzioni che estendono le potenzialità della Comunicazione autoprodotta e la arricchiscono di modalità, non solo di trasferimento di contenuti e notizie [...] ma di commento e partecipazione attiva dei cittadini alla discussione dell'agenda pubblica*<sup>167</sup>.

Si comprende quindi, in parte, come reagisce la Pubblica amministrazione al

---

<sup>166</sup>A. Lovari, *Networked Citizens*, 2013, pag. 117

<sup>167</sup>Cit. da A. Lovari, *Dinamiche ed opportunità per una Comunicazione multicanale*, 2008, pag. 37

cambiamento interno alla rete, tanto che è stato necessario redigere apposite Linee Guida per i siti della PA, al cui interno compare il Vademecum “*Pubblica amministrazione e social media*”<sup>168</sup>, dedicato all’illustrazione delle operazioni necessarie per garantire una buona presenza sui social media.

Nel documento si ribadisce il concetto secondo cui *essere in Rete e presidiare i social network, per una PA, vuol dire affrontare un cambiamento culturale profondo che coinvolge non soltanto le modalità di erogazione dei servizi e delle informazioni, ma anche e principalmente le modalità di relazione con il cittadino ed il suo ruolo. Ciò implica apertura, capacità di ascolto e di dialogo, orientamento all’interazione, disponibilità al cambiamento.*

Di seguito, sono riassunti schematicamente gli elementi principali da cui scaturiscono notevoli vantaggi sia per l’amministrazione pubblica che per i cittadini/utenti:

- efficacia;
- costo;
- monitoraggio;
- ascolto, dialogo, fiducia;
- trasparenza;
- collaborazione.

Il passo preliminare che ogni amministrazione pubblica deve compiere, se intende sfruttare al meglio le opportunità concesse dai nuovi strumenti social, è senza dubbio

---

168 Documento curato da Formez PA e datato Dicembre 2011  
Fonte: [http://www.funzionepubblica.gov.it/media/982042/vademecum\\_pubblica\\_amministrazione\\_e\\_social\\_media.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/media/982042/vademecum_pubblica_amministrazione_e_social_media.pdf)

quello di conoscerne in maniera dettagliata le caratteristiche peculiari per poi studiarne le logiche strutturali e Comunicative. Come già evidenziato, in Italia non vi è alcuna legge che disciplini la presenza delle pubbliche amministrazioni sui siti di social networking o comunque all'interno del cosiddetto web sociale. Pertanto essere presenti sui social media è qualcosa da ricondurre solo ed esclusivamente nell'alveo delle libere scelte dell'amministrazione pubblica. Ma, dal momento che sono in aumento le PA che decidono di pianificare la loro attività anche sui social network, affiancando spesso i mezzi più tradizionali, è necessario individuare le motivazioni che spingono queste strutture pubbliche ad adottare differenti prassi Comunicative. Alessandro Lovari riassume in maniera sintetica le principali (che vanno, in parte, ad intrecciarsi con i vantaggi sopra descritti) che sottendono tale scelta:

- *favorire e aumentare la trasparenza*: attraverso i SNS, prevalentemente, i cittadini sono messi al corrente delle informazioni che riguardano la Pubblica amministrazione, che si apre a loro, consentendo l'intervento tramite commenti su aspetti relativi all'amministrazione stessa; come rilevato nel Vademecum richiamato poco sopra, *la trasparenza della PA assume un nuovo significato: da obbligo normativo tale requisito diviene uno strumento di apertura verso l'utenza e di disponibilità alla costruzione di processi virtuosi di partecipazione*;
- *attivare la partecipazione*: l'obiettivo è quello di fare in modo che i cittadini assumano sempre di più un ruolo attivo, in termini di interventi propositivi su tematiche di interesse generale;
- *favorire la Comunicazione interna e la gestione del personale*: a modificarsi

sono anche, in tal senso, i flussi Comunicativi interni, che con l'ingresso dei SNS diventano maggiormente elastici, coinvolgendo l'intera organizzazione dell'amministrazione in un processo di conoscenza condivisa più facilmente realizzabile proprio perché si sviluppa un'azione più collaborativa;

- *gestione delle emergenze*: i social network si sono spesso rivelati più tempestivi, rispetto ai media tradizionali, nella diffusione di notizie legate ad eventi ben precisi, come, ad esempio, le calamità naturali. E questo grazie alla loro connaturata velocità di trasmissione ed immediatezza di ricezione. Lo strumento che tra tutti quelli di natura social si è rivelato il più idoneo per questi aspetti "non ordinari" è Twitter;
- *migliorare i flussi informativi e la Comunicazione ai cittadini*: il dialogo che si viene a creare tra i cittadini e le amministrazioni pubbliche fa sì che si rafforzi il legame tra i due soggetti interessati e, di conseguenza, si fondino i presupposti per l'instaurazione di quel clima di fiducia necessario alle amministrazioni per migliorare anche la loro reputazione;
- *ascolto e citizen satisfaction*: costruire spazi di condivisione, interazione e partecipazione per adeguarsi alle sfide del cambiamento e dell'innovazione.

I SNS devono, peraltro, essere considerati integrativi delle tradizionali fonti di informazione e Comunicazione, quindi essi non devono sostituirsi totalmente ai siti istituzionali, tanto che spesso nelle Comunicazioni rese su questi ultimi viene data anche informazione della loro presenza su social network espressamente indicati (per lo più su Facebook e Twitter). Nel momento in cui si decide di intraprendere un percorso di stampo più social e ci si iscrive come amministrazioni ad un sito di social networking si deve, ovviamente, garantire la tutela della privacy di tutti i

cittadini che interagiscono con l'amministrazione stessa e, in una seconda fase, occorre strutturare un documento, che viene definito *Social Media policy*. La policy indica una serie di regole imprescindibili per tutti coloro che intendano cimentarsi nella gestione dei social media e si distingue in interna, ossia volta a garantire un'adeguata e corretta presenza dell'istituzione sui social media, ed esterna, orientata all'utenza. La prima costituisce il documento destinato al personale dell'ente o dell'istituzione e circoscrive le condizioni indispensabili affinché si implementi un valido e appropriato utilizzo dei social media da parte dell'amministrazione pubblica. Secondo quanto affermato nel Vademecum di cui sopra, *tale documento deve contenere due tipi di indicazioni:*

- *generalì, attinenti alle modalità di presenza in Rete e alle regole di comportamento dei dipendenti nella gestione della presenza online dell'ente;*
- *specifiche, che attengono alle regole di gestione dei singoli siti come Facebook, Twitter, Youtube.*

L'aspetto forse più rilevante, ai fini del presente lavoro di tesi, si riferisce al compito di individuare, all'interno dell'amministrazione, una figura che si dedichi alla diffusione dei contenuti informativi sui diversi siti di social networking. Prima di esplicitare, anche se in maniera sintetica, gli elementi distintivi della social media policy esterna, a proposito della persona incaricata alla gestione dei social si rende necessario qualche accenno sulla nuova figura del *Social Media Manager (SMM)*. L'intento di voler inquadrare in maniera precisa e dettagliata gli aspetti caratterizzanti questa nuova figura del web 2.0 reca alcune difficoltà, dovute principalmente al continuo evolversi dell'ambiente in cui questa si trova a dover

operare. Con parole semplici, il social media manager è colui che coordina e supervisiona le attività da sviluppare sui singoli social media di cui una qualunque azienda sia pubblica che privata, intenda dotarsi, e le pianifica ponendo alle persone con cui lavora scadenze e ritmi di elaborazione per stare al passo con l'innovazione che corre. Ad affiancare tale figura ce ne sono altre, ma quella più significativa da segnalare in questa sede è senz'altro il community manager, colui che concretamente si occupa dell'aggiornamento continuo (almeno questo sarebbe l'obiettivo primario) dei profili e delle pagine social ed è in diretto contatto con i cittadini-utenti. Tutto ciò è parte della strategia che ogni amministrazione pubblica dovrebbe riuscire a creare, per abbattere quelle ostilità, che costituiscono ormai un retaggio della passata tradizione. Al fine di scardinare consolidate credenze ed abitudini, molte amministrazioni si sono lanciate in questa ridefinizione, assegnando ad esempio a dipendenti interni, o a esperti esterni, i compiti propri della figura del SMM. Permane ancora qualche reticenza, e non soltanto sulla figura del social media manager ed affini, ma la spinta al cambiamento continua a crescere e ad insediarsi gradualmente anche nel settore pubblico. Manca sicuramente un'apertura culturale in tal senso e che sia in grado di assorbire, con i tempi dettati dai ritmi dell'innovazione, i cambiamenti che le si richiedono e che non possono più essere ignorati. La strada che, invece, si dovrebbe percorrere, e che già alcune realtà pubbliche stanno battendo, è senza dubbio quella di un espresso riconoscimento della figura del Social Media Manager, del quale viene sempre più colto e condiviso il ruolo, sia in termini di strategia che di contenuti. Tornando alla social media policy, quella esterna è, come detto in precedenza, indirizzata al pubblico che entra in contatto con l'ente e per il quale l'ente stesso "redige" una sorta di codice di

comportamento cui l'utente deve attenersi, entrando in spazi propri dell'amministrazione. Ad accompagnare tali indirizzi normativi sono messe in evidenza le tematiche su cui l'ente concentra la propria attività; il tutto corredato da precisazioni sul modo in cui l'ente si relaziona al cittadino sugli spazi social. L'implementazione della Comunicazione attraverso i social media fa parte del piano di Comunicazione che ogni amministrazione pubblica, nel caso specifico, deve istituire quale strategia interna e anche di connessione con l'esterno. Per costruire un'efficiente ed efficace strategia di Comunicazione per mezzo dei social media si devono osservare poche ma imprescindibili operazioni, schematizzate all'interno del Vademecum nel modo seguente:

- *osservare i termini di servizio;*
- *costruire account facilmente individuabili come appartenenti all'Amministrazione;*
- *ascoltare le richieste dei cittadini;*
- *definire un piano editoriale per il lavoro sociale;*
- *formulare un patto chiaro con i cittadini;*
- *dare continuità nel tempo alla propria presenza sui social media;*
- *agire secondo una logica di beta permanente (tenere il passo dell'innovazione);*
- *organizzare le informazioni ottenute dai cittadini;*
- *integrare i social nel piano di Comunicazione;*
- *creare una relazione fiduciaria con la Comunità.*

Tenuto conto di queste linee di indirizzo da seguire nella definizione organizzativa e strutturale dei social media, ogni Pubblica amministrazione deve specificare

attraverso quali di questi strumenti e quali attività Comunicative intende presidiare. Tra i SNS, quelli maggiormente utilizzati sono senza dubbio Facebook e Twitter: di quest'ultimo si è fatto già riferimento al suo impiego, relativo per lo più, ma non soltanto, alla gestione delle situazioni di emergenza ed alla condivisione in tempo reale di informazioni ed impressioni circa un determinato evento, se si pensa al live tweeting. Facebook si differenzia da Twitter principalmente per la sua ampia diffusione, che si estende in maniera indistinta a tutti. Ma oltre a distinzioni di ordine quantitativo, legate quindi agli individui che li utilizzano, Facebook e Twitter si distinguono anche per la struttura e per le modalità di presenza online che essi consentono. Sotto questo aspetto, mentre per Twitter ad ogni soggetto viene assegnato un preciso account, con Facebook vi è la possibilità, affidata all'utente, di scegliere di creare un profilo, una pagina o un gruppo.<sup>169</sup>

---

<sup>169</sup>[www.agendadigitale.eu](http://www.agendadigitale.eu)

## CAPITOLO IV

### LA RICERCA

#### **4.1 La ricerca sulla diffusione dei social media nei Comuni italiani.**

Al fine di indagare sull'utilizzo da parte dei Comuni dei social media come strumenti innovativi di gestione dei processi di Comunicazione e coinvolgimento dei cittadini e del territorio in una logica di e-Governance, è stato condotto uno studio sui Comuni italiani.

La ricerca è stata condotta da gennaio a dicembre del 2015 tramite la somministrazione di un questionario on line articolato nelle seguenti sezioni:

Grado di diffusione dei social media e intensità di investimenti effettuati in questo ambito dai Comuni negli ultimi tre anni, in particolare, in tale sezione si è chiesto di:

- Indicare se, negli ultimi tre anni, il Comune ha investito in social media;
- In caso affermativo, specificare gli strumenti nei quali si è investito;
- Per ciascuno strumento nel quale si è investito, esprimere l'intensità dell'investimento effettuato, scegliendo un valore su una scala di intensità da 1 a 5 (1= nullo5 = elevato);
- Mentre ai Comuni che non hanno investito in questi strumenti è stato chiesto di indicare i motivi per cui si è scelto di non investire in social media (es. costi, mancanza di competenze);

Finalità e caratteristiche dell'utilizzo dei social media da parte dei Comuni, nello specifico, tale sezione ha indagato:

- Quali obiettivi i Comuni intendevano perseguire quando hanno scelto di investire in social media (ad esempio, raggiungere nuovi stakeholder, ridurre i costi delle Comunicazioni con i cittadini, aumentare l'interazione tra cittadini);
- Lo scopo per il quale gli strumenti vengono concretamente utilizzati (per esempio, fornire informazioni alla cittadinanza, avviare discussioni o dibattiti, ottenere suggerimenti dai cittadini);

Previsione dell'evoluzione degli investimenti in social media nei prossimi tre anni.

Tale sezione ha indagato:

- Se i Comuni, nei prossimi tre anni, intendessero dedicare maggiore interesse, ai social media;
- In caso affermativo, in quali strumenti intendessero investire;
- L'intensità dell'investimento futuro in ciascun social media, scegliendo un valore su una scala di intensità da 1 a 5 (1= nullo 5 = elevato);

E' stato creato un campione casuale semplice di 100 Comuni italiani su di un universo di 8003 Comuni, è un campione "di convenienza" perché quantitativamente e quindi statisticamente non rappresentativo dell'universo dei Comuni italiani. Anche se esiguo il campione è qualitativamente rappresentativo in quanto riproduce la struttura dell'universo per quel che concerne la sua ripartizione geografica e demografica. Infatti attraverso l'ausilio di un foglio di lavoro excel, si è proceduto ad una estrazione casuale dei Comuni, si sono raggruppati per fasce di popolazione della stessa area geografica (nord-sud-centro-isole) al fine di ottenere un campione abbastanza rappresentativo dell'universo di riferimento. Nella tabella n.2 si può osservare che i Comuni in Italia

sono distribuiti con una percentuale del 56 % nell' area settentrionale, il 22% nell' area del mezzogiorno, il 12% nel centro Italia ed infine il 10% nelle isole. Successivamente in base a queste percentuali si è proceduto alla ripartizione del numero di Comuni in base alla percentuale di Comuni presenti nelle diverse fasce di popolazione così come riportato nella tabella n. 2

<b>AREA NORD</b>	<b>AREA CENTRO</b>	<b>AREA MEZZOGIORNO</b>	<b>AREA INSULARE</b>
LIGURIA: 235 LOMBARDIA: 1528 PIEMONTE: 1202 VALLED'AOSTA: 74 EMILIA ROMAGNA: 334 FRIULI V.G.:216 TRENTINO: 294 VENETO: 579	LAZIO: 378 MARCHE: 236 TOSCANA: 279 UMBRIA: 92	ABRUZZO: 305 BASILICATA: 131 CALABRIA: 409 CAMPANIA: 550 MOLISE: 136 PUGLIA: 258	SARDEGNA: 377 SICILIA: 390
<b>TOTALE: 4.462</b>	<b>TOTALE: 985</b>	<b>TOTALE: 1.789</b>	<b>TOTALE: 767</b>
TOT.COMUNII TALIANI 8.003	TOT.COMUNI ITALIANI 8.003	TOT.COMUNII TALIANI 8.003	TOT.COMUNI ITALIANI 8.003
<b>56%</b>	<b>12%</b>	<b>22%</b>	<b>10%</b>

**Tabella n.2** Distribuzione dei Comuni in Italia per regione delle stesse aree geografiche

<b>CLASSI DEMOGRAFICHE</b>	<b>N.COMUNI V.A.</b>	<b>N.COMUNI %</b>	<b>AREA NORD</b>	<b>AREA CENTRO</b>	<b>AREA MEZZOGIORNO</b>	<b>AREA INSULARE</b>
DA 0 A 1.999	3.473	43,40	<b>24</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>4</b>
DA 2.000 A 4.999	2.106	26,32	<b>15</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>3</b>
DA 5.000 A 9.999	1.191	14,88	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>1</b>
DA 10.000 A 19.999	712	8,90	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>
DA 20.000 A 59.999	416	5,20	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
DA 60.000 A 249.999	93	1,16	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
DA 250.000 +	12	0,14	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>TOTALE</b>	<b>8.003</b>	<b>100</b>	<b>56</b>	<b>12</b>	<b>22</b>	<b>10</b>

**Tabella n. 3** Distribuzione dei Comuni in Italia per fasce di popolazione

Su un totale di 100 Comuni italiani quelli che hanno risposto al questionario sono stati 65 (tasso di risposta del 65 %). Dal punto di vista geografico, i Comuni che hanno risposto al questionario costituiscono il 52,30 % dei Comuni situati nel Nord, il 29,23 % di quelli del Centro, il 13,84 % di quelli del Sud e il 4,61 % di quelli delle Isole. Come si può osservare nella tabella 3, il campione dei rispondenti risulta essere abbastanza rappresentativo della popolazione di riferimento, anche se con alcuni limiti. Nello specifico, il campione tende a sovra-rappresentare i Comuni del Centro-Nord.

<b>AREA GEOGRAFICA</b>	<b>PERCENTUALE RISPONDENTI</b>
<b>NORD</b>	<b>52,30%</b>
<b>CENTRO</b>	<b>29,23%</b>
<b>MEZZOGIORNO</b>	<b>13,84%</b>
<b>ISOLE</b>	<b>4,61%</b>
<b>TOTALE</b>	<b>100%</b>

**Tabella n.4** Percentuale rispondenti per area geografica

<b>CLASSI DEMOGRAFICHE</b>	<b>PERCENTUALE RISPNDENTI</b>
<b>DA 0 A 1.999</b>	<b>30,76%</b>
<b>DA 2.000 A 4.999</b>	<b>27,69%</b>
<b>DA 5.000 A 9.999</b>	<b>15,38%</b>
<b>DA 10.000 A 19.999</b>	<b>12,30%</b>
<b>DA 20.000 A 59.999</b>	<b>10,76%</b>
<b>DA 60.000 A 249.999</b>	<b>3,07 %</b>
<b>DA 250.000 +</b>	<b>0</b>
<b>TOTALE</b>	

**Tabella n. 5** Percentuale rispondenti per classi demografiche

I dati raccolti sono stati elaborati con l'utilizzo del software statistico SPSS. Successivamente, per approfondire i risultati ottenuti con il questionario, è stata condotta un'indagine qualitativa sui profili di social network (Facebook, Twitter e Youtube) dei Comuni più impegnati in termini di interesse nei social media – ovvero quei Comuni che, tramite autovalutazione, hanno dichiarato di avere un'intensità dell'interesse superiore a 3 (su una scala da 1 a 5). L'applicazione di questi criteri ha portato a prendere in considerazione 12 Comuni per quanto riguarda Facebook e 8 Comuni per YouTube e Twitter. Su questo campione sono state condotte alcune analisi applicando il *modello* sviluppato da Waters et al. (2009), secondo il quale è possibile comparare l'utilizzo dello stesso strumento da parte di organizzazioni diverse attraverso l'analisi delle seguenti dimensioni:

1. La trasparenza (*disclosure*), misurata attraverso una serie di variabili *dummy* (0 in

caso di assenza e 1 nel caso di presenza) che valutano la presenza o meno in un *social medium* delle seguenti informazioni: obiettivi che lo strumento si propone, contatti (telefonici, *mail*, ecc.) dell'amministratore che gestisce lo strumento, logo dell'organizzazione.

2. Le caratteristiche dei contenuti caricati (file video e audio, *news*, ecc.) in termini di aggiornamento (ad es. data ultimo aggiornamento, numero di post o di video pubblicati nell'ultima settimana e nell'ultimo mese) e di caratteristiche (temi trattati, presenza o assenza di un format video predefinito, ecc.).

3. Il coinvolgimento degli utenti, misurato in termini di: possibilità data ai cittadini di commentare i contenuti dei diversi *social media* o di caricarli, numero di commenti avuti dai contenuti pubblicati nell'ultimo mese, velocità di risposta da parte del Comune a domande/commenti posti dai cittadini.

## 4.2 I risultati

Per quanto riguarda il grado di diffusione e gli investimenti effettuati nei social media, le analisi hanno evidenziato che il 58,46 % dei Comuni che hanno partecipato all'indagine avessero investito in almeno un social media. Nello specifico, i Comuni rispondenti hanno deciso di utilizzare una gamma abbastanza ampia di social media (in media cinque differenti strumenti) focalizzando i propri sforzi soprattutto su Facebook, YouTube, Google Maps, Blog e Twitter (tabella 5).

<b>SOCIAL MEDIA</b>	<b>PERCENTUALE DI COMUNI CHE LO UTILIZZANO</b>
<b>FACEBOOK</b>	<b>88%</b>
<b>YOU TUBE</b>	<b>62%</b>
<b>GOOGLE MAPS</b>	<b>53%</b>
<b>BLOG</b>	<b>48%</b>
<b>TWITTER</b>	<b>44%</b>
<b>ALTRI TIPI DI GEOGRAPHICAL INFORMATION SYSTEM (G.I.S.)</b>	<b>43%</b>
<b>INSTAGRAM</b>	<b>32%</b>
<b>MY SPACE</b>	<b>31%</b>
<b>DROPBOX</b>	<b>7%</b>
<b>ALTRO</b>	<b>5%</b>

**Tabella n. 6** I social media utilizzati dai Comuni

Se, dal punto di vista della diffusione, i risultati mostrano un discreto grado di penetrazione dei social media, dal punto di vista dell'intensità dell'interesse concreto, ossia degli investimenti effettuati, invece, è emersa una certa cautela da parte dei Comuni. Infatti, alla richiesta di esprimere su una scala da 1 a 5 un giudizio sull'intensità dell'interesse concreto (in termini economici, ma anche di risorse umane dedicate e sforzo organizzativo), i rispondenti hanno dichiarato di aver fatto un investimento medio pari a 1,85. I Comuni che hanno investito più di 2,5 (il valore medio della scala) costituiscono solo il 20% del totale dei Comuni che hanno adottato i social media. Incrociando questi dati di intensità dell'investimento con quelli relativi alla diffusione, viene confermato il ruolo primario di Facebook. Infine, è interessante notare che l'investimento effettuato dai Comuni non è risultato correlato né alle variabili dimensionali comunali (numero abitanti, numero dipendenti ecc.) né alla tipologia. La scelta sembra dunque legata ad altri fattori, forse connessi con peculiarità interne e gestionali o alla "storia" dell'ente, che potrebbero essere oggetto di ulteriori ricerche future. Dal punto di vista degli obiettivi che i Comuni rispondenti dichiarano di aver perseguito investendo nei social media (tabella 6), quelli maggiormente citati sono: l'aumento delle interazioni tra Comune e cittadini (89% dei casi), il miglioramento della tempestività delle Comunicazioni ai cittadini (63%), la riduzione dei costi della Comunicazione (45%) ed infine il raggiungimento di nuovi stakeholder (35%). In sintesi, si tratta soprattutto di obiettivi di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza della Comunicazione. Inoltre, nonostante le grandi potenzialità offerte da questi strumenti on line in termini di partecipazione e Comunicazione interattiva, facilitare e aumentare l'interazione tra i cittadini è un obiettivo prioritario, anche se alcuni Comuni si dimostrano più sensibili rispetto a tale tema.

<b>OBIETTIVO</b>	<b>PERCENTUALE DEI COMUNI</b>
<b>Aumento delle interazioni tra Comune e cittadini</b>	<b>89 %</b>
<b>Miglioramento della tempestività delle Comunicazioni ai cittadini</b>	<b>63 %</b>
<b>Riduzione dei costi della Comunicazione</b>	<b>45 %</b>
<b>Raggiungimento di nuovi stakeholder</b>	<b>35%</b>

**Tabella n. 7** Gli obiettivi perseguiti dai Comuni che hanno investito in social media

Coerentemente con gli obiettivi dichiarati, i social media vengono utilizzati soprattutto per fornire informazioni alla cittadinanza (89% dei casi) e, in misura decisamente inferiore, per ottenere suggerimenti dai cittadini (48%) e avviare discussioni e dibattiti (31%). Come già sottolineato, l'utilizzo dei social media per avviare discussioni e dibattiti e per erogare nuovi servizi è molto limitato, infatti proprio nel caso di discussioni e dibattiti, i Comuni hanno dichiarato che, quando ad essere utilizzato è Facebook, a intervenire nella discussione, rispondendo ai quesiti dei cittadini e/o commentando le loro opinioni, sono soprattutto gli assessori, anche se formalmente la risposta o il commento sono pubblicati a nome dell'amministratore della pagina. Per approfondire l'analisi sull'utilizzo dei social media in termini di trasparenza, coinvolgimento dei cittadini, efficienza (tutti elementi fondamentali nella logica di e-Democracy), si sono considerati i tre strumenti più diffusi (profili e pagine fan di Facebook, YouTube e Twitter), prendendo in considerazione solo quei Comuni che hanno dichiarato di aver fatto un

investimento superiore a 2,5 (sulla scala da 1 a 5). Tali Comuni sono per lo più collocati nell'Italia centro-settentrionale. Alcuni di essi sono da diversi anni attivi negli investimenti nelle ICT e nelle iniziative di e-Government si distinguono, nel panorama nazionale, per la propensione all'innovazione e al miglioramento nel management. I Comuni individuati sono stati analizzati secondo le tre dimensioni del modello di Waters et al. (2009) sopra descritto, cioè trasparenza, caratteristiche dei contenuti e coinvolgimento degli utenti. Il livello di trasparenza, con riferimento ai social media considerati, è in generale piuttosto basso. Solo nel 15% dei casi, infatti, viene indicata esplicitamente la mission del profilo, della fan page, del canale YouTube o dell'account Twitter. Inoltre, quasi nel 70% dei casi non viene indicato chi gestisce il social media (né la persona, né l'ufficio competente), né sono indicati eventuali contatti ai quali è possibile rivolgersi. Infine, con riferimento a YouTube, quasi nella metà dei casi i video caricati non riportano il logo del Comune. Per quanto riguarda le caratteristiche principali dei contenuti caricati, i post pubblicati su Facebook riguardano nella maggior parte dei casi eventi culturali e provvedimenti presi dal Comune, soprattutto riferiti a lavori pubblici, traffico e viabilità, limitazioni per l'inquinamento<sup>170</sup>. I video pubblicati su YouTube presentano invece un contenuto molto vario e tendenzialmente manca, in merito, una scelta precisa di specializzazione dei temi<sup>171</sup>. La frequenza di aggiornamento non è elevatissima, in quanto solo nei (pochi) casi più "virtuosi" i video vengono aggiornati in media una volta alla settimana o al mese. Inoltre, quasi sempre i video hanno una durata molto

---

170In pochi altri casi, i post contengono le convocazioni del Consiglio comunale e informano sull'ordine del giorno, l'approvazione di politiche comunali o l'inizio dei lavori di progetti precedentemente approvati.

171Per esempio, si passa dai video di inaugurazione di opere pubbliche a quelli di presentazione di servizi del comune o del bilancio di previsione, dai video su eventi culturali e ricreativi come concerti, festival, a quelli che riportano le sedute del Consiglio comunale.

lunga (in media superiore ai 7 minuti), che può scoraggiare la fruizione, soprattutto nel caso di connessioni domestiche poco veloci. Nella maggior parte dei casi, infine, non esiste un formato predefinito e coerente per tutti i video, sebbene nel 30% dei casi sia preferita la video-intervista. Quanto ai tweet, essi riguardano soprattutto eventi culturali e progetti/attività del Comune (e.g., provvedimenti sul traffico, convocazione e Comunicazione dell'ordine del giorno del Consiglio comunale, approvazione e Comunicazione di avvio di lavori pubblici, foto della città e del territorio). L'utilizzo di Twitter è molto simile a quello di Facebook: spesso i contenuti di post e tweet coincidono esattamente, anche a causa del frequente utilizzo di feed che riprendono automaticamente le notizie dai siti comunali o da altre fonti. Ancora una volta, la varietà dei temi trattati è tendenzialmente molto elevata<sup>172</sup> e la frequenza di aggiornamento è abbastanza alta, anche se c'è una forte polarizzazione tra i pochi Comuni che aggiornano molto frequentemente e quelli che invece lo fanno poco (ad esempio, un solo tweet alla settimana). Infine, dal punto di vista del coinvolgimento degli utenti, si registrano livelli abbastanza alti con riferimento soprattutto a Facebook dove, quasi sempre, ai cittadini è data la possibilità di commentare (90% dei casi). A tal proposito, si evidenzia una forte polarizzazione nel numero di commenti presenti nei profili e nelle fan page analizzate: a quelli poco commentati se ne contrappongono, infatti, altri dove i commenti in media sono oltre 100. La stessa polarizzazione si verifica per i "I like" e la velocità di risposta da parte del Comune a domande/commenti posti dai cittadini: o non si risponde affatto o si è molto veloci nel farlo<sup>173</sup>. Infine, solo in poco

---

<sup>172</sup>Solo in un caso è stata effettuata una scelta di specializzazione ben precisa (nello specifico, solo eventi culturali).

<sup>173</sup>Il rispondente, almeno dal punto di vista formale, rimane sempre l'amministratore del profilo della pagina.

più della metà dei casi, ai cittadini è data la possibilità di pubblicare post, video e foto. Twitter e YouTube presentano un grado di coinvolgimento più basso rispetto a Facebook. Ciò vale soprattutto per YouTube che viene utilizzato dai Comuni come una specie di library on line dove depositare video (con formati, lunghezze e caratteristiche molto diverse tra loro) che documentano diversi aspetti della vita della Comunità locale, senza ricercare una forte interazione con i cittadini. Per quanto concerne gli aspetti organizzativo-gestionali dell'adozione dei social media, dalle informazioni raccolte con il questionario è emerso innanzi tutto che i Comuni preferiscono non duplicare lo stesso strumento al loro interno. Così, ad esempio, se un Comune ha deciso di investire su Facebook, si preferisce che il Comune abbia una sola pagina, anziché aprirne e gestirne più di una<sup>174</sup>. Tenzialmente, sono i Comuni che hanno investito maggiormente e in modo più organizzato e sistematico in social media, in termini sia di intensità sia di numerosità di strumenti, ad avere un'unica pagina. Coerentemente con la tendenza a non duplicare lo stesso strumento, i Comuni italiani preferiscono centralizzarne la gestione in un unico ufficio/unità organizzativa (soprattutto quando si è investito contemporaneamente su più social media). La gestione, inoltre, avviene nella maggior parte dei casi tramite personale interno e le consulenze esterne finalizzate a forme di gestione condivisa sono molto limitate (le dichiarano solo il 21% dei Comuni che hanno investito in social media). Questi dati possono essere integrati con quelli che indicano i motivi che hanno spinto numerosi Comuni (il 41,54 % del campione analizzato) a non effettuare nessun tipo di investimento in social media negli ultimi tre anni. Dalla ricerca emerge che il principale ostacolo, è rappresentato dai costi di implementazione degli

---

<sup>174</sup>Pare opportuno notare che, in ogni caso, una quota considerevole dei Comuni che hanno investito su Facebook (24%) ha dichiarato di avere più pagine (e.g., per assessorati diversi, iniziative particolari, ecc.).

strumenti, ritenuti troppo alti. Secondo una percentuale consistente di intervistati (30%), inoltre, tale tipo di investimento sarebbe poco utile. La mancanza di una dotazione adeguata di personale, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo (competenze), non è considerata un ostacolo rilevante (solo nel 20% circa dei casi), mentre i costi di progettazione sono stimati come troppo alti, soprattutto dai capoluoghi di regione. Con riferimento ai costi da sostenere, però, i Comuni che hanno deciso di investire in social media hanno avuto modo di riconoscere che i costi di progettazione e implementazione, non particolarmente elevati, sono in seguito recuperati dai benefici ottenuti in termini di maggiore efficacia ed efficienza dei processi di Comunicazione con i cittadini e gli altri stakeholder locali. È infatti soprattutto con riferimento a tali processi che i Comuni segnalano un miglioramento nel raggiungimento degli obiettivi e una riduzione dei tempi e dei costi. Infine, i dati raccolti sulle scelte di investimento nei social media che i Comuni intendono effettuare nei prossimi tre anni segnalano il desiderio di garantire una continuità degli investimenti futuri rispetto al passato, vengono, infatti, confermate le scelte già fatte nel triennio precedente. In particolare, si prevede di continuare a investire sugli stessi strumenti su cui si è già investito e con la medesima intensità. Inoltre, chi ha investito in un social media più generalista come Facebook, oltre che continuare a investire in tale strumento, sembra voler differenziare gli strumenti utilizzati investendo anche in altri social media (come Twitter o Flickr). Chi, invece, ha fatto investimenti più specifici (es. YouTube o GIS), intende continuare a investire solo su questi.

## CONCLUSIONI

Con lo sviluppo delle reti sociali il Web è diventato un luogo di conversazioni, dialoghi e di nuove opportunità di relazione tra le persone. Milioni di utenti in tutto il mondo accedono ogni giorno ai diversi siti sociali, attraverso i quali le informazioni nascono, circolano e si diffondono con velocità e seguono percorsi del tutto nuovi. Il rapporto tra Pubblica amministrazione e cittadini, oggi, sta vivendo una fase di grandi cambiamenti lungo la strada verso l'innovazione e la trasparenza, uno dei fattori che maggiormente lo sta influenzando è sicuramente l'esplosione dell'utilizzo dei social network. Un numero sempre crescente di italiani, infatti, ha almeno un account, a cui accede tramite pc, tablet o smartphone. Ed è su questo campo che la Pubblica amministrazione deve giocare se vuole vincere le sfide che il nuovo scenario le propone e per le quali essere presente *online* solamente con il sito istituzionale non è più sufficiente. Un cittadino su due discute e si informa dei servizi della Pubblica amministrazione tramite social network quali *Twitter, Facebook, ecc.* Sempre più, quindi, diventa necessario conoscere i luoghi virtuali che il cittadino frequenta in modo da poter dare atto a nuove modalità di partecipazione e interazione, ma anche garantire una maggiore trasparenza ed efficienza, passando quindi da modelli di Comunicazione "verso" il cittadino a modelli di Comunicazione "con" il cittadino.

Lo studio svolto col presente lavoro si proponeva di indagare sull'utilizzo da parte dei Comuni Italiani dei social media come strumenti innovativi di gestione dei processi di Comunicazione e coinvolgimento dei cittadini e del territorio. La ricerca condotta sui Comuni italiani ha mostrato che, in generale, questi enti riconoscono nei social media

uno strumento innovativo che può modificare alcuni importanti processi di governo tradizionalmente gestiti dai Comuni come, ad esempio, l'offerta di servizi, la pianificazione strategica delle attività, la definizione e valutazione delle politiche. Nella maggior parte dei casi, però, le azioni dei Comuni hanno riguardato quasi esclusivamente processi di Comunicazione di tipo monodirezionale, ossia di mero scambio di informazioni dal Comune ai cittadini o viceversa. Sono, infatti, ancora poche ed embrionali le esperienze di Comuni italiani che sfruttano pienamente le caratteristiche web 2.0 dei social media, ossia la loro capacità di avviare e gestire discussioni e dibattiti (non solo scambi di informazioni, ma anche di opinioni, giudizi ecc.) di tipo multilaterale (tra cittadini). Non è possibile valutare con certezza l'effettiva fase di maturità raggiunta dall'e-Government e il tipo di implementazione realizzato (soft o hard) nei vari Comuni che sono stati oggetto della presente ricerca. Ciò nonostante, a conferma della scarsa omogeneità nella diffusione e della limitata "maturità" dello stadio di sviluppo dell'e-Government in Italia, l'investimento in tali strumenti riguarda una percentuale ancora contenuta di Comuni. La ricerca empirica, pur non trattando direttamente la questione, sembra suggerire che i social media possono migliorare il dialogo dei Comuni con la cittadinanza e il territorio sia per l'offerta di servizi, sia per la diffusione/comprendimento delle politiche attuate dell'ente locale. Per quanto riguarda lo stadio di maturità nell'e-Government dei Comuni italiani che hanno deciso di investire nei social media si può inoltre ipotizzare, che i Comuni che hanno maggiormente investito in tali strumenti si trovino in una fase intermedia, se non talvolta matura, nello sviluppo dell'e-Government, in quanto l'adozione dei social media implica una certa sofisticazione dal punto di vista tecnologico e un investimento efficace in questi strumenti presuppone l'adozione di altri strumenti tecnologici. Sembra

però che, in generale, tra i Comuni italiani anche in presenza di una sofisticazione dal punto di vista tecnologico (adozione dei social media), non si possa parlare a pieno titolo di una massiccia evoluzione verso stadi più maturi di e-Governance, in quanto le attività e i servizi di e-Democracy e di e-Governance sono spesso ancora a uno stadio embrionale. Ciò che sembra essere mancato finora e che pare emergere invece come necessario per favorire la diffusione delle forme più evolute di e-Government, sfruttando pienamente le potenzialità dei social media, è, da un lato, l'impegno da parte dei soggetti politici e dei dirigenti non solo nel promuovere l'investimento in tali strumenti, ma anche nella loro gestione e, dall'altro, il supporto adeguato da parte dei responsabili tecnici non solo sul piano informatico e normativo, ma anche organizzativo, in termini di strutture e personale competente. In questo senso, la ricerca rileva un dato interessante: per riuscire a gestire efficacemente i social media sono particolarmente critiche, oltre a quelle tecniche (competenze informatiche e normative), le competenze di tipo trasversale (es. saper lavorare in gruppo, avere capacità di iniziativa ecc.), Comunicativo-relazionale e di coordinamento. Tali competenze sembrano costituire le basi per gestire quella ristrutturazione dei processi interni di divisione del lavoro, che spinge verso un maggiore scambio di informazioni e una gestione di interdipendenze più complesse, che l'utilizzo efficace dei social media sembra implicare. Alcune linee di azione concrete che i Comuni dovrebbero adottare al fine di migliorare l'efficacia dell'utilizzo dei social media come strumenti per migliorare il rapporto e il coinvolgimento di cittadini e stakeholder locali, ma anche la gestione interna, riguardano:

- Una migliore definizione e focalizzazione dei contenuti: sono più seguiti e ottengono più partecipazione quei social media in cui un Comune ha fatto una

precisa scelta di campo in termini di mission, tipologia dei contenuti e modalità di pubblicazione dei post;

- Maggiore trasparenza: occorre esplicitare la mission che uno strumento si propone, in modo da definire un chiaro patto con i cittadini; occorre inoltre indicare i contatti del gestore o dell'ufficio responsabile;
- Incrementare l'integrazione orizzontale, non solo rispetto al sito web comunale, ma anche con riferimento agli altri social media implementati, infatti dalle analisi effettuate, è emerso come allo stato attuale i diversi strumenti on line utilizzati dai Comuni siano poco integrati tra loro: sono quasi sempre assenti i link che rimandano agli altri social media implementati dal Comune; su YouTube e Twitter mancano spesso anche i riferimenti al sito istituzionale.

Per quanto concerne i futuri percorsi di ricerca ad esempio, si potrebbe replicare lo studio effettuato, ampliando i contenuti della ricerca, sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo, in primo luogo indirizzandomi verso un campione di Comuni più ampio e più rappresentativo, mentre da un punto di vista qualitativo sarebbe utile ampliare la ricerca nella prospettiva di cittadini e stakeholders, verificando gli obiettivi e i risultati effettivamente perseguiti dal loro punto di vista, così da valutare in modo più oggettivo la performance degli investimenti in social media. Tutto ciò prendendo in considerazione non solo il coinvolgimento di cittadini e territorio nella definizione delle scelte e delle politiche da implementare, ma anche la possibile co-produzione di servizi grazie alle potenzialità del web 2.0 e dei social media. Il contesto italiano si caratterizza per l'essere in qualche modo disallineato rispetto ai trend medi dei Paesi dell'UE, con particolare riferimento agli obiettivi e alle performance di digitalizzazione della PA. Inoltre, la presenza di numerosi

vincoli normativi, nonché di vincoli a carattere organizzativo, tecnologico, culturale, e finanziario, di fatto, ammette una serie di criticità legate all'assenza di un coordinamento centralizzato delle iniziative avviate. Si afferma, quindi, la necessità implicita di una struttura centrale di coordinamento, una governance centralizzata che indirizzi e monitori l'intero panorama di progetti per la digitalizzazione della PA. Il rapporto tra la Pubblica amministrazione e i cittadini sta vivendo una fase di profondo mutamento: i siti istituzionali non costituiscono più il principale punto di accesso alle informazioni. Sempre più spesso i cittadini cercano sul Web la soluzione ai propri problemi, si informano attraverso le proprie reti di relazioni, cercano il dialogo diretto con il proprio interlocutore. La Pubblica amministrazione italiana deve costruire nuove modalità di interazione e partecipazione, rafforzando la percezione di trasparenza e di efficienza. In questo scenario, gli spazi di social networking rappresentano una grande opportunità per la PA, non solo per informare e Comunicare in maniera efficace ma anche per costruire una relazione di fiducia, per ascoltare e monitorare il livello di soddisfazione dei cittadini. Attraverso una presenza consapevole e pianificata nei siti del Web sociale, la Pubblica amministrazione può iniziare un nuovo percorso di avvicinamento e di apertura ai cittadini in grado di favorire lo sviluppo di processi virtuosi di collaborazione, stimolando la partecipazione e la cittadinanza attiva. Siamo nella fase preliminare a una vera attuazione della trasformazione digitale. Questo è un momento cruciale in cui si chiarirà con un bel o brutto cominciare se l'attuazione riuscirà nei tempi sperati, e si chiariranno molte incognite che ancora affliggono progetti e persino le norme. Si chiarirà, insomma, con una buona approssimazione, se l'Italia riuscirà a restare un Paese evoluto o sarà condannata a continuare la propria decadenza senza

ritorno. Perché, ricordiamolo, in fondo nella rivoluzione digitale c'è questo in ballo.

## BIBLIOGRAFIA

ADINOLFI P. *Il mito dell'azienda*. McGraw-Hill, Milano, 2005.

ADINOLFI P. (2005), *L'aziendalizzazione delle pubbliche amministrazioni: teoria e pratica a confronto*, Azienda Pubblica, V. 18, n. 1

ALFIERO S., *Social accountability nella Pubblica amministrazione, dal bilancio sociale al bilancio partecipato: un percorso innovativo per implementare la creazione di valore verso i cittadini*, in "Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale", quaderno monografico, n°64, 2007

AMADUZZI A., *L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, Torino, Utet, 1969.

ANSELMINI L. (a cura di), *Privatizzazioni: come e perché*, Rimini, Maggioli, 1995.

ANSELMINI L., *Il Processo di trasformazione della Pubblica amministrazione. Il percorso aziendale*, Torino, Giappichelli, 1995.

ANSELMINI L. (1995), *Il processo di trasformazione della Pubblica amministrazione. Il "percorso aziendale"*, Giappichelli, Torino

AQUINO S. (2013), *Aziendalizzazione, nuova governante e performance nelle pubbliche amministrazioni*, Rivista di Economia Aziendale.

BANNIER, S.-Vleugels,C.,(2010), 'How Web 3.0 combines User-Generated and Machine-Generated Content', in Aljas, A. - Kelomees, R. – Laak, M. – Pruulmann-Vengerfeldt, P. – Randviir, T. – Runnel, P. – Savan, M. – Tomberg, J. – Viires, P., Transforming culture in the digital age, International conference in Tartu, 14-16 Aprile 2010, Tartu, 2010.

BASSETTI E., *L'E- democracy per i giovani*. Il progetto partecipa.net e l'assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, Franco Angeli,2010.

BELLAMY C., TAYLOR J.A. (1998), *Governing in the information Age*, Buckingham: Open University Press.

- BENNATO, D., (2011), *Sociologia dei media digitali*, Bari, 2011.
- BERTOT J. C., JAEGER P. T., MUNSON S., GLAISYER T., (2012), “Engaging the Public in Open Government: Social Media Technology and Policy for Government Transparency”, *IEEE Computer*.
- BERTUGLIA, C. S. - Bertuglia, F. - Magnaghi, A., (1999), *Il museo tra reale e virtuale*, Roma, 1999.
- BLACK, S. – Harrison, R. - Blandwin, M., (2010), A survey of Social Media Use in Software Systems Development, in *Proceedings of the 1<sup>st</sup> Workshop on Web 2.0 for Software Engineering (Web2SE 10)*, May 2-8, 2010, New York, 2010.
- BLACK, S. – Jacobs, J., (2010), Using Web 2.0 to Improve Software Quality, in *Proceedings of the 1<sup>st</sup> Workshop on web 2.0 for Software Engineering (web2SE 10)*, May 2-8, 2010, New York, 2010.
- BOGDANOVYCH, A. – Papaleo, L. – Ancona, M. – Mascardi, V. – Quercini, G. – Simo, S. – Cohen, A. – Traverso, A. (2009), Integrating Agents and Virtual Institutions for Sharing Cultural Heritage on the Web, in *Proceedings of the 2009 Workshop on Intelligent Cultural Heritage*, Reggio Emilia, Italy, 12 Dicembre 2009.
- BONACINI E., (2011b), *Nuove tecnologie per la fruizione e la valorizzazione del patrimonio cultural*, Roma, 2011.
- BONACINI E., (2012c), Il museo partecipativo sul Web: forme di partecipazione dell’utente alla produzione culturale e alla creazione di valore culturale, in “*Il capitale culturale. Studies on the value of the Cultural Heritage*”, 5, 2012.
- BONACINI E., (2013a), Communication and enhancement of Italian cultural Heritage by Google, in “*Palabra Clave*” (La Plata), 2, n. 2, 2013.
- BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le Amministrazioni Pubbliche*, Milano, Egea, 2002.
- BORGONOV E. (2004), *Ripensare le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.
- BRACCHI G., MAINETTI S. (a cura di), (2005), *E-Government: L’evoluzione della PA*, Milano: Il Sole 24 Ore.

- BUCCELLATO A., *I controlli nelle pubbliche amministrazioni: l'accountability ed il sistema informativo*, in FARNETI G. VAGNONI E., *I controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, Maggioli, 1997.
- BURFORD S., (2011), The use of Social Media Technologies in the work practices of information professionals, in Huvila, I.- Holmberg, K. – Kronqvist-Berg, M. (edited by), *Information Science and Social Media, Proceedings of the International Conference Information Science and Social Media, ISSOME 2011, August 24<sup>th</sup> – 26<sup>th</sup> 2011*, Abo/Turku, Abo Academy University, Abo, 2011.
- CALVO M. – Ciotti, F. – Roncaglia, G. – Zela, M. A., (2003), *Internet 2004. Manuale per l'uso della rete*, Bari, 2003.
- CAPOCCHI A. (2003), *Il processo di e-government nel sistema delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè Editore.
- CAPANO G., *L'evoluzione storica della Pubblica amministrazione*, in CAPANO G.,
- CARRERAS C., (2005), Narrowcasting of Virtual Cultural Portals: the Cases of Barcellona's Botanic Gardens and the Boi Valley, in Carreras, C. (edited by), *ICT and Heritage – Dossier*, in "Digital HVM. Revista Digital d'Humanitats", n.7, 2005.
- CASTELLS M., (2001), *Galassia Internet*, Milano (ed. tradotta 2010).
- CASTELLS M., (2009), *Communication Power*, New York, 2009.
- CAVALIERI E. (a cura di), *Economia Aziendale*, Torino, Giappichelli, 2000.
- CICERCHIA A. (a cura di), (2010), *Economia della cultura e giovani. Dalle buone pratiche all'indice di creatività*, ricerca redatta dall'Associazione per l'Economia della Cultura e Federculture, Roma, 2010.
- COVA B., GIORDANO A., PALLERA M., *Marketing non convenzionale*, Feltrinelli, 2008.
- COGO G., (2012) *I social network nella PA*.
- CUCCINIELLO M., NASI G. (2008), *Lo Stato dell'attuazione dell'e-Government in Italia: tra retorica e realtà?*, Milano: Egea.

- D'ALESSIO L. (2008), *Le aziende pubbliche*, Liguori, Napoli
- DECASTRI M., *Amministrazione pubblica e stereotipi. Alla ricerca della burocrazia perduta*, in DECASTRI M., HINNA L., MENEGUZZO M., MUSSARI R. (a cura di), *Economia delle aziende pubbliche*, Milano, McGraw-Hill, 2005.
- DE NOTARIS D., (2010), *Vite condivise dal newsgroup al social network*, Ipermedium.
- DE NOTARIS, D., (2011), *Social Networks and Life-Sharing*, paper presented in the «3rd ESA Sociology of Culture RN mid-term Conference Culture and the Making of Worlds, Università di Milano Bicocca (7-9ottobre2010) », published in « Postmodern Openings », a.2, n.5, vol, 5, March 2011.
- DINUCCI D., (1999), *Fragmented future*, in “Print”, vol.53 (4), n. 32, 1999.
- DOSSENA G., *La privatizzazione di imprese*, Milano, Egea, 1990.
- DUNLEAVY P.J., *Explaining the privatisation boom: public choice versus radicals approaches*, in “Public Administration”, vol. 64, 1986.
- DUNLEAVY P., MARGETTS H., BASTOW S., TINKLER J. (2006), *Digital Era Governance: IT Corporations, the State and e-Government*, Oxford: Oxford University Press.
- EUROPA 2020, *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusive*, Commissione Europea, COM(2010) 2020, Bruxelles 03-03-2010.
- EUROSTAT Regional Yearbook 2009, Publications Office of the European Union (edited by), Luxembourg, 2009.
- EUROSTAT Cultural Statistics Pocketbook 2011, Publications Office of the European Union (edited by), Luxembourg, 2011.
- EUROSTAT Regional Yearbook 2012, Publications Office of the European Union (edited by), Luxembourg, 2012.
- EUROSTAT Internet use statistics 2013, Statics in focus 29/2013, December 2013.
- FARNETI G. (1995), *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica*, Giappichelli, Torino

FARNETI G. VAGNONI E., *I controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, Maggioli, 1997.

FELICIATI P., (2006), Dal modello per la qualità del Web alla pratica negli archivi: Archivio £ Web e MINERVA eC', paper laide presentation al convegno "VII Giornata di confronto tra archivisti e bibliotecari", Archivio di stato di trieste, 1 Dicembre 2006.

FELICIATI P., (2010), IL nuovo teatro della memoria. Informatica e beni culturali in Italia, tra strumentalità e sinergie, in "Il Capitale culturale. Studies on the Value of Cultural Heritage", 1, 2010.

FERRARIS FRANCESCHI R., *Le privatizzazioni di imprese in Italia e in Germania: riflessioni per un'analisi comparata*, relazione presentata al Workshop "Privatizzazione di aziende pubbliche in Italia", Roma, CNR, 20 giugno 1997.

FERRARIS FRANCESCHI R., *L'azienda: caratteri discriminanti, criteri di gestione, strutture e problemi di governo economico*, in CAVALIERI E. (a cura di), *Economia Aziendale*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2000.

FERRI P., (2006), Il digital divide: I sommersi e i salvati. L'information Communication Tecnology, la globalizzazione e la necessità di uno sviluppo interconnesso, in Foradori, P. – Scartezzini, R. (a cura di), *Globalizzazione e processi di integrazione sovranazionale: L'europa, il mondo*, Lecce, 2006.

FINNIS J., (2008), Turning cultural websites inside out: Changes in online user behaviour, Web 2.0 and the issues for the culture sector, in Uzelac, A. – Cvjeticanin, B., (edited by), *Digital Culture: The Changing Dynamics*, Institute for International Relations, in "Culturelink Joint Publications Series No 15", Zagreb, 2008.

FRANK R. H., *Microeconomics and behavior*, New York, McGraw-Hill, 1998.

GALLUZZI, P., (2008), Dalla "Galassia Gutenberg" alla "Galassia Web", in Galluzzi, P. – Valentino, P. A (a cura di), *Galassia Web. La cultura nella rete*, Firenze, 2008.

GARSON G. D. (2006), *Public Information Technology and E-Governance: Managing the virtual State*, Sudbury: MA: Jones and Bartlett.

GATTI M. (2001a) *“E-procurement sottosoglia: analisi normative e modelli a confronto”* in [www.diritto.it](http://www.diritto.it)

GATTI M. (2001b) *“Appalti pubblici sopra soglia di beni e servizi con strumenti informatici e telematici: ipotesi di utilizzo attuale e prospettive future”*, in *Giustizia Amministrativa*”.

GERE C., (2010), *Some thoughts on Digital Culture*, in Alsina, P. (edited by), *From the digitization of culture to digital culture? – Dossier*, in “Digit-HVM. Revista Digital d’ humanitas”, n. 12, 2010.

GIANNESSI E., *Le aziende di produzione originaria*, vol. I, Pisa, Cursi, 1960

GIOVANELLI L., *Modelli contabili e di bilancio in uno stato che cambia*, Milano, Giuffrè, 2000.

GRANATA L., (2001), *Dopo i beni culturali. Biblioteche e musei nell’era di Internet*, Napoli, 2001.

GRANELLI A., (2008), *Implicazioni organizzative e sociologiche della transizione delle istituzioni culturali su web*, in Galluzzi, P. – Valentino, P. A. (a cura di), *Galassia Web. La cultura nella rete*, Firenze, 2008.

GRUBER M. R. – GLAHN, C. (2009), *E-Learning for Arts and Cultural Heritage Education in Archives and Museums*, in Hasebrook, J. – Muhr, G., - Schrader, A., (edited by), *Applying digital media to culture*, Amsterdam.

GUALMINI E., *La Pubblica amministrazione in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2006.

GUERZONI G. – MININNO, A., (2008), *Musei 2.0. I custodi della coda lunga*, in Galluzzi, P. – Valentino, P. A. (a cura di), *Galassia Web. La cultura nella rete*, Firenze, 2008.

GUI M. (2013), a cura di, *Indagine sull’uso dei nuovi media tra gli studenti delle scuole superiori lombarde. Una ricerca del Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell’Università di Milano – Bicocca, con la collaborazione di OssCom, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano*, Milano, Settembre 2013.

- GUILLEN M. F. – Suarez, S. L., (2005), Explaining the Global Digital Divide: Economic, Political and Sociological Drivers of Cross-National Internet Use, in “Social Forces”, vol.84, n. 2 (Dec. 2005).
- HILLER JS, BELANGER F. (2001), *Privacy Strategies for Electronic Government. The Pricewaterhousecoopers endowments for the business of Government.*
- HINNA A., *Organizzazione e cambiamento nelle pubbliche amministrazioni*, Roma, Carocci, 2009.
- HINNA L., MONTEDURO F. (2005), “Nuovi profili di accountability nella PA. Teoria e strumenti”, Quaderni Formez, n.40 Dipartimento Funzione Pubblica
- HOOD C. (1995), “Contemporary Public Management: a New Global Paradigm?”, in *Public Policy and Administration*, vol. 10, n. 2.
- HOOD C. (1991), “A Public Management for all seasons” in *Public Administration Review* vol. 68
- HUDSON-SMITH, A. – BATTY, M. – CROOKS, A. – MILTON, R., (2009), Mapping for the Masses. Accessing web 2.0 Through Crowdsourcing, in “Social science Computer Review”, n. 4, 2009.
- JONES L.L., THOMPSON F. (1997), *L'implementazione strategica del New Public Management*, in “Azienda Pubblica”. n. 6. (Titolo originale “*The strategic implementation of the New Public Management*”, edizione italiana a cura di Mussari R.)
- KAPLAN A. M., HAENLEIN M. (2010), “Users oft he world unite! The challenges and opportunities of Social Media”, *Business Horizons*.
- KENT C.A., *Privatisations of public functions: promises and problems*, in WEAV-ER C.A. (a cura di), *Enterpreunership and the privatising government*, Westport, Qorum Books, 1987.
- KOZINETS R. B., (2010a), *Netnography: Doing Ethnographic Research Online*, London, 2010.

- KOZINETTS R. B., (2010b), *Netnography: The Marketer's Secret Weapon. How Social Media Understanding Drives Innovation*, Mountain View, March 2010.
- KUHN T. *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, University of Chicago Press (1970) –Trad. It. *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Torino, Einaudi, 1969.
- LAPORTE T. M., DEMCHAK C.C., DE JONG M. (2002), « *Democracy and Bureaucracy in the age of the web : empirical findings and theoretical speculations* », *Administration and Society*.
- LAYNE K., LEE J. (2001), “*Developing fully functional e-Government: a four stage model*”, *Government Information Quarterly*.
- LE GRANDE J., ROBINSON R., *Privatisation and the welfare state*, London, UnwinHyman, 1984.
- LICOPPE C. – SMOREDA Z., (2006), Rhythms and ties: Towards a pragmatics of technologically - mediated sociability, in Kraut, R. – Brynin, M. – Kiesler, S. (edited by) *Domesticating Information Technologies*, Oxford, 2006.
- LINN L.E. Jr (1998), “The New Public Management. Ho to Transform a Theme into a Lagacy” in *Public Administration Review*, vol.58.”
- LINDERS D., COPELAND WILSON S., (2011), “what is Open Government? One year after the Directive”, *Proceedings of the 12<sup>th</sup> Annual International Conference on Digital Government Research*.
- LIPS A.M.B., SCHUPPAN T. (2009), “Transforming e-Government Knowledge through Public Management Research”, *Public Management Review*, editorial to special issue on e-Government and Institutional Change.
- LIIKANEN E. (2003), *E-government and the European Union*, (Trad. it.) L'e-governament e l'Unione Europea. Vol. IV, No.2 della rivista online UP Grade, a cura del CEPIS.
- LOVARI A. (2008) *Dinamiche ed opportunità per una Comunicazione multicanale*.
- LOVARI A. (2013) *NetworkedCitizens*.

- MACCANICO, A., (2008), *Introduzione*, in Galluzzi, P. – Valentino, P. A. (a cura di), *Galassia Web. La cultura nella rete*, Firenze, 2008.
- MAHRER H., KRIMMER R. (2005), “Towards the enhancement of E-Democracy: identifying the notion of middle man paradox”, *Information Systems Journal*.
- MARASSO L., (2005), *Manuale dell’e-government. Attori, strategie e strumenti di innovazione nella Pubblica amministrazione locale*, Rimini: Maggioli Editore.
- MARINÒ L., *Strategie di riforma del settore pubblico in una prospettiva economico aziendale*, Torino, Giappichelli, 2005.
- MATARASSO, F., (2010), *Re – thinking Cultural Policy*, in CWE Conference, “Culture and the Policies of changer”, Conference Reader, CultureWatchEurope Conference, Brussels, 6-7 September 2010.
- MECHANT, P., (2007), *Culture 2.0: Social and Cultural Exploration Through the Use of Folksonomies and Weak Cooperation*, in “Cultuur 2.0, Virtueel Platform”, 2007.
- MELE V. *Management delle istituzioni pubbliche*, Milano, Egea, 2015.
- MENEGUZZO M. (1997), “Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L’esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale” in *Azienda Pubblica*, n.6
- MENEGUZZO M., *New Public Management e modelli innovativi di programmazione e controllo interistituzionale della spesa pubblica*, in MENEGUZZO M., *Managerialità, Innovazione e Governance. La Pubblica amministrazione verso il 2000*, Roma, Aracne, 2001.
- MERCER, C., (2011a), *Culturelinks: cultural networks and cultural policy in the digital age*, in Cvjeticanin, B. (edited by), *Networks: The Evolving Aspects of Culture in the 21<sup>st</sup> Century*, 13-15 November 2009, Zagreb, in “Culturelink Joint Publications Series No 15”, Zagreb, 2011.
- MERCER, C., (2011b), *Which skills for culture in a globalised and digitized world?*, paper presented at “European Culture Forum 2011”, 20-21 October 2011, Brussels.

MILGRAM, P. – TAKEMURA, H. – UTSUMI, A. – KISHINO, F., (1994). Augmented Reality: A class of display on the reality – virtuality continuum, “Proceedings of Telem manipulator and Telepresence Technologies”, SPIE, vol. 2351.

MOON M.J. (2002), “The evolution of e-Government among Municipalities: rhetoric or reality?”, Public Administration Review.

MORA-SOTO, A. – SANCHEZ-SEGURA, M. I. – MEDINA-DOMINGUEZ, F. – AMESCUA, A., (2009), Collaborative Learning experiences using social networks, in International Conference on Education and New Learning Technologies (EDULEARN09). Barcelona, 7-8 July 2009.

MOVIUS, L. (2010) Cultural Globalisation and Challenges to Traditional Communication Theories, PLATFORM: Journal of Media and Communication, vol.2. issue 1, 2010. MTM London 2010, Reason | Imagination | Impact. Digital audiences: Engagement with arts and culture online, research commissioned by Arts Council England in partnership with Arts £ Business and Museums, Libraries £ Archives Council (MLA), November 2010.

MURUGESAN S. (2007), “Understanding Web 2.0” IT Pro, July-August, published by the IEEE Computer Society.

MUSSARI R., *L'azienda del comune tra autonomia e responsabilità*, Padova, Ce-dam, 1996.

NAPOLITANO G., *Manuale di Diritto Amministrativo*, Halley Editrice, marzo 2008.

NASI G., FROSINI F., CRISTOFOLI D. (2011), “Online service Provision: are municipalities really innovative? The case of larger municipalities in Italy”, Public Administration.

NEGROPONTE N., (1995), *Being Digital*, London, 1995.

NORRIS D.F., MOON M.J. (2005), “Advancing e-Government at grassroots: tortoise or hare?”, Public Administration Review.

O'CONNELL, C., (2011), *Network Theory and Political Revolution: A Case Study of the Role of Social Media in the Diffusion of Political Revolution in Egypt*, Working Draft, San Diego State University, 2011.

OECD (2007), *Participative Web and user-created content: Web 2.0, wikis and social networking*, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development Report.

OECD, (2005), *E-Government for better Government*, Paris: OECD e-Government Studies.

OECD (2003), *The e-Government imperative*, Paris: OECD e-Government Studies.

OGUZ, E. S. - KAJBERG, L., (2010), *"The Implications of Information Democracy and Digital Socialism for Public Libraries"*, in Kurbanoglu, S. – Al, U. – Lepon Erdogan, P. – Tonta, Y. – Ucak, N. (edited by), *Technological Convergence and Social Networks in Information Management, Second International Symposium on Information Management In a Changing World, IMCW 2010, Ankara, Turkey, September 2010, Proceedings, "Communications in Computer and Information Science (CCIS)", n. 96, Berlin Heidelberg, 2010.*

O'NEILL R. (2009), *"The transformative impact of e-government on Public Governance in New Zealand"*, *Public Management Review*.

O'REILLY T. (2005), *"What is Web 2.0 Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software"*.

PASCUCCI, G., (2007), *Comunicazione Museale, Macerata, 2007.*

PATTARO A.F., SCHIAVONE F. (2005), *"Web Service Portals: transforming Local Administrations through enabling technologies"*, in Di Maria E., Micelli S., (eds), *On Line Citizenship. Emerging Technologies for European Cities*, New York: Springer.

PEZZANI F., *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2003.

PELLEGRINI F. & SODA G., *Il sentiero nel bosco: sviluppo locale e pianificazione in contesti deboli*, Catanzaro, Rubineti Editore, 2004.

- POLLITT C., BOUCKAERT G. (2000), *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press (Trad. It. *La riforma del management pubblico*, Milano, Università Bocconi Editore, 2002).
- PONTIGGIA A. (a cura di), (2005), *Modelli organizzativi per l'E-Government. Modalità e forme di coordinamento*, Roma: Aracne Editore.
- POPOVIC, H. – HROMADZIC, H., (2008), *Media users: from readership to co-creators*, in Uzelac, A. – Cvjeticanin, B., (edited by), *Digital Culture: The Changing Dynamics*, Institute for International Relations, in “Culturelink Joint Publications Series No 15”, Zagreb, 2008.
- PRENSKY M.H., (2001), *Digital natives, digital immigrants: A new way to look at our selves and our kids* in “On the Horizon”, Bradford, vol. 9, n.5 (Oct. 2011).
- RABIN B., ROMZECK B.S., *Accountability in an intergovernmental arena: new governance and the National rural development partnership*, New York, Annual meeting of the American Political Science Association, 1999.
- REBORA G., *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Guerini Associati, 1999.
- REDDICK C.G., FRANK H. A. (2007), “ E-Government and its influence on managerial effectiveness: a survey of Florida and Texas city managers” *Financial Accountability & Management*.
- RAHAMAN, H. – Tan, K. B., (2011), *Interpreting Digital Heritage: A Conceptual Model with End-User's Perspective*, in “*International Journal of Architectural Computing*”, issue 01,9,2011.
- RIGGS, N. A., (2010), *Face(book)ing death: An online context of memorialization*, University of South Florida, 2010.
- RONCHI, A. M., (2009), *eCulture. Cultural Content in the Digital Age*, Berlin-Heidelberg, 2009.
- SACCO, F., (2011), *Un'Agenda Digitale?*, paper slides presentation alla conferenza the Ruling Companies, Milano, 25 Maggio 2011.

- SARAZANA DI SANT'IPPOLITO F. (2003), *“L'e-procurement pubblico” in E-government: profili teorici ed applicazioni pratiche del governo digitale*, Piacenza, La tribuna.
- SIAU K., LONG Y. (2005), *“Synthesizing e-Government Stage Models: a metasynthesis based on meta-ethnography approach”*, *Industrial Management & Data systems*.
- SNELLEN I.T.M., VAN DE DONK W.B.H.J (1998), *Public Administration in an Information Age: a handbook*, Amsterdam: IOS Press.
- SOLAZZO S., *“E-democracy tra partecipazione e trasparenza”*, in Preite G. (a cura di), *Amministrazione pubblica e buon governo al passaggio del millennio*, Tangram Edizioni Scientifiche, 2012.
- SOLMIA, L., (2012), *Il museo in ascolto. Nuove strategie di Comunicazione per i musei statali, “Quaderni della valorizzazione”, 1, Soveria Mannelli, 2012.*
- SCIASCIA M. *Dal controllo di legittimità al controllo di efficienza*, CEDAM, Padova, 1986.
- TIVELLI L., MASINI S. (2002), *Un nuovo modo di governare. L'e-government e il cambiamento della Pubblica amministrazione*, Roma: Fazi editore.
- TKACZ, N., (2010) *Wikipedia and the Politics of Mass Collaboration, PLATFORM: Journal of media and Communication, vol. 2, issue 2, 2010.*
- TONDEUR, J. – SINNAEVE, I. – HOUTTE, M. – VAN BRAAK, J., (2011), *ICT as cultural capital: The relationship between socioeconomic status and the computer-use profile of young people*, in *“New Media & Society”*, February 2011.
- TORRES L., PINA V., ROYO S. (2005), *“E-Government and the transformation of Public Administration in EU countries. Beyond NPM or Just a second wave of reforms?”*, Online Information Review.
- TREBASTONI, M., (2012), *Turismatica 2 ovvero L'informatica applicata al turismo 20 anni dopo*, Assoro, 2012.

URBAN, R., - MARTY, P. – TWINDALE, M., (2007), A Second Life for Your Museum: 3D Multi-User Virtual Environments and Museums, in “Museum and the Web 2007”.

UZELAC, A., (2008), How to understand digital culture: Digital culture – a resource for a knowledge society?, in Uzelac, A. – Cvjeticanin, B., (edited by), Digital Culture: The Changing Dynamics, Institute for International Relations, in “Culturelink joint Publications Series No 15”, Zagreb, 2008.

VALENTINO, P. M., (2008), *L'impatto della “seconda rivoluzione” informatica su cultura e turismo*, in Galluzzi, P. – Valentino, P. A. (a cura di), *Galassia Web. La cultura nella rete*, Firenze, 2008.

VALENTINO, P. A. (2012a), *L'arte di produrre arte. Imprese culturali a lavoro*, Venezia, 2012.

VALENTINO, P. M., (2012b), *Industria culturale e creativa*, in Valentino, P. A. (a cura di), *L'arte di produrre arte. Imprese culturali a lavoro*, Venezia, 2012.

VAN DIJK, J. – HACKER, K., (2000), *The Digital Divide as a Complex and Dynamic Phenomenon*, paper presented at the “ 50<sup>th</sup> Annual Conference of the International Communication Association”, Acapulco, 1-5 June 2000.

VERGANI, M., (2011), *Folksonomie nel Web, tra utopia e realtà*, in S. Tosoni (a cura di), *Nuovi media e ricerca empirica. I percorsi metodologici degli Internet Studies*, Milano, 2011.

VOSEN, G. – HAGEMANN, S., (2007), *Unleashing Web 2.0: From Concepts to Creativity*, Amsterdam 2007.

WELCH E. W., HINNANT C. C., MOON M.J. (2005), „Linking citizen satisfaction with e-Government and trust in government” *Journal of Public Administration Research and Theory*.

ZANGRANDI A., *Management pubblico e crisi finanziaria*, Milano, Egea, 2003.

ZANGRANDI A., *Autonomia ed economicità nelle aziende pubbliche*, Milano, Giuffrè, 2004.

## SITOGRAFIA

[www.agendadigitale.eu](http://www.agendadigitale.eu)

[www.innovazione.gov.it](http://www.innovazione.gov.it)

[www.governo.it](http://www.governo.it)

[www.diritto.it](http://www.diritto.it)

[www.simap.eu.int](http://www.simap.eu.int)

[www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

[www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)

[www.eiaa.net](http://www.eiaa.net)

[www.socialbakers.com](http://www.socialbakers.com)

[www.google.it/trends](http://www.google.it/trends)

[www.web20.blogosfere.it](http://www.web20.blogosfere.it)

[www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it)

[www.keybiz.it](http://www.keybiz.it)

[www.internetworldstats.com](http://www.internetworldstats.com)

[www.thewebindex.org](http://www.thewebindex.org)

[www.cforic.org](http://www.cforic.org)

[www.eiaa.net](http://www.eiaa.net).

[www.socialbakers.com](http://www.socialbakers.com)