

MARIO G. LOSANO

SIMON NORA, UN ARCHITETTO DELLA POLITICA FRANCESE DELL'INFORMATICA

Simon Nora è morto il 5 marzo 2006, all'età di 85 anni. Alto funzionario dell'amministrazione pubblica francese, il suo nome è legato al rapporto ufficiale del 1978 sull'informatica e la società: il *Rapport Nora-Minc*. Quel testo indirizzò la politica del governo francese nel settore dell'informatica e, come prima conseguenza, portò nello stesso 1978 all'emanazione della legge « relativa all'informatica, agli archivi e alle libertà » e all'insediamento della *Commission Informatique et Libertés*, a garanzia della riservatezza dei cittadini francesi. Anche se quest'ultima legge era stata preceduta da un rapporto — il *Rapport Tricot* del 1975, voluto dal governo che dal 1970 si stava occupando del problema della privacy — l'impulso finale alla sua approvazione venne dal rapporto sull'informaticizzazione della società francese presentato da Simon Nora.

Nato a Parigi il 21 febbraio 1921 da una famiglia ebrea di sinistra, partecipò alla Resistenza nel Giura e nel Vercors dal 1942 fino alla sconfitta dei *maquisards* del luglio 1944. Non si sentì mai attratto dal partito comunista francese, il più dogmatico tra quelli occidentali; però, in piena guerra fredda, amava definirsi ironicamente un « marxista bukhariniano », un menscevico insomma. Dopo la guerra si era laureato — nella « promotion France Combattante » voluta dal generale De Gaulle — nell'ENA, la fucina degli alti quadri dell'amministrazione pubblica francese, di cui fu poi direttore dal 1982 al 1986. Nel 1947 entrò nell'Ispettorato Generale delle Finanze, divenendo un esperto di problemi economici.

La sua vita di *grand commis* lo portò a occuparsi non soltanto di informatica (anche se queste pagine si concentreranno su questo aspetto), ma pure dei problemi che andavano affrontati per tenere la Francia al passo con la modernità. Legato a Pierre Mendès-France, di cui condivideva la visione flessibilmente dirigista dell'economia, fu segretario generale della « *Commission des comptes et budgets économiques de la Nation* », presieduta dallo stesso Mendès-France. Nel 1953-54 fu consigliere tecnico per le finanze nel governo di Edgar Faure, a lui poco congeniale. Quando negli anni Cinquanta prese forma la progressiva unificazione dell'Europa, la

sua attività si sviluppò ben presto anche negli organismi comunitari: nel 1960 lo ritroviamo infatti alla direzione del settore « Economia ed energia » della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio.

Gli anni Cinquanta furono anni duri per la Francia, travagliata dalla crisi economica, dalla rivolta algerina e dalla guerra d'Indocina. Il passaggio da repubblica rappresentativa a repubblica presidenziale segnò una stasi nell'attività di Simon Nora, che venne messo in disparte da De Gaulle: sorte peraltro comune a molti seguaci di Mendès-France. Nora si concentrò nelle attività del Club Jean Moulin, che lavorava all'ammodernamento della sinistra francese.

Ritornato al ruolo di « consigliere del principe » con Georges Pompidou (è di questa fase il suo rapporto sulle imprese pubbliche), affiancò, dopo il 1968, il governo di Chaban-Delmas e ne ispirò la politica di concertazione con i sindacati. Giustamente si è parlato di Nora come dell'eminenza grigia del governo di Chaban-Delmas: insieme con Jacques Delors era uno dei consiglieri più in vista del suo « cabinet », il *brain trust* che affianca stabilmente l'attività del premier francese.

Il suo interesse si estendeva anche alla televisione (nel 1967 al 1971 fu delegato interministeriale per la televisione a colori, sviluppando il sistema francese Secam), alla carta stampata (fu tra i fondatori della rivista « L'Express » e presidente del gruppo Hachette) e alle nuove forme di comunicazione (nel 1981 gli venne affidato il compito di studiare le prospettive per sviluppare le industrie nazionali di prodotti audiovisivi: una delle vie attraverso cui tutelare la cultura francese dall'invasione anglofona).

Simon Nora, è stato osservato, era una persona che sapeva influenzare il potere, ma che non aveva il gusto di esercitarlo. Era un intellettuale operativo e indipendente, ma non un politico: e infatti non fu mai ministro. Di sé diceva che era a destra della sinistra e a sinistra della destra, ma che in fondo preferiva essere a sinistra della destra « perché quelli di destra ti trattano più educatamente ».

Uomo di fiducia di molti politici, gli vennero affidati gli studi che dovevano individuare i problemi strategici e le sfide della modernità. Questa fiducia dei politici di professione nella loro eminenza grigia è alla radice dei suoi celebri « rapporti ». Pubblicati sotto i vari governi, essi rivelano la sua natura di uomo d'azione aperto a una visione colta del futuro.

Sotto la presidenza del generale De Gaulle presentò un rapporto sulla gestione delle imprese pubbliche, noto come *Rapport Nora*. In esso — nel 1967! — enunciava il principio che le imprese statali dovevano operare secondo le leggi del mercato (con le sue parole: « restituire alle imprese pubbliche una missione conforme alla loro natura di imprese ») e attenersi a una gestione economica rispettosa del denaro pubblico. Il *Rapport Nora* era segreto e De Gaulle

lo rese pubblico soltanto l'anno dopo, quando il maggio '68 aveva radicalmente mutato il clima politico.

Il governo di Valéry Giscard d'Estaing coincise con la piena maturità di Simon Nora e con la sua più feconda stagione di estensore di rapporti destinati a indirizzare specifici settori delle politiche pubbliche. Nel 1974 presentò un rapporto sulle politiche agricole e alimentari; nel 1976 il rapporto sul miglioramento delle vecchie unità abitative (problema allora urgente, poiché 16 milioni di francesi vivevano in case senza un minimo di servizi igienici); nel 1978, infine, il rapporto sull'informatizzazione della società francese che, anche dal nome del suo co-autore, prenderà il nome di *Rapport Nora-Minc*.

Su quest'ultimo è ora opportuno concentrare la nostra attenzione. Infatti questo rapporto, da un lato, influenzò i passi immediatamente successivi della politica francese per l'informatica e, dall'altro, portò l'incipiente informatizzazione della società a contatto con il grande pubblico: fondendo « telefonia » con « informatica » quel rapporto inventò il termine « telematica », che divenne di uso comune; inoltre il libro tascabile in cui il rapporto venne diffuso in Francia si rivelò un successo editoriale.

Il Presidente della Repubblica, Valéry Giscard d'Estaing, incaricò Simon Nora di studiare l'impatto dell'informatica sulla società con una lettera del 20 dicembre 1976. Dopo aver sottolineato che l'informatica stava trasformando la società francese e che il governo doveva essere in grado tanto di promuovere quanto di controllare questa trasformazione, il Presidente proseguiva: « Durante la riunione del 22 aprile 1975 è stata presa la decisione di affidare a una personalità rappresentativa la direzione di una commissione incaricata di proporre al governo gli orientamenti più opportuni in materia. Conoscendo l'interesse personale che Ella porta a questi problemi, desidero affidarle una missione esplorativa consistente, da un lato, nel far progredire la riflessione sui modi di gestire l'informatizzazione della società e, dall'altro, di determinare con maggiore esattezza il campo di indagini e la natura del mandato da conferire a un'eventuale commissione »¹.

Il 20 gennaio 1978 (cioè poco più d'un anno dopo) Simon Nora inviava al Presidente il rapporto, accompagnandolo con una lettera in cui enunciava anzitutto la finalità del rapporto stesso: « Mettere in grado il potere politico di pronunciarsi su delle raccomandazioni, e di darsi, ove le approvi, gli strumenti necessari al suo intervento »². La visione della società futura da cui partivano

¹ SIMON NORA-ALAIN MINC, *Convivere con il calcolatore*, Bompiani, Milano 1979, p. 167.

² NORA-MINC, *Convivere con il calcolatore*, cit., p. 169.

Simon Nora e Alain Minc — il giovane ispettore delle Finanze che lo aveva affiancato nella preparazione del rapporto — si incentrava sull'interazione fra tecnica e società civile in un momento in cui la tecnica, sotto forma di informatizzazione, aveva iniziato a pervadere ogni aspetto della società francese. Bisognava dunque ripensare i rapporti fra Stato e società: « La riflessione sul tema "informatica e società" rafforza la convinzione che l'equilibrio delle civiltà moderne si fonda su una difficile operazione di dosatura fra un esercizio sempre più vigoroso, anche se più circoscritto, dei poteri "regali" dello Stato e una crescente esuberanza della società civile. L'informatica rappresenterà, nel bene e nel male, un ingrediente fondamentale in questa operazione di dosatura »³. L'informatica veniva perciò vista come un ingrediente della società futura, e non come un terreno riservato ai tecnocrati.

Il rapporto Nora-Minc rispondeva a timori e speranze sul futuro sentiti non solo negli ambienti politici, ma anche nella società civile. Nel 1978, nello stesso anno in cui venne ufficialmente presentato al governo, il rapporto venne anche pubblicato dalle Éditions du Seuil col titolo *L'informatisation de la société*. L'anno dopo, con un titolo diverso, veniva tradotto anche in Italia, dove conobbe una seconda edizione come tascabile⁴. Entrambe le pubblicazioni riportano il testo del rapporto in senso stretto; esso però, nella versione consegnata al Governo francese, era integrato da dodici allegati, firmati dai due autori del rapporto, e da dieci « documenti contributivi », di cui invece erano responsabili gli specialisti che li avevano presentati. Lo stringato rapporto finale si fondava dunque su 900 pagine di documenti pertinenti e approfonditi, raccolti in tre volumi. Oggi questi contributi, puntuali ma di fatto dimenticati, potrebbero costituire un solido punto di partenza per un'analisi storica dell'evoluzione informatica degli ultimi decenni.

Nel 1970 il governo francese aveva affrontato il problema della tutela della privacy con alcuni interventi settoriali, come la modifica all'art. 9 del codice civile e la regolamentazione dell'uso dei dati personali nella circolazione stradale e nel sistema sanitario nazionale. Nel 1974 il governo francese aveva proposto di istituire un codice identificativo nazionale, una specie di « Social Security Number », che avrebbe permesso di riunire in un unico archivio

³ NORA-MINC, *Convivere con il calcolatore*, cit., p. 169.

⁴ Prima edizione: SIMON NORA-ALAIN MINC, *Convivere con il calcolatore. Rapporto sull'informatica al Presidente della Repubblica francese*, Bompiani, Milano 1979, 170 pp. Seconda edizione nei Tascabili Bompiani: *Convivere con il calcolato-*

re. Prefazione di MARIO G. LOSANO, Bompiani, Milano 1984, 170 pp. La numerazione delle pagine è uguale nelle due edizioni; solo la prefazione della seconda edizione porta numeri romani. La mia prefazione *Informatica e sovranità nazionale* è invariata in entrambe le edizioni.

tutti i dati riferentisi al cittadino inconfondibilmente identificato da quel codice. Poiché per questo progetto era stato scelto l'infelice acronimo SAFARI, i giornali annunciavano che era aperta la caccia ai francesi.

Dopo un anno di polemiche, nel 1974 il governo incaricò un gruppo di esperti, guidati dal Consigliere di Stato Bernard Tricot, di preparare un rapporto sui pericoli reali che l'informatica poteva far sorgere nei confronti delle libertà individuali. L'anno dopo veniva presentato il *Rapport Tricot*, da cui prende origine la legge francese sull'informatica e le libertà, cioè sulla privacy⁵. Ma la proposta del *Rapport Tricot* ebbe vita dura, perché il progetto di legge subì un tormentato iter parlamentare che si concluse soltanto nel gennaio 1978, due settimane prima della presentazione ufficiale del *Rapport Nora-Minc*. La storia dei due rapporti finisce così per intrecciarsi, come si è accennato nelle prime righe di questo scritto, perché l'impatto del *Rapport Nora-Minc* indusse le autorità francesi a istituire rapidamente l'autorità garante della privacy proposta dal *Rapport Tricot* e regolata dalla legge faticosamente approvata. I due rapporti sono aspetti complementari della medesima politica dell'informatica: « Il *Rapport Tricot* era rivolto alle strutture giuridiche, mentre il *Rapport Nora-Minc* era rivolto alle strutture sociali e produttive. La futura società informatizzata, prefigurata dal secondo rapporto, trovava già un inquadramento giuridico nella legge che era scaturita dal primo »⁶.

Nel 1979 era inevitabile confrontare la curiosità intellettuale e la preveggenza politica francese, che avevano portato al *Rapport Nora-Minc*, con l'indifferenza politica che circondava l'informatica in Italia. Per questo la prefazione all'edizione italiana di quel rapporto si apriva con un quadro delle politiche francesi di quegli anni: « L'anticipo della Francia sull'Italia nel campo informatico è chiaramente visibile nel susseguirsi dei provvedimenti legislativi su questa materia. Nel 1966 parte il Plan Calcul, destinato a dotare la Francia di un'industria nazionale di elaboratori: senza di essa, sarebbe stato difficile realizzare quella *force de frappe* che, da un lato, manteneva la Francia nel gruppo ristretto delle grandi potenze, mentre dall'altro le consentiva di occupare una posizione superiore rispetto alla Repubblica Federale Tedesca, la temuta rivale cui gli accordi internazionali vietavano però la costruzione di bombe atomiche. La storia del Plan Calcul non è an-

⁵ MARIO G. LOSANO, *Le origini del rapporto Tricot*, in *Informatica e libertà. I diritti del cittadino di fronte all'automazione dei servizi amministrativi*, Rosenberg & Sellier, Torino 1981, pp. 7-9; una breve descrizione del progetto SAFARI si trova anche nella mia presentazione

che precede la traduzione italiana del *Rapport Tricot*.

⁶ MARIO G. LOSANO, *Prefazione alla seconda edizione*, in SIMON NORA-ALAIN MINC, *Convivere con il calcolatore*. Seconda edizione, Bompiani, Milano 1984, p. III.

cora stata scritta; anche se essa presenterà i non pochi aspetti criticabili o negativi di questa iniziativa, dovrà tuttavia registrare due risultati positivi: in primo luogo, il raggiungimento del risultato voluto, cioè la creazione di un'industria nazionale di elaboratori, la Compagnie Internationale d'Informatique (CII), fusasi nel 1975 con la Honeywell-Bull; in secondo luogo, il sorgere di una miriade di società di servizi, come sottoprodotto della politica di incentivazione dell'informatica nazionale. Così, accanto a una sua industria nazionale degli elaboratori elettronici, la Francia possiede oggi [cioè nel 1979] un sistema di società di servizi così rilevante per quantità e qualità, da situarsi al secondo posto mondiale»⁷.

Le politiche dell'informatica erano in quegli anni assai diverse in Francia e in Italia, cosicché nel 1984 la seconda edizione italiana del *Rapport Nora-Minc* costituì l'occasione per ritornare a fare il punto della situazione informatica nei due paesi: «A nove anni dalla pubblicazione del rapporto Nora-Minc in Francia ed a cinque dalla sua traduzione italiana, è utile rivisitare questo prodotto esemplare d'una burocrazia efficiente poiché, nel frattempo, la Francia si è mossa e l'Italia no. Certo, "l'informatizzazione della società" — questo è il titolo francese del rapporto — è proseguita a grandi passi anche in Italia, ma, a differenza della Francia, da noi non soltanto si è lasciato che tutto avvenisse spontaneamente, ma non ci si è neanche troppo curati di studiare questo sviluppo incontrollato. Gli anni trascorsi dalle prime pubblicazioni di questo rapporto in Francia e in Italia consentono dunque di valutare quale e quanto è lo sfasamento tra chi segue una rotta e chi va alla deriva»⁸. Questo pessimismo si fondava anche sul disinteresse della politica italiana per un'industria nazionale dell'informatica (esemplare al riguardo il mancato appoggio alla società Olivetti⁹) e sulle vicende del progetto italiano di legge sulla protezione dei dati: nella comunità europea, solo l'Italia e la Grecia non avevano ancora una legge di quel tipo. L'Italia attese ad approvarla fino all'ultimo minuto prima della scadenza fissata dalle autorità europee, cioè fino al 1996.

Non è questo il momento di passare in rassegna il contenuto del rapporto di Simon Nora. Basti qui evocarne alcuni punti essenziali, tenendo presente che essi vennero formulati nel 1978. Dopo aver esaminato la situazione dell'informatica in quel mo-

⁷ MARIO G. LOSANO, *Informatica e sovranità nazionale*, Prefazione a: SIMON NORA-ALAIN MINC, *Convivere con il calcolatore*, Bompiani, Milano 1979, pp. 9 s. Questa prefazione è ripresa con lo stesso titolo nella seconda edizione italiana del rapporto: Bompiani, Milano 1984, pp. 9-19.

⁸ MARIO G. LOSANO, *Prefazione alla*

seconda edizione, in SIMON NORA-ALAIN MINC, *Convivere con il calcolatore*. Seconda edizione, Bompiani, Milano 1984, p. I.

⁹ LORENZO SORIA, *Informatica: un'occasione perduta. La divisione elettronica dell'Olivetti nei primi anni del centrosinistra*, Einaudi, Torino 1979, 147 pp.

mento, le tre parti del rapporto individuano le sfide, i mezzi a disposizione per rispondere alle sfide e, infine, i quesiti aperti per il futuro.

Nelle *sfide* Nora si pone il problema dei riflessi dell'informatica sull'occupazione (anticipando lo sviluppo del settore dei servizi rispetto agli altri) e sul commercio estero (aprendo il discorso sulla concorrenza nella società che oggi chiameremmo globalizzata). Ma la sua visione dell'alta politica lo porta anche a mettere l'accento sul trasferimento dei centri di potere all'interno della società, e sui rapporti fra telematica e salvaguardia della sovranità nazionale francese rispetto al dominio tecnologico degli Stati Uniti, specie nell'epoca in cui le reti telematiche sarebbero state affidate sempre più ai satelliti. L'importanza attribuita da Nora alle reti portò la Direzione Generale delle Telecomunicazioni, la futura France Télécom, a progettare un videoterminale familiare collegato a banche di dati attraverso le linee telefoniche: il Minitel. Solo con il successo di Internet negli anni Novanta il Minitel andò in pensione. Tuttavia, grazie a questo antesignano del personal computer in rete, milioni di francesi avevano intanto preso confidenza con l'informatica.

Nell'individuare i *mezzi a disposizione* Nora indica quali politiche seguire per potenziare l'informatica, non solo nel settore produttivo, ma anche nella struttura stessa dello Stato francese. La Francia aveva creato un'industria nazionale degli elaboratori e le aveva riservato una ricca quota di mercato: quella del settore statale. Nora aveva una visione avanzata dell'automazione della pubblica amministrazione e proponeva di non cristallizzarla su modelli organizzativi superati: grazie alla politica della riserva di mercato « la penetrazione dell'informatica nella pubblica amministrazione è stata estremamente rapida. Ma essa è avvenuta in maniera molto diseguale, rafforzando le divisioni esistenti, il che è tanto più grave se si pensa che un certo tipo di informatica porta a immobilizzare per lungo tempo le strutture in cui penetra »¹⁰. Altrettanto chiara era la percezione dei mutamenti che attendevano la società civile. Poiché « l'informatica può adattarsi a qualsiasi configurazione di potere », essa muterà le forme di concorrenza fra attori economici e « annullerà le rendite di posizione fra centro e periferia nella maggior parte delle organizzazioni »; col risultato che, « permettendo una maggior trasparenza, metterà in discussione sicurezze e privilegi formati nelle zone d'ombra della società »¹¹.

Infine, i *quesiti aperti* riguardano la struttura di una società futura pervasa dall'informatica. Per evitare che si trasformasse in una società conflittuale, Nora proponeva di rivedere il liberismo

¹⁰ NORA-MINC, *Convivere con il calcolatore*, cit., p. 122.

¹¹ NORA-MINC, *Convivere con il calcolatore*, cit., p. 66.

tradizionale: « Il liberalismo produce delle società mercantili: si tratta di un sistema di regolazione senza progetto »; le società marxiste, invece, creano delle « culture di tipo tutelare che rappresentano progetti senza regolazione »¹². La società che volesse evitare queste unilateralità avrebbe dovuto « socializzare l'informazione », il che significava « mettere in funzione meccanismi che permettano di gestire e di armonizzare i vincoli e le libertà, il progetto “regale” e le aspirazioni dei gruppi autonomi »¹³: Nora delinea così un mondo in cui Stato e società non si contrappongono, ma cooperano. Questo mondo sarà reso possibile da un uso dell'informatica che favorisca il flusso delle informazioni in tutte le direzioni: « La società dell'informazione richiede la risalita verso il centro dei *desiderata* dei gruppi autonomi e la moltiplicazione all'infinito delle comunicazioni laterali »¹⁴. Fuori da questo schema, alla sovrabbondanza del segno corrisponderà la povertà del senso: e questo monito sembra prefigurare alcuni aspetti della società odierna.

In fondo, questa visione anche informatica del mondo politico si può riassumere in una parola e in un concetto che il « menscevico » Nora ha cercato di mettere in pratica per tutta la vita: « concertazione ».

Alain Minc ha tracciato il ritratto intellettuale con cui ricordare Simon Nora. È un ritratto che ritorna al giovane Simon partigiano durante la Resistenza, al *maquisard* poco più che ventenne. Restò *maquisard*, rievoca Alain Minc, « nella sua convinzione che, per cambiare la società, bisogna tenderle delle imboscate. Da questo punto di vista, i suoi “Rapporti” erano la versione intellettuale di questa convinzione: al momento del nostro rapporto sull'informizzazione della società, l'ho visto montare l'operazione come un partigiano avrebbe organizzato un colpo di mano. Era convinto che — a patto di applicarle con acume, al momento giusto e al posto giusto — le idee potessero cambiare il mondo. [...] L'azione era per lui una ribellione ben dosata. Troppa ribellione si trasforma in ostacolo; troppo poca ribellione si trasforma in conservazione borghese. Da questo punto di vista, Nora era la prova che, anche al cuore del sistema, una persona può crearsi uno spazio di libertà. Senza dubbio un'intera generazione che ha fatto la Francia ha visto in lui un mirabile tecnocrate. Ma è una visione riduttiva. Ai miei occhi, Nora era ben più di questo: lui, intellettualmente così poco sartriano, era la quintessenza dell'uomo libero sognato da Sartre »¹⁵.

¹² NORA-MINC, *Convivere con il calcolatore*, cit., p. 142.

¹³ NORA-MINC, *Convivere con il calcolatore*, cit., p. 144.

¹⁴ NORA-MINC, *Convivere con il calcolatore*, cit., p. 146.

¹⁵ ALAIN MINC, *Un homme libre*, « Le Monde », 11 marzo 2006.

PAOLA PIRAS

SERVIZI PUBBLICI E NUOVE TECNOLOGIE

Il tema stimola alcune suggestioni che, pur prescindendo in questa sede da qualunque intento definitorio e risolutivo, volgono, al contrario, a stimolare una riflessione condivisa su alcuni aspetti connessi al processo di modernizzazione dell'amministrazione grazie alla telematica da ritenersi particolarmente meritevoli di attenzione.

Ci si riferisce, in particolare, agli effetti derivanti dall'impiego delle cosiddette teleprocedure nei confronti di un settore complesso quale quello dei servizi pubblici¹.

È stato, messo in evidenza come attraverso l'innovazione e le tecnologie si attribuisca a cittadini ed imprese un vero e proprio diritto a potersene avvalere nei rapporti con le Pubbliche Amministrazioni², con il corollario del dovere di queste ultime non solo di consentire tale uso, ma, anche, di riorganizzarsi³ per sfruttare

* Il presente lavoro è frutto della rielaborazione e dell'aggiornamento della relazione presentata al Convegno organizzato dall'Università degli Studi di Pisa il 26 Novembre 2004 su « E-Governance e innovazione amministrativa. Verso la ricomposizione del sistema amministrativo pubblico ».

¹ Sul punto, diffusamente, A. MASUCI, *Erogazione on line dei servizi pubblici e teleprocedure amministrative*, in *Diritto Pubblico*, 2003, n. 3, p. 991 ss.

² In questo senso l'art. 3 del codice delle amministrazioni digitali. Sul punto si veda il commento di M. PIETRANGELO, *Diritto all'uso delle tecnologie*, in G. CASSANO-C. GIURDANELLA, *Il Codice della Pubblica Amministrazione digitale*, commentario al D. Lgs. n. 82 del 7 marzo 2005, Milano, 2005, p. 24 ss. Mi preme sottolineare in questa sede che già nel 1970 M.S. GIANNINI, nel *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1982, p. 733 ss. affermò

« l'innovazione amministrativa poggia su quella tecnologica » e oggi la Corte dei Conti, *Referto al Parlamento in materia di informatica pubblica*, 2002-2003, p. 8, afferma che « lo sviluppo del governo elettronico e la riforma della pubblica amministrazione diventano quasi sinonimi e devono armonizzarsi sia con la trasformazione organizzativa che con un'ideale politica delle risorse umane ».

³ Ancora una volta emerge l'importanza dell'assetto organizzativo al fine della buona amministrazione. In questo contesto si colloca l'attenzione verso il processo di *e-government* promosso per modernizzare l'amministrazione e cambiarne il tradizionale modo di operare. Sul tema E. POLLIFRONI, *Processi e modelli di E-Government e di E-Governance applicati all'azienda pubblica*, Milano, 2003. In proposito non può prescindere dall'osservare che una vera riforma in funzione dell'amministrazione digitale potrà esserci solo se, e quando, si riuscirà ad incidere sulle

al meglio le medesime opportunità in funzione delle reali esigenze degli utenti⁴ e della qualità dei servizi resi⁵.

In questo contesto, dunque, si vuole riflettere, in particolare, sulla valutazione della compatibilità tra la nozione di servizio pubblico in rete da un lato, la nozione di servizio universale, e il divario digitale dall'altro e, alla luce di ciò, riflettere, ancora, sul rapporto esistente tra le funzioni di erogazione che le amministrazioni sono chiamate a svolgere e le risorse finanziarie che ad esse sono assegnate.

Per quanto riguarda il primo punto (ossia il rapporto tra servizi pubblici e servizio universale) è vero, infatti, che il processo di trasformazione della Pubblica Amministrazione secondo le logiche del « risultato » che la vogliono più efficiente, efficace ed economica, investe fortemente il settore dei servizi pubblici la cui disciplina, nell'ultimo decennio, al fine di assolvere secondo *standard* più elevati la funzione sociale e di supporto allo sviluppo economico loro connaturata, è stata orientata verso il miglioramento dell'offerta, la scissione delle attività di erogazione e gestione da quelle di indirizzo, programmazione e controllo⁶; la creazione di un mercato aperto alla concorrenza⁷.

In questo quadro è emersa con evidenza l'importanza di una valutazione sulle potenzialità, sugli effetti e sulle concrete modalità di applicazione delle nuove tecnologie informatiche e telematiche agli apparati organizzativi e all'erogazione delle prestazioni⁸.

Si è detto, dunque, che le tecnologie informatiche consentono, da un lato, di migliorare i servizi, adeguandoli alle aspettative dei cittadini dal punto di vista del contenimento dei tempi necessari all'erogazione; dall'altro, di contenere le disuguaglianze so-

attività di *back office*. La digitalizzazione presuppone una completa reingegnerizzazione dei processi basata sulla standardizzazione delle procedure.

⁴ In punto di cittadini utenti si veda A. CORPACI (a cura di), *La tutela degli utenti nei servizi pubblici*, Bologna, 2003.

⁵ Sul valore della telematica quale mezzo per rendere possibile una « nuova qualità » e incrementarne il livello, ancora A. MASUCCI, *Erogazione on line*, cit., in part. p. 994.

⁶ M. CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, in *Annuario A.I.P.D.A.*, 2002, p. 107 ss.; S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2003, p. 121 e 168 sottolinea che un'amministrazione orientata al risultato presuppone un'organizzazione coerente ed efficiente a prescindere dalla quale è impossibile pervenire a tale obiettivo. Per un'analisi sull'esigenza del risultato amministrativo e sulle ragioni

che, soprattutto negli ultimi anni, hanno portato a fargli acquisire grande rilevanza nell'azione amministrativa si rinvia a F.G. SCOCA, *Attività amministrativa*, voce in *Enc. del diritto*, VI aggiorn., Milano, 2002, p. 76; L. IANNOTTA, *Previsione e realizzazione del risultato nella Pubblica Amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Dir. amm.*, 1999, pp. 57 ss.; L. IANNOTTA, *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, in *Amministrazione e legalità*, Milano, 2000, p. 37, nonché F. SALVIA, *Valori e limiti della managerialità nella Pubblica amministrazione*, in *Dir. econ.*, 1996, III, cit.p. 595 ss.

⁷ Diffusamente, G. AMATO, *Il potere e l'antitrust*, Bologna, Mulino, 1998, in part. 105 ss.

⁸ G. DUNI, *Teleamministrazione*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXIX, Roma, 1996.

ciali e fisiche che impediscono un uguale accesso alla loro fruizione⁹.

Proprio queste due considerazioni sono state assunte come base intorno alla quale costruire a livello europeo un percorso di crescita comune intorno ai progetti di *e-government* (si pensi a *e-Europe 2002, An information society for all*, 19-20 giugno 2000).

Percorso che si prefiggeva l'obiettivo di soddisfare i principi tradizionali dell'azione amministrativa attraverso le regole mutate dal mondo virtuale in base all'assunto che il web avrebbe consentito di fornire attività di produzione immateriale potenzialmente idonee a semplificare i rapporti tra amministrazione e cittadini e, in questo senso, sarebbe un valido strumento di supporto nell'attuazione del principio di coesione economico-sociale di cui all'art. 158 del Trattato.

Ora, però, in proposito è importante diversificare una prima ipotesi di erogazione del servizio in rete come mera modalità attraverso cui l'amministrazione si rapporta al cittadino in funzione della semplificazione dell'interazione; da una seconda, nella quale, al contrario, l'erogazione on line concreta « in sé » la prestazione all'utente non consentendone una diversa modalità.

In questo caso è la prestazione informatica in quanto tale ad esprimere il servizio.

Se nella prima fattispecie è ipotizzabile il permanere (perlomeno transitoriamente) delle due modalità (telematica e non) e, quindi, la diffusione delle tecnologie diventa non causa di esclusione, bensì di integrazione¹⁰; nel secondo, invece, si pone il problema della compatibilità con il principio dell'universalità del servizio nella sua dimensione eminentemente organizzativa¹¹.

Se è vero (come è vero) che « si potrebbe sostenere che il servizio pubblico ha in sé il germe dell'universalità la quale, per converso, rappresenta, in un mondo ideale, la più completa realizzazione della nozione di servizio pubblico »; allora è altrettanto vero che la nozione di servizio universale come « insieme minimo definito

⁹ A. PACE, *I progetti « PC ai giovani » e « PC alle famiglie »: esercizio di potestà legislativa esclusiva statale o violazione della potestà regionale residuale?* In *Giur. cost.*, 2004, p. 3214 afferma che gli strumenti informatici sono funzionali alla realizzazione dei diritti sociali e « rappresentano nel mondo contemporaneo, i mezzi più efficaci ... di comunicazione interindividuale ».

¹⁰ La vera attuazione della teleamministrazione presuppone due passaggi: uno, di transizione, dove si avrà una mera semplificazione delle procedure; un secondo, caratterizzato dalla concreta eliminazione del documento cartaceo e dall'interdipendente velocizzazione dei flussi di lavoro.

¹¹ Sugli obblighi connessi all'universalità del servizio si vedano Commissione CE, Com. 2001/C17/04, 19 gennaio 2001, Commissione CE, Com 2003/0270, def. 21 maggio 2003 entrambe in <http://europa.eu.int/documents/comm/index-it.htm>. In dottrina si leggano M. CLARICH, *Servizio pubblico e servizio universale: normativa e profili ricostruttivi*, in *Diritto pubblico*, 1998, Padova, 197; N. RANGONE, *I servizi pubblici*, Bologna, 1999, p. 317 e 344; C. OSTI-L. ROVIZZI, *Il servizio universale in Italia*, in F. BONELLI-S. CASSESE, *La disciplina giuridica delle telecomunicazioni*, Milano, 1999, p. 272.

di servizi di determinata qualità disponibile a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle specifiche nazionali, ad un prezzo abbordabile » (art. 2, par. 1, lett. f) - direttiva 98/10/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 1997; nonché art. 1, comma 1 del d.lgs. n. 259/03) individua la matrice dell'obbligo inerente la fornitura del servizio universale¹² nel suo essere « funzionale agli obiettivi di coesione economico sociale e dell'equivalenza sul piano territoriale della Comunità¹³ », nel rispetto dei principi di parità, continuità, universalità¹⁴.

Ma, allora, l'universalità presuppone la garanzia di accesso da parte di tutti i cittadini; accesso che, nell'ipotesi di servizi telematici, non può prescindere da un'educazione dei cittadini all'uso delle strutture telematiche attraverso un percorso generalizzato di alfabetizzazione¹⁵.

Diversamente ci troveremmo, come ci troviamo, davanti ad una consistente fascia di soggetti esclusi dall'uso delle nuove tecnologie; davanti ad una sorta di castello Kafkiano inaccessibile ai comuni mortali, in contrasto con quella teoria della giustizia in grado di rispondere concretamente alle esigenze di una società complessa come la nostra¹⁶.

Ecco, allora, emergere l'interdipendenza della prima riflessione, (l'universalità), con la seconda sul divario digitale.

Dunque l'esclusione dalla fruizione dei servizi in rete in senso stretto, concreterebbe in questo caso un'evidente contrasto tra il

¹² Il concetto di servizio universale, in realtà, nasce in America per indicare l'obiettivo di unificare i sistemi concorrenti delle telecomunicazioni mentre oggi indica l'obiettivo sociale di garantire a tutti la fruibilità di un bene ritenuto essenziale. Sul servizio universale si legga G. SANTI, *Il servizio universale in Italia*, in E. FERRARI, *I servizi a rete in Europa*, R. Cortina Ed., Milano, 2000, p. 142; E. BOSCOLO, *Le telecomunicazioni in Italia*, in E. FERRARI, cit., p. 243; nonché C. OSTI-L. ROVIZZI, *Il servizio universale in Italia*, in F. BONELLI-S. CASSESE (a cura di), *La disciplina giuridica delle telecomunicazioni*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 264 che individua nel servizio universale un correttivo per eventuali fallimenti del mercato.

¹³ M. CLARICH, *op. loc. cit.*

¹⁴ Anche se non nel senso di totalità, così ZENO-ZENCOVICH, *Il diritto delle telecomunicazioni. Principi, normativa, giurisprudenza*, Bari-Roma, Laterza, p. 44 nota 23. In dottrina R. PEREZ, *Telecomunicazioni e concorrenza*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 290, pur se in un contesto diverso, avanza l'ipotesi che non sarebbe necessario mantenere gli obblighi di servizio uni-

versale assicurando invece la tutela sociale anche sfruttando i normali meccanismi di mercato.

¹⁵ L'abbattimento del divario digitale e l'introduzione delle tecnologie dell'informazione assumono un particolare rilievo al fine di favorire lo sviluppo. Infatti la tecnologia e l'accesso alle informazioni determinano una maggior consapevolezza e una maggiore attitudine imprenditoriale che possono divenire motore per favorire l'emersione e la valorizzazione di nuove opportunità nell'organizzazione sociale. Questa è la ragione per cui il nuovo paradigma dell'economia, secondo cui la tecnologia produce ricchezza, ha fatto sì che l'attenzione al divario digitale (che non interessa certamente solo il nostro Paese) oggi sia, forse, superiore all'attenzione verso le carestie che rallentano lo sviluppo economico di alcuni Paesi.

¹⁶ Penso ad AMARTYA SEN, *Lo sviluppo è libertà*, Milano, 2000, dove adotta un'idea di libertà che investe sia i processi che permettono azioni e decisioni libere che le possibilità effettive che gli esseri umani hanno in condizioni personali e sociali date (p. 23).

principio di eguaglianza, espresso dall'art. 3 della Costituzione italiana, a sua volta ripreso dal titolo III (eguaglianza) della Carta europea dei diritti, e l'attuale stato di attuazione della teleamministrazione.

« Rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale... che limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza... impediscono l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del paese » significa che solo se, e quando, saremo in grado di non rivolgerci più ad un'utenza di nicchia e potremo indurre, invece, un cambiamento culturale che coinvolga chi è utente, potremo dire di aver gettato le basi per la realizzazione di un'amministrazione più leggera ed efficiente, dove le nuove tecnologie favoriscono realmente la partecipazione dei cittadini alla vita politica e al processo decisionale.

Ci si chiede, allora, quanto sia compatibile oggi, e si sottolinea oggi, l'idea del servizio pubblico in rete in senso stretto con i nuovi diritti connessi all'uso della rete e all'informatizzazione diffusa; quanto, sia possibile superare i problemi naturalmente connessi all'evidente divario digitale nel nostro Paese¹⁷.

Quale sia la consapevolezza della globalità delle implicazioni connesse all'armonizzazione della nuova amministrazione telematica con il contesto economico sociale con cui si rapporta.

¹⁷ Mi riferisco, naturalmente, al divario digitale da intendersi sia in riferimento alle aree geografiche (quale differenza di copertura) che nel più ampio significato di fenomeno sociale ed economico. Per quanto riguarda il primo profilo, in particolare, in ambito europeo l'attenzione allo scarto tra la percentuale di aree che hanno l'accesso alla banda larga e quelle che non lo hanno e alle conseguenze che da ciò potranno derivare in termini sociali ed economici, ha indotto l'istituzione di un Forum europeo sul divario digitale coordinato dal Gruppo di consulenza sull'e-Europe il cui compito è monitorare i progressi nell'implementazione del progetto eEurope 2005 e di predisporre le iniziative future. Per un approfondimento sul punto si legga http://europa.eu.int/information_society/europe/2005/all_about_advisory_group/index_en.htm. Per ciò che, in particolare, attiene l'Italia, dalla lettura dei dati sulla differente accessibilità alla rete a banda larga a seconda della localizzazione geografica, riferiti agli anni 2004-2005, riportati nel *Libro Bianco dell'UE* a p. 12, in http://europa.eu.int/information_society/europe/2010/digital_divide/index_en.htm, si ricava una copertura pari al 48,4% per le aree urbane, al 38% per le aree suburbane e al 13,6%

per quelle rurali. Ora, è noto che le cause del divario digitale trovano il loro presupposto nei bassi guadagni, nei modesti livelli di educazione, nella grande presenza di piccole imprese e in una serie di altri fattori socio culturali. Ma, ciò che è più interessante rilevare, è il fatto che in Europa, a partire dal Gennaio 2005, anche nelle zone nelle quali la copertura era disponibile per l'88% della popolazione, solo il 10% ha sottoscritto la richiesta per avvalersi della banda larga. Ciò a causa di una serie di valutazioni trasversali che prescindono dalla localizzazione geografica e dalla scarsa propensione ad usare la banda larga nelle zone rurali; ragioni che possono essere individuate nei costi elevati a fronte della bassa qualità della connessione, nella mancanza di percezione delle potenzialità della banda larga e nell'inadeguatezza dei servizi resi. Per ciò che attiene in particolare l'Italia, poi, i dati dell'osservatorio per la banda larga hanno messo in evidenza che nel 2004 benché il 76% della popolazione potesse accedere ai servizi dell'ADSL, la media diventava significativamente più bassa nelle regioni del Mezzogiorno (coincidenti con l'obiettivo 1) per ridursi al 48% in Basilicata, al 45% nella zona meridionale della Calabria e al 64% in Abruzzo.

Si pensi, ad esempio, all'erroneità del presupposto riscontrabile, a nostro avviso, nell'Allegato I per l'avviso di selezione dei progetti proposti dalle Regioni e dagli enti locali per l'attuazione dell'*e-government*, dove si afferma che: « per facilitare il processo di fruizione dei servizi, la loro erogazione non sarà strutturata in base all'organizzazione della Pubblica Amministrazione, ma alle necessità dell'utente... » con un'evidente confusione del percorso naturale di prospettazione dell'amministrazione quale funzione che, in quanto tale, regola la sua organizzazione in funzione del buon andamento, ergo, dell'interesse pubblico¹⁸.

Per concludere, e chiudere il percorso all'inizio delineato, un'ultima riflessione, peraltro naturalmente correlata alle precedenti, sul terzo punto: il rapporto esistente tra le funzioni di erogazione che le amministrazioni sono chiamate a svolgere e le risorse finanziarie che ad esse sono assegnate.

Si sottolineano due considerazioni che trovano costantemente riscontro nella giurisprudenza costituzionale: la prima, ovvia, secondo la quale alle amministrazioni devono essere assegnate e garantite risorse sufficienti per svolgere i loro compiti; la seconda, desumibile dall'art. 81 della Cost. secondo cui ogni previsione di nuova spesa deve essere accompagnata dall'assegnazione di risorse per farvi fronte¹⁹.

La stessa giurisprudenza della Corte, però, ha temperato questo principio nell'affermare che la necessità di assegnare nuove risorse non opera quando la legge nuova imponga all'amministrazione di svolgere compiti nuovi, che possano ritenersi una mera specificazione di funzioni già assegnate in precedenza all'amministrazione²⁰ (come potrebbe ipotizzarsi nel caso dei servizi pubblici in rete) e che dalla scarsità delle risorse non può desumersi una giustificazione per ammettere una riduzione delle attività e delle prestazioni²¹.

¹⁸ Secondo l'idea di amministrazione come valore già espressa a suo tempo da G. BERTI, *La pubblica Amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968, ma anche da M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della Pubblica Amministrazione*, Milano, 1966, p. 117 dove afferma che « come complesso di mezzi per la cura degli interessi generali, l'organizzazione è modellata sugli interessi che deve curare e quindi necessariamente dipende, nella sua concreta configurazione, dal tipo di interessi che sono considerati come generali ». Posizione ripresa di recente anche da F.G. SCOCA, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, in *Diritto amministrativo*, a cura di Mazzaroli, Pericu, Romano, Roversi Monaco, Scoca, Bologna, 2005, parte generale, cap. 6, p. 283 ss.

nonché da M. CAMMELLI, *La pubblica amministrazione*, Mulino, 2005, p. 95 ss.

¹⁹ Esemplicativamente, si veda per tutte, Corte Cost. 31 dicembre 1993, n. 499 che riprendendo quanto già affermato con la sent. n. 381/1980 afferma il principio della rispondenza tra bisogni e mezzi.

²⁰ Così, tra le tante, Corte Cost. 21 luglio 1995, n. 347 che, nel richiamare il principio della contabilità pubblica per cui tutte le entrate debbono formare una massa inscindibile di mezzi da destinare alle spese iscritte in bilancio, dispone che tutte le entrate, a qualunque titolo assegnate dallo Stato alle regioni (nel caso di specie), confluiscono nel bilancio regionale senza vincolo a specifiche destinazioni.

²¹ Come dobbiamo collocare il profilo

Ora, una valutazione complessiva dell'agire amministrativo nel contesto della globalizzazione dell'informatica pubblica presuppone, come afferma Masucci²², il diritto dei cittadini di non essere esclusi dall'uso e dal beneficio delle risorse telematiche che le strutture pubbliche possono offrire, ma, si aggiunge, quali servizi le Pubbliche Amministrazioni saranno in grado di erogare, con quali risorse e nel rispetto di quali regole?

Ci esimiamo, in questa sede, da una soluzione conclusiva limitandoci a prospettare l'esigenza di una ponderata selezione dei compiti dell'Amministrazione e delle modalità di erogazione che, da un lato, rispecchi (come peraltro nel tempo è sempre avvenuto²³) l'innovazione tecnologica, ma che, dall'altro, sia basata sia su una valutazione consapevole delle risorse finanziarie disponibili, conformemente al rispetto dei valori imposti dalla Costituzione, al conseguente diritto di « nuova cittadinanza »²⁴ e alle ripercussioni complessive che potranno derivare da tali scelte, perché « in fondo, è compito degli uomini fare in modo che la disponibilità di nuove tecnologie non provochi un arretramento sul piano dei valori »²⁵.

di cui ci stiamo occupando: nuova funzione o specificazione di una già assegnata? A ben vedere non credo si possa affermare che si tratti di nuove funzioni, ma, al contrario, di diverse modalità per l'esercizio dell'azione amministrativa in linea con l'esigenza di delineare un'amministrazione in grado di soddisfare concretamente gli obiettivi per i quali si legittima l'esercizio della funzione pubblica. Capacità dell'amministrazione dagli importanti risvolti anche alla luce del fenomeno competitivo ascrivibile all'economia mondiale che impone ai Paesi apparati amministrativi la cui organizzazione e la cui attività siano funzionali allo sviluppo economico; dunque orientati all'efficienza e all'economicità. Per un approfondimento su quest'ultimo aspetto, si veda G. LAFAY, *Capire la globalizzazione*, Bologna, 1996; mentre sui profili attinenti il principio di adeguatezza delle risorse si legga A. TRAVI, *Il limite della copertura finanziaria*, in *Annuario AIPDA 2004*, Milano, 2005, p. 11 ss.

²² A. MASUCCI, *Erogazione on line dei servizi pubblici e teleprocedure amministrative. Disciplina giuridica e riflessi sull'azione amministrativa*, in *Dir. pubbl.* 2003, n. 3.

²³ Interessanti, anche se mirate all'approfondimento di profili diversi, le considerazioni di G. PASCUZZI, *Il diritto dell'era digitale. Tecnologie informatiche e regole privatistiche*, Il Mulino, Bologna, 2002, che, riprendendo considerazioni a suo tempo espresse da S. RODOTÀ, *Tecnologie e diritti*, Bologna, 1995 e F. SPANTIGATI, *La complementarità tra tecnologia e diritto*, in *Jus*, 1995, p. 53 ss., sottolinea come l'adeguamento del diritto alla tecnologia, in quanto processo naturale e scontato, sia un processo evidente (p. 10 « *si finisce così per non prestare abbastanza attenzione al fatto che il diritto è sempre stato in relazione con le tecnologie* »; p. 13/16 « ... il diritto cambia ed evolve... è allora possibile formulare una domanda: se la storia dimostra che il diritto ha subito importanti evoluzioni ogniqualvolta l'uomo ha avuto a disposizione nuove tecnologie per... rappresentare il pensiero giuridico, oggi che sulla scena irrompe... la tecnologia digitale è lecito attendersi un cambiamento dal diritto? »).

²⁴ S. RODOTÀ, *Tecnopolitica*, Roma-Bari, 1990, p. 90 ss.

²⁵ G. PASCUZZI, *op. cit.*, p. 206.