

## Internet al Governo<sup>1</sup>.

Di Claudio Caprara e Lucio Picci  
in Paola Bonora (a cura di), *Comcities. Geografie della comunicazione*, Baskerville,  
Bologna, 2001

Successivamente all'insediamento del Governo D'Alema, il 21 ottobre 1998, alla Presidenza del Consiglio si intrapresero delle iniziative che, utilizzando le tecnologie di Internet e in particolare il *World Wide Web*, miravano a rendere più trasparente il palazzo verso l'esterno e a rendere più efficiente il lavoro al suo interno. Le attività iniziate allora, nel momento in cui si scrive, sono ancora in corso.

Palazzo Chigi, la "stanza dei bottoni", è la sede principale della Presidenza del Consiglio, ed è il palazzo della politica per antonomasia. Non è il centro dell'Italia, ma si trova all'incrocio di tante correnti che attraversano il paese, di cui rispecchia i vizi e le virtù. Se cercassimo una metafora per descrivere quel palazzo, sbagliremmo a dire che esso costituisce un affresco dell'Italia, perché con una mano di vernice i colori di un dipinto si possono cambiare, o cancellare se si vuole. A chi vi si trova dentro, Palazzo Chigi appare invece immutabile, come può accadere soltanto in una istituzione che ha radici plurisecolari. Più che un quadro, Palazzo Chigi somiglia allora a una scultura, o a un bassorilievo, che non si modifica senza martello e scalpello. Del bassorilievo, Palazzo Chigi ha anche i contrasti netti, e quel che vi avviene è spesso emblematico, perché la forma estrema delle sue caratteristiche traccia le linee di fenomeni generali.

Anche l'esperienza che ci apprestiamo a descrivere ha caratteristiche estreme e permette di trarre delle conclusioni di ordine generale, valide per tutti i progetti di trasformazione organizzativa che si basano sull'utilizzo di Internet e del Web. Si tratta di progetti che, per motivi sui quali ci soffermeremo, hanno in comune un grado elevato di complessità. Palazzo Chigi, del resto, è un luogo molto complesso. Le responsabilità della Presidenza del Consiglio, e la presenza di una particolare forma di *spoils system*<sup>2</sup> che convive con le caratteristiche di continuità della burocrazia, amplificano le caratteristiche di complessità che sono inevitabili all'interno di un'organizzazione fortemente istituzionalizzata e formalizzata e che ha obiettivi molteplici, 4500 dipendenti, e decine di sedi fisiche.

La complessità del fare le cose si manifesta nei "visto" e nei "considerato" scritti nei decreti; nei tempi biblici necessari per soddisfare i requisiti formali per ottenere risultati anche semplici, come reperire un documento, disporre di un computer o utilizzare un telefono. Del resto, le caratteristiche dello *spoils system*, unite all'incertezza riguardo alle aspettative di vita di un governo, apparentemente non sono compatibili con la progettazione di interventi coerenti e strategici. Dal punto di vista degli individui coinvolti, la capacità di restare in sella oltre al termine del ciclo politico assume il carattere dell'arte,

---

<sup>1</sup> Gli autori ringraziano Paola Bonora, Margherita Borri, Osvaldo Croci, Ian Jacobs, Filiberto Montano e Raimondello Orsini per gli utili commenti a una versione precedente del testo.

<sup>2</sup> Il sistema che permette a chi ha vinto le elezioni di nominare persone di suo gradimento all'interno dell'amministrazione pubblica. In Italia, un Primo Ministro deve nominare tutti i nuovi Capi dei dipartimenti della Presidenza del Consiglio, per quanto previsto dalla Legge 23 agosto 1988, n. 400. I collaboratori di fiducia che formano lo staff (i "consiglieri") hanno normalmente una funzione politica e alcuni dirigono uffici di diretta collaborazione del primo ministro (come l'ufficio stampa o la segreteria).

quella del "galleggiare". Dal punto di vista dell'attività di governo, la difficoltà nel realizzare atti in un quadro coerente e per un periodo congruo porta a dubitare della possibilità stessa di governare qualcosa in più dell'ordinaria amministrazione.

Le conclusioni che abbiamo tratto su quanto è stato realizzato sino ad oggi riguardano due ordini di fattori rilevanti nel determinare l'esito delle esperienze di utilizzo delle tecnologie telematiche. La prima di esse, così generale da ergersi quasi a massima di buon senso, indica l'importanza di utilizzare in modo creativo le risorse disponibili. Nel caso della Presidenza del Consiglio, una risorsa che si è rivelata importante è la sua percepita legittimità e il suo potere legittimante. Argomenteremo che il tema della legittimità è molto importante anche per altri motivi.

Il secondo tema riguarda la progettazione delle nuove soluzioni organizzative che si basano sulle nuove tecnologie. Concluderemo che è importante che queste costituiscano dei "moduli", vale a dire, che si individuino un numero relativamente ridotto di soluzioni, che ciascuna di esse sia utilizzabile per risolvere problemi diversi, e che diverse soluzioni siano facilmente riassemblabili per rispondere a nuovi problemi. Argomenteremo che, procedendo in questo modo, si ottengono due risultati. Per primo, si fa miglior fronte alla complessità dei problemi. Inoltre, le soluzioni organizzative modulari dipendono meno dalla presenza di una strategia intesa in modo tradizionale, e per questo motivo le azioni intraprese sono meno vulnerabili all'instabilità politica.

C'è un altro fattore che si è rivelato essenziale per il successo dell'esperienza: l'entusiasmo e, potremmo dire, la sintonia umana con le persone coinvolte. Nel lavoro di tutti i giorni, si è trattato di un'espressione dei rapporti personali, e per questo motivo non è opportuno dedicarvici oltre che una menzione. Si tratta però di una menzione importante, non solo perché permette di fissarne la memoria e di ringraziare chi ha contribuito e sta contribuendo al progetto; soprattutto, serve a ricordare che le considerazioni generali, che si tenta sempre di tracciare con riga, squadra e mente lucida, avanzano soltanto grazie al coinvolgimento e al lavoro delle persone.

Del resto, per chi ha partecipato a un'esperienza di governo che ha tentato di essere innovativa, è impossibile formulare considerazioni con spirito del tutto distaccato e puramente razionale. Si propende naturalmente a ricondurre l'esperienza particolare a quella più generale, per trarre insegnamenti, e una risposta alla domanda se esista una soluzione al problema del governo della trasformazione che si traduca in progetti realistici e in effetti concreti, piuttosto che in dichiarazioni di principio e in tentativi velleitari. Da questo punto di vista, è interessante osservare come un progetto di utilizzo delle nuove tecnologie, alla fine, permetta di toccare dei temi che con Internet, l'"*e-government*" e tutte le altre parole con il prefisso "e" oggi di moda, apparentemente poco hanno a che fare. Per gli autori, si è trattato di un elemento ulteriore di interesse in quanto si sta facendo e, infine, una riprova di esser stati fortunati, per essersi trovati in un luogo dal quale si potevano osservare molte cose.

## **Il Web alla Presidenza del Consiglio dei Ministri**

Il primo vero sito Internet della Presidenza del Consiglio fu presentato al pubblico nel settembre del 1998. Si trattava di un Web elegante in cui i comunicati stampa costituivano l'unico elemento di aggiornamento in tempo quasi reale. Realizzato e gestito all'esterno di Palazzo Chigi dall'Agenzia Giornalistica Italia (AGI), era il tipico "sito vetrina", frutto di una concezione giornalistica del Web e per nulla integrato con il lavoro

concreto del palazzo. Quelle pagine Web rappresentavano tuttavia un punto tecnologico avanzato alla Presidenza del Consiglio. Nel 1998 l'unica parte cablata di Palazzo Chigi, che è un grande edificio di quattro piani, era la segreteria del Presidente del Consiglio, costituita da tre stanze. I dirigenti e i funzionari potevano accedere ad Internet soltanto utilizzando dei modem generalmente obsoleti, e per la maggioranza dei dipendenti la rete era, al più, un concetto ittico.

I mesi che seguirono l'insediamento del Governo D'Alema servirono per definire le caratteristiche essenziali del progetto. Nel febbraio 1999 la gestione del sito fu trasferita dall'AGI all'ufficio per l'informatica. Nello stesso periodo, si decise che la gestione del sito avrebbe dovuto essere responsabilità di una struttura organizzativa autonoma, la futura segreteria di redazione, e che preconditione per il suo funzionamento fosse la cablatura almeno parziale del palazzo<sup>3</sup>.

Le questioni essenziali riguardavano, oltre alla predisposizione di una infrastruttura allora sostanzialmente inesistente - la cablatura degli uffici - l'assetto organizzativo più opportuno per realizzare il nuovo sito Internet. Si stabilì che la segreteria di redazione dovesse avere due caratteristiche essenziali. Primo, lavorare alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio, e per questo essere guidata da un membro del suo staff<sup>4</sup>. Inoltre, doveva essere parte integrante dell'organizzazione di Palazzo Chigi, perché non si desiderava solo comunicare all'esterno le attività della Presidenza del Consiglio, ma anche si intendeva costituire uno strumento di lavoro per i suoi dipendenti che fosse in grado di razionalizzare i flussi informativi. Per questo motivo, la segreteria di redazione, oltre a disporre di una forte delega, doveva essere strettamente collegata al resto dell'organizzazione e in grado di svolgere il ruolo di agente della trasformazione organizzativa<sup>5</sup>. Neppure l'ufficio stampa, a cui talvolta si delega la costruzione e il

---

<sup>3</sup> Contemporaneamente si segnarono i primi progressi concreti nell'utilizzo del Web. Il 25 gennaio 1999 si ebbe la prima trasmissione in diretta audio e video via Web di una conferenza stampa del Presidente del Consiglio.

<sup>4</sup> Lo staff di Massimo D'Alema, durante la sua permanenza a Palazzo Chigi, era coordinato da Claudio Velardi, che svolgeva anche il ruolo di consigliere politico. Gli altri componenti lo staff erano Pasquale Cascella (portavoce del Presidente), Nicola La Torre (capo della segreteria), Massimo Micucci (consigliere per il coordinamento), Claudio Caprara (sino al febbraio 1999 all'ufficio stampa; da marzo a settembre 1999, consigliere per la comunicazione del governo; da novembre 1999, consigliere per la comunicazione interna e i servizi in rete); Nicola Rossi (consigliere economico, e coordinatore del consiglio degli esperti economici), Marta Dassù (consigliera di politica estera). Dal settembre 1999 tornò a far parte dello staff Gianni Cuperlo, nominato consigliere per la comunicazione del governo, che nei mesi precedenti aveva continuato a lavorare per D'Alema come *ghost writer*. Fino a febbraio 1999 aveva ricoperto l'incarico di consigliere per la comunicazione Fabrizio Rondolino. A gennaio del 2000 entrò nello staff come consigliere per le politiche delle amministrazioni locali Antonio Napoli.

<sup>5</sup> Ovviamente, il coinvolgimento del vertice politico della Presidenza del Consiglio non è misurabile dai soli aspetti formali dell'organizzazione del sito Internet che si andava configurando - in questo caso, dall'essere il suo coordinatore membro dello staff del Presidente. L'insieme dei passi realizzati sin dai primi mesi del governo D'Alema nel campo nelle tecnologie - tra questi, l'avvio del Forum per la Società dell'Informazione nel marzo 1999 e, in seguito, la nomina di Stefano Passigli a sottosegretario per l'innovazione tecnologica - indicano che le scelte di utilizzo di Internet all'interno di Palazzo Chigi derivavano da un'opinione generale sul ruolo delle nuove tecnologie. Opinione del resto espressa più volte in pubblico dallo stesso Presidente del Consiglio. Tra le molte citazioni possibili, riportiamo alcune battute da un discorso "a braccio" (si legga: non scritto da un *ghost writer*) a Roma il 15 marzo 2000,

mantenimento di un sito Internet, rappresenta una struttura adeguata, innanzitutto perché, essendo un ufficio in un certo senso al pari degli altri, non possiede l'autorevolezza necessaria per essere l'agente di una trasformazione dei flussi informativi all'interno dell'organizzazione.

Caratteristiche accessorie del progetto allora in corso di definizione, mantenute nel corso del tempo, erano la consapevolezza che il pieno coinvolgimento dei dipendenti della Presidenza, oltre che dovuto, fosse essenziale per garantire il successo del progetto. Vi era poi la convinzione che il valore simbolico di cui è portatrice la Presidenza del Consiglio potesse essere utilizzato proficuamente per garantire il coinvolgimento delle migliori intelligenze del paese per utilizzare Internet a Palazzo Chigi.

Stabiliti i caratteri più importanti del progetto che si intendeva realizzare, si procedette su più fronti. Le risorse disponibili presso l'ufficio per l'informatica della Presidenza del Consiglio, che si intendeva coinvolgere per quanto possibile, non erano però sufficienti per la realizzazione del Web, e per questo fu indispensabile individuare un partner tecnologico adeguato. La scelta venne effettuata in seguito alla realizzazione di numerosi incontri con imprese. Da un punto di vista formale, per avviare le procedure di aggiudicazione del lavoro fu necessario un sistema di decreti, capitolati e bandi<sup>6</sup>, e l'assegnazione del lavoro avvenne formalmente nel maggio 1999.

Contemporaneamente si procedette alla costruzione delle procedure di funzionamento del sito. Si definì un decreto di nomina di un comitato di redazione molto agile<sup>7</sup>, al quale fu assegnata la responsabilità politica delle notizie pubblicate sul sito. Nei fatti, il comitato, che si riunì proficuamente sino al dicembre 1999 per essere poi sciolto, fu essenzialmente un luogo di discussione e di ratifica di scelte operative compiute dalla segreteria di redazione del Web.

Una direttiva del Segretario Generale, emanata nel settembre 1999, identificò in ogni ufficio della Presidenza un "referente Internet" che, in accordo con il capo dell'ufficio, aveva la responsabilità di selezionare le informazioni da immettere in rete. Si trattò di un passo essenziale per ottenere con tempestività i dati, soprattutto da parte di alcuni uffici chiave. La direttiva rendeva esplicito uno dei principi fondanti della filosofia del sito: le informazioni sono inserite da chi le genera. Questa regola evita la duplicazione del lavoro di trattamento dell'informazione, permette di coinvolgere i diversi uffici nella realizzazione del

---

([http://www.governo.it/approfondimenti/convegno\\_pa/federalismo\\_intervento.html](http://www.governo.it/approfondimenti/convegno_pa/federalismo_intervento.html)): "È evidente che in un Paese in cui c'è il fisco telematico, la possibilità, attraverso la rete, di avere i documenti o di fare le pratiche o di prenotare una visita medica, tutti saranno spinti a collegarsi ad Internet. [...] Prima le nuove tecnologie si diffondono, più rapidamente cresciamo e vinciamo la sfida. Insisto col dire che il gioco che si gioca adesso, quello della *net economy*, è particolarmente adatto a noi italiani (...) Credo che per l'Italia questa sia una grande opportunità di accelerare lo sviluppo e la modernizzazione del Paese". Una valutazione generale delle politiche relative alle nuove tecnologie degli ultimi governi è in Giampiero Giacomello, *The Digital Challenge. National Governments and The Control of the Internet*, Tesi di dottorato, Department of Social and Political Science, European University Institute, 2001, capitolo 6.

<sup>6</sup> Il decreto è elemento costitutivo del percorso amministrativo, e per affidare un lavoro ad esterni serve un decreto del segretario generale, anche se, come nel caso in questione, esso non supera il valore di 300 milioni di spesa, IVA inclusa.

<sup>7</sup> Formato dai delegati dei tre Sottosegretari alla Presidenza del Consiglio (Claudio Caprara per Marco Minniti, Daniela Sallusto per Franco Bassanini, Nunzia Vecchione per Elena Montecchi) e da un delegato dello stesso Segretario Generale Paolo De Joanna (Roberto Marino).

progetto e, contemporaneamente, minimizza il numero dei passaggi necessari per l'immissione in rete delle informazioni.

Infine si costituì la segreteria di redazione vera e propria. Le competenze necessarie per un incarico di questo tipo erano scarse all'interno di Palazzo Chigi; per questo motivo, per avere successo era essenziale generare interesse e entusiasmo nell'affrontare una prova completamente nuova. Il reclutamento avvenne valutando le persone che spontaneamente si proponevano per l'incarico<sup>8</sup>. Chi accettava di partecipare lo faceva sapendo di affrontare dei rischi: non si conoscevano né le caratteristiche della struttura in cui essere inquadrati<sup>9</sup>, né i reali carichi di lavoro. Tranne rari casi, le persone coinvolte non avevano particolari competenze informatiche o giornalistiche.

All'interno della segreteria di redazione le persone si sono spesso assunte delle responsabilità superiori a quanto era loro richiesto, esprimendo una capacità di lavoro e uno spirito di sacrificio che, ci pare, hanno fatto onore a quel che di buono c'è nell'amministrazione pubblica italiana.

## **Trasformazioni e resistenze**

L'entusiasmo nei confronti del progetto non è stato generalizzato, ma ha costituito soltanto un caso estremo tra le reazioni che si sono registrate nel palazzo. Consideriamone altre, per trasmettere un'immagine concreta della complessità della situazione e per mettere in evidenza alcuni temi rilevanti. Tra questi temi vi è l'importanza del coinvolgimento dei vertici gerarchici, che è essenziale per il successo di qualsivoglia progetto di trasformazione organizzativa. A questo proposito, difficilmente il nuovo sito di Palazzo Chigi sarebbe stato realizzato se l'allora Segretario Generale della Presidenza del Consiglio non avesse appoggiato il progetto<sup>10</sup>.

L'appoggio pieno da parte dei vertici dell'istituzione risultò cruciale in più occasioni. Prendiamo come esempio la pubblicazione in rete dei testi dei provvedimenti adottati dal

---

<sup>8</sup> Un'idea delle competenze disponibili è fornita dai percorsi professionali delle persone coinvolte nella realizzazione del Web, che nominiamo anche come doverosa forma di ringraziamento sia per la dedizione che per la qualità del lavoro svolto. I membri della redazione del Web di Palazzo Chigi, al momento della sua creazione, erano: Maria Teresa Grieco (esterna all'amministrazione e assistente per tutto il gruppo); Rossana Boschi (esterna all'amministrazione, proveniente dalla segreteria particolare del Presidente D'Alema); Anna Maria De Caroli (proveniente dall'Ufficio per i Rapporti con il Parlamento); Giovanna Di Capua (archivista del Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo); Vincenzo Caputo (centralinista della segreteria degli esperti); Mario Didomenicantonio (dell'Ufficio Informatico, ma "parcheggiato" presso il Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo); Emanuele Fini (esterno all'amministrazione); Filiberto Montano (dal Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi); Rossella Rega (dall'ufficio stampa del Dipartimento per la Funzione Pubblica). A loro si sono aggiunti successivamente Luciano Jannarilli (dall'ufficio del Vicepresidente del Consiglio, Sergio Mattarella) e Osvaldo Amari (dal Dipartimento della Funzione Pubblica), e un contributo importante è venuto anche da Laura Saccoccia (dell'Ufficio del Personale).

<sup>9</sup> Per la costituzione della segreteria di redazione si è abusato del cosiddetto "prestito di personale", una forma che non risponde a criteri certi per quanto riguarda, ad esempio, il computo degli straordinari, un fattore importante di incentivazione a Palazzo Chigi.

<sup>10</sup> L'allora Segretario Generale, Paolo De Joanna aveva fornito prova di sensibilità verso l'utilizzo del Web per aumentare la trasparenza del palazzo anche promuovendo la pubblicazione in rete del bilancio della Presidenza, probabilmente un caso unico al mondo per una struttura di un primo ministro. Si veda: <http://www.governo.it/bilancio/index.html>

Consiglio dei Ministri. Anche in questo caso, le responsabilità attribuite agli uffici sono coerenti con il principio secondo cui le informazioni sono inserite in rete da chi le genera, vale a dire, la pubblicazione in rete dei provvedimenti non è il frutto della duplicazione del lavoro da parte di una redazione del Web che va a caccia di informazioni presso i vari uffici. La gestione del flusso informativo relativo ai provvedimenti coinvolge numerosi uffici interni alla Presidenza - l'ufficio stampa, la segreteria del Consiglio dei Ministri, l'ufficio del programma di governo, il dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, il dipartimento per i rapporti con il Parlamento - e alcuni esterni, come il Poligrafico dello Stato.

La disponibilità dei provvedimenti in rete è importante, oltre che per il lavoro dei funzionari delle amministrazioni, per gli operatori del mondo dell'informazione e, naturalmente, per i cittadini. Malgrado questo, soltanto pochi funzionari aderirono con entusiasmo alla proposta iniziale. La segreteria di redazione faticò non poco per raggiungere l'obiettivo di mettere in rete tutto il percorso dei provvedimenti. In questo caso, pur tra le difficoltà incontrate, la sua autorevolezza fu essenziale per avere successo.

L'appoggio di cui si gode e l'autorevolezza di cui si dispone non sempre sono sufficienti per garantire la cooperazione dei soggetti interessati. Prendiamo l'esempio di un chiaro fallimento, che serve anche per fornire un'immagine concreta dell'atmosfera da guerra in trincea, in difesa di posizioni e di privilegi acquisiti spesso miseri, che è presente all'interno delle amministrazioni pubbliche.

Verso la metà del 1999 si avviò in via sperimentale la realizzazione di una rassegna stampa in formato digitale, che avrebbe dovuto sostituire quella tradizionale cartacea. Ben presto, i sette addetti al servizio si opposero. Si tratta di operatori che alle cinque di ogni mattina leggono i giornali e, armati di forbici e dotati di fotocopiatrice, danno alle stampe circa trecento copie di un plico che comprende un centinaio di fogli. La posizione del tagliatore è ambita, sia per la retribuzione aumentata dalla gratifica per l'orario di lavoro disagiato, che per la mancanza di qualsiasi dovere di aggiornamento. L'arrivo di articoli preselezionati in forma digitale avrebbe potuto dimezzare il numero di operatori, imponendone un adeguamento professionale, ma garantendone nel contempo condizioni di lavoro migliori. D'altra parte, la nuova tecnologia avrebbe permesso la realizzazione un prodotto migliore, perché personalizzato a seconda del funzionario, sottosegretario o consigliere destinatario della rassegna stampa. Si ebbero diversi tentativi di ritardare la sperimentazione, e si giunse persino ad un vero e proprio sabotaggio, con una mano anonima che in più occasioni spense i computer collegati in rete e in attesa delle pagine dall'esterno. Vinse alla fine la strenua resistenza del gruppo dei tagliatori, appoggiati dalla miopia di un sindacalismo luddista.

## **Le strategie di virtualizzazione<sup>11</sup>**

Prima di proseguire nel racconto del nostro caso, è opportuno soffermarsi brevemente sulle caratteristiche generali dei progetti di trasformazione organizzativa che si basano sull'uso delle nuove tecnologie. Astraendo dal caso particolare, formuleremo delle considerazioni utili per comprenderne meglio il senso generale.

---

<sup>11</sup> Le considerazioni svolte in questa sezione e nella prossima, relative al concetto di "teleorganizzazione" e al problema della gestione del mutamento organizzativo, sono sviluppate approfonditamente in Lucio Picci, *La sfera telematica*, Baskerville, Bologna, 1999, cap. 3 e 5.

Modificare un'organizzazione non è mai facile. Il mutamento si accompagna all'incertezza, e le trasformazioni organizzative solitamente modificano la mappa del potere all'interno di un'organizzazione, e per questo generano delle resistenze da parte dei membri penalizzati. Il problema diviene particolarmente impegnativo quando un'organizzazione è molto complessa, perché gli interventi di trasformazione devono essere molto articolati per far fronte alla complessità del quadro di applicazione. L'incertezza degli esiti aumenta; inoltre, è più difficile individuare un sistema di compensazioni per chi è danneggiato dalla riforma, in modo da guadagnare il suo consenso per minimizzare le opposizioni al progetto.

La trasformazione organizzativa è ancora più problematica nei casi in cui la strategia utilizza le nuove tecnologie dell'informazione, e non solo perché tale pratica tende ad escludere in partenza i soggetti che per diversi motivi non sono in grado di adeguare la loro formazione ai nuovi strumenti. Per argomentare questa affermazione, è utile considerare brevemente un'organizzazione astratta e ideale, in cui tutte le relazioni avvengono per via telematica, senza alcuna necessità di incontri fisici, di riunioni in una stanza, e neppure di telefonate. Una organizzazione interamente virtuale che, per comodità, chiamiamo una "teleorganizzazione": si tratta di un concetto ideale che è utile per svolgere dei confronti con delle organizzazioni che sono invece, per così dire, in carne ed ossa. Un aspetto importante di una teleorganizzazione è che essa si trova in uno spazio diverso rispetto a quello abituale. Si tratta di uno spazio virtuale, dove il concetto di distanza tradizionale, collegato ai tempi necessari per percorrere certe distanze fisiche – per esempio, per recarsi al lavoro, o per partecipare alla riunione di un consiglio d'amministrazione - non ha più rilevanza. Una teleorganizzazione deve riuscire a gestire dei rapporti sia con lo spazio virtuale in cui si trova, che con i soggetti non virtuali dello spazio fisico consueto, con i quali verosimilmente intrattiene relazioni di vario genere.

Oltre alla distinzione tra i concetti di spazio rilevante, una teleorganizzazione presenta una differenza sostanziale rispetto alle organizzazioni tradizionali, che deriva dalla natura dell'informazione, che all'interno di una teleorganizzazione non è tendenzialmente privata, ma pubblica. In un'organizzazione tradizionale, per esempio, la convocazione di un'assemblea consiste in un meccanismo di diffusione alle persone coinvolte di una informazione - la data e il luogo dell'assemblea e l'indicazione dell'ordine del giorno - inizialmente conosciuta solo a pochi. Da un punto di vista del flusso delle informazioni, le organizzazioni tradizionali, in un certo senso, sono costituite da un insieme di meccanismi per la diffusione di certe informazioni all'interno di ambiti definiti.

Al contrario, in una teleorganizzazione l'informazione è tendenzialmente pubblica, nel senso che, in assenza di particolari misure restrittive, o è accessibile a tutti, come nel caso di una pagina Web, o è duplicabile con estrema facilità, come nel caso di un messaggio di posta elettronica. Si tratta di una differenza importante, perché da essa deriva che, in una teleorganizzazione, la possibilità di modificare l'organizzazione per mezzo di una trasformazione degli ambiti e delle modalità di diffusione dell'informazione non è una prerogativa di pochi, come nelle organizzazioni tradizionali, ma è tendenzialmente diffusa. Il potere, a parità di altre condizioni, è per questo più diffuso, e diviene più importante, e difficile, individuare le forme di compensazione e di gratifica in grado di garantire il consenso dei membri verso un progetto di trasformazione.

Un'organizzazione complessa interessata da una strategia di trasformazione per mezzo di Internet è già, anche se soltanto in parte, di natura virtuale, e per questo è interessata almeno in parte dalle considerazioni appena svolte. Per questo motivo, una strategia di trasformazione organizzativa, a parità delle altre condizioni, incontra maggiori difficoltà quando si basa sull'utilizzo delle nuove tecnologie.

Vi è una ragione ulteriore che contribuisce alla difficoltà di trasformare un'organizzazione che utilizza intensamente le nuove tecnologie, legato al rapporto che vi è tra la complessità organizzativa e la natura dei rapporti tra un'organizzazione e il suo ambiente esterno. Se l'ambiente in cui opera un'organizzazione è particolarmente complesso, i meccanismi di cui essa si deve dotare per gestire rapporti verso l'esterno devono essere altrettanto complessi e articolati. Un'impresa il cui ambiente esterno è costituito dai clienti, dai fornitori e dai sindacati, verosimilmente al suo interno deve disporre di funzionalità organizzative dedicate a ciascuno di questi soggetti: la complessità e la differenziazione dell'ambiente tende ad avere una controparte nell'organizzazione. Per mezzo di una strategia di trasformazione basata su Internet, un'organizzazione tradizionale diviene in parte anche una teleorganizzazione, e per questa via l'ambiente esterno si arricchisce di nuovi elementi. La complessità ambientale aumenta per due motivi, di cui uno è immediato e deriva dall'addizione di un nuovo elemento all'ambiente esterno: l'impresa che diviene almeno in parte virtuale, per esempio entrando in un mercato di commercio elettronico, deve divenire più complessa al suo interno per realizzare le nuove funzionalità organizzative richieste.

La complessità aumenta però anche per l'emergere del contrasto tra l'ambito tradizionale dell'ambiente esterno e il nuovo ambiente virtuale. L'impresa che inizia a fornire i suoi clienti tramite il commercio elettronico, per esempio, non può limitarsi a fare funzionare correttamente il nuovo servizio; deve anche occuparsi di definire l'interazione tra la nuova modalità di vendita e la rete di distribuzione preesistente, che è territoriale, e spesso caratterizzata da condizioni di esclusiva per le vendite all'interno di una certa area geografica. L'organizzazione che inizia un processo di virtualizzazione, deve far fronte alla gestione dei rapporti tra due ambiti, ai quali sono collegati due geografie: una convenzionale, al cui interno le distanze fisiche contano, e l'altra nuova e virtuale.

### **Delle soluzioni modulari**

Le considerazioni svolte fanno apparire la definizione di una strategia di trasformazione basata su Internet all'interno della Presidenza del Consiglio come una sorta di rompicapo, e permettono di cogliere il senso più generale dei problemi di realizzazione del progetto di cui si è detto. Si tratta di una realizzazione difficile al pari di tutte le strategie di trasformazione organizzativa, tanto più difficile perché l'organizzazione è complessa e perché la strategia è fondata sull'uso di Internet. In sovrappiù, vi è l'oggettiva difficoltà di programmare interventi lungo un arco temporale che, oltre ad essere tipicamente più breve di una legislatura, ha durata non nota a priori.

In questa situazione, è velleitaria l'adozione di una strategia dal carattere puramente prescrittivo, che al vertice individui le azioni che i sottoposti devono adottare per raggiungere i risultati desiderati, e che ordini i comportamenti necessari contando negli effetti del potere gerarchico. L'approccio prescrittivo ha una lunga tradizione nella pratica di governo, e gli innumerevoli provvedimenti di varia natura che impongono, senza effetti sensibili, un comportamento o un'azione di qualche tipo, hanno come rappresentante illustre le note "grida" manzoniane, che tentavano di fissare prezzi ridotti per il pane in una affamata Milano del diciassettesimo secolo, malgrado non vi fosse abbastanza grano disponibile per consentire quei prezzi. Il tentativo di modificare la realtà per decreto è spesso figlio di una sua lettura semplificata - della realtà delle relazioni economiche, nel caso dei signori spagnoli a Milano, e della realtà dei fenomeni organizzativi, nel caso presente. Vi è però una ragione più profonda che accomuna i decreti di oggi alle grida del

Manzoni, perché in entrambe i casi la prescrizione del comportamento del soggetto gerarchicamente sottoposto consente una assoluzione nominale del responsabile ultimo dai propri compiti, che si ottiene sia attraverso la presenza di una testimonianza cartacea - il provvedimento, le leggi, le grida - dal forte carattere ritualistico, che per mezzo di un trasferimento formale ad altri della responsabilità dell'azione desiderata.

Il meccanismo così avviato si ripercuote nei comportamenti dei soggetti destinatari della prescrizione che, quando la loro posizione nella catena gerarchica lo consente, hanno facoltà di ordinare ulteriormente le azioni desiderate a chi è loro sottoposto o, altrimenti, possono dichiarare l'impossibilità a realizzare quanto richiesto perché privi degli strumenti necessari. Il risultato, complessivamente, è un *topos* assai noto della pratica e del folclore politico, il "balletto delle responsabilità". Al suo interno, gli svariati pezzi di carta che contengono le prescrizioni costituiscono un lasciapassare per tutte le persone coinvolte, e l'approccio prescrittivo al problema del governo (della trasformazione organizzativa) si configura, nei fatti, come un sistema machiavellico che permette ai membri dell'organizzazione di salvaguardarsi reciprocamente dalle conseguenze negative che possono derivare dal non avere rispettato il contenuto della prescrizione stessa<sup>12</sup>.

La difficoltà di un progetto di trasformazione da realizzarsi unicamente per via prescrittiva, che di per sé non fornisce gli strumenti, materiali e progettuali, necessari per ottenere quanto desiderato, segnala una questione che è centrale per la gestione della trasformazione organizzativa, e che ha a che fare con l'attività di individuazione e di sviluppo degli strumenti che i diversi soggetti potranno utilizzare per realizzare quanto previsto dal progetto stesso. Si tratta naturalmente di strumenti infrastrutturali, e delle collegate competenze - i computer, la rete e la formazione, per intenderci - ma, soprattutto, si tratta delle soluzioni organizzative che permettono di utilizzare le infrastrutture e le

---

<sup>12</sup> Un convincimento simile era parte di un ragionamento più generale svolto all'interno del Governo di Massimo D'Alema che, nel discorso già citato pronunciato a Roma il 15 marzo 2000, affermava tra l'altro:

"[...] Le riforme si possono scrivere e si possono, persino, far approvare con qualche legge delega, ma vincono solo quando ci sono interi corpi sociali che se ne sentono protagonisti, che le interpretano anche con una riscoperta del loro orgoglio professionale, del loro orgoglio di status. Ci sono Paesi in cui essere servitori dello Stato è socialmente considerata la cosa più importante, il modo più alto di mettere alla prova la propria professionalità. In Italia, fino a oggi, non è stato così. E badate, se non comincia a cambiare anche questo aspetto culturale nessuna riforma dell'amministrazione pubblica vincerà la sfida. Se la riforma non genera nei dipendenti della Pubblica Amministrazione l'orgoglio professionale, essa non può vincere. Non si può negare che una parte dei dipendenti della Pubblica Amministrazione si sentirà minacciata da questa riforma. Non c'è niente da fare, i cambiamenti veri generano sempre un conflitto [...] e i conflitti si vincono se si motivano e mobilitano le forze positive. Anche la riforma della Pubblica Amministrazione, dunque, apre un conflitto: con aree di potere, con gruppi conservatori, con cattive abitudini. E non basta, a risolverlo, che i dipendenti pubblici si sentano minacciati dall'alto, da un potere politico che li controlla. Parliamoci chiaro, quando l'incentivo è di 4 milioni lordi, o sorge qualcosa all'interno del loro animo, oppure non basta né la pressione dall'alto né la pressione dal basso dei cittadini. Deve nascere una pressione al loro interno, ma soprattutto è necessario che la riforma stimoli e valorizzi la professionalità, l'intelligenza, la voglia di fare, il desiderio di sentirsi protagonisti dei dipendenti pubblici. [...] è importante anche un dialogo e che i dipendenti della Pubblica Amministrazione si sentano protagonisti di questa trasformazione. [...] Le riforme comportano la partecipazione attiva, appassionata di cittadini e di lavoratori. Non basta, quindi, che siano scritte bene. La storia del nostro Paese è piena di riforme che erano state scritte bene ma sono finite male".

competenze in modo appropriato<sup>13</sup>. In particolare, sono necessari dei prototipi funzionanti che mostrino la realizzabilità di determinate funzioni e dei nuovi metodi di lavoro.

Se i prototipi funzionano, e sono liberamente utilizzabili da parte dei membri dell'organizzazione, cade una delle obiezioni principali all'immobilismo organizzativo, l'impossibilità a realizzare quanto desiderato, che è uno dei motivi del fallimento dell'approccio prescrittivo. Se i prototipi hanno una struttura modulare, i membri dell'organizzazione possono adottarli in modo creativo, modificandoli secondo le necessità, e soprattutto combinandoli in modo opportuno per fare fronte a problemi non previsti dal progettista.

Soprattutto, gli artefatti organizzativi modulari, siccome costituiscono un numero limitato di modelli utilizzabili e sono applicabili a più problemi, evitano la moltiplicazione delle procedure, e per questo limitano i problemi di apprendimento da parte dei membri dell'organizzazione. Essi, con maggiore facilità, tendono a considerare le nuove soluzioni organizzative come dei "tipi", delle soluzioni standard e, per questo, legittime ed appropriate.

La legittimità delle nuove pratiche organizzative, un tema importante nel determinare le loro prospettive di adozione, è un aspetto cruciale soprattutto all'interno di un'organizzazione fortemente formalizzata come la Presidenza del Consiglio, dove le procedure sono il frutto non soltanto dell'attività normativa, ma anche di una sedimentazione antica. La legittimazione delle nuove pratiche è essenziale non soltanto per motivi sostanziali, perché i funzionari che intendono utilizzarle devono poterlo fare liberamente senza incorrere in sanzioni di alcun tipo, ma anche perché chi non intende utilizzarle, o intenda ostacolarle, non possa farlo accampando come giustificazione la loro non appropriatezza.

Le soluzioni organizzative che divengono tipiche e standardizzate, inevitabilmente, con più facilità separano il loro destino dalle vicende personali di chi le ha proposte all'interno dell'organizzazione. Con il tempo, i membri dell'organizzazione adottano i nuovi strumenti resi disponibili in modo magari personale e diverso da quanto era stato previsto, ma autonomo. Si tratta di una questione importante, soprattutto quando i destini personali sono incerti, come per le persone di nomina politica all'interno della Presidenza del Consiglio. Si tratta di un esito in apparenza paradossale: l'unico modo per governare la trasformazione in modo strategico, per realizzare azioni coerenti e per un periodo prolungato di tempo, consiste nell'abbandonare il modo tradizionale di considerare le azioni strategiche, che richiede, per l'appunto, una possibilità di intervento coerente e prolungato nel tempo. Se la coerenza e la durata degli interventi non è concessa, l'unica via per un riformismo consiste nel creare degli artefatti organizzativi il cui utilizzo è comunque coerente con i risultati desiderati - nel caso in questione: maggiore trasparenza, metodi di lavoro collaborativi e aperti a contributi esterni - ma che sono in grado di marciare sulle loro gambe al termine dell'intervento riformatore.

La via indiretta al cambiamento consiste insomma nel "seminare" all'interno dell'organizzazione gli strumenti concreti, modulari e facilmente tipizzabili, che i membri stessi dell'organizzazione adotteranno in parte rispondendo ad opportuni incentivi, in parte ovviamente per via prescrittiva, almeno sino a quando le condizioni politiche lo

---

<sup>13</sup> Sulla complementarietà tra investimenti in tecnologie e gli *asset* intangibili, spesso legati agli interventi di trasformazione organizzativa, che ad esse si accompagnano, si veda Erik Brynjolfsson e Lorin M. Hitt (2000), *Beyond Computation: Information Technology, Organizational Transformation and Business Performance*, Journal of Economic Perspectives, Vol. 14, pp. 23-48.

permettono, e in parte affidandosi all'autonomia, alla creatività e al desiderio di nuovo che è presente all'interno dell'amministrazione pubblica italiana.

## **Il W3C e altro.**

Il 7 febbraio del 2000 a Palazzo Chigi si tenne un incontro a cui partecipò Ian Jacobs, membro del Team del *World Wide Web Consortium*. Il *World Wide Web Consortium*, o W3C, è il consorzio internazionale che ha la sede principale presso il MIT a Boston, il cui direttore è Tim Berners-Lee, l'inventore del Web, e il cui mandato è la creazione di consenso attorno a standard tecnologici tali da garantire lo sviluppo delle tecnologie del Web<sup>14</sup>. All'incontro parteciparono le persone che, a Palazzo Chigi, si occupano del Web, e numerosi responsabili di servizi telematici dei ministeri, oltre ad alcuni esperti esterni. Tema dell'incontro, l'accessibilità dei siti Web, un argomento importante e ancora scarsamente considerato. In quell'occasione, Ian Jacobs illustrò le linee guida del W3C sull'accessibilità dei siti, di cui fu uno degli estensori<sup>15</sup>.

Un sito è accessibile quando persone con delle disabilità possono leggere le informazioni che contiene, eventualmente utilizzando degli strumenti accessori, per esempio un sintetizzatore vocale. Perché un sito sia accessibile, deve essere costruito secondo determinati criteri, in parte basati sul buon senso. Per esempio, se vi sono delle immagini, queste devono essere descritte anche da un testo di accompagnamento, perché un cieco possa leggerlo, per esempio grazie a un sintetizzatore vocale.

Le implicazioni di questo tema sono più ampie di quanto possa immediatamente apparire. Una pagina Web è più facilmente accessibile quando il suo contenuto informativo è separato dalle indicazioni che riguardano il modo in cui il contenuto informativo deve essere presentato graficamente. Questo punto di vista ha trovato traduzione nella creazione dei "fogli di stile", o "cascading stylesheet" (CSS), un'altra delle raccomandazioni del W3C: a un determinato contenuto informativo è associato un "foglio di stile", che indica come la pagina deve essere presentata graficamente (e non solo, perché i fogli di stile possono prevedere anche come la pagina debba essere ascoltata, per esempio utilizzando un sintetizzatore vocale). L'utente può intervenire modificando la rappresentazione grafica proposta.

Se il contenuto informativo è indipendente dalle caratteristiche della sua presentazione grafica, è più semplice rappresentare l'informazione su strumenti alternativi di accesso alla rete. Non soltanto su un tipico schermo di personal computer, ma anche, per esempio, su un *personal digital assistant*, o "palmare", o sul piccolo schermo di un telefono cellulare. Anche in questo campo, il W3C è impegnato, con una attività di studio (CC/PP), a trovare la soluzione tecnologica più adatta.

Non è tutto. Se l'informazione è distinta dalle sue modalità di presentazione, in un certo senso è informazione pura, alla quale è più semplice attribuire un senso, o come si

---

<sup>14</sup> Per esempio, una pagina Web si scrive nel linguaggio HTML. E' importante che tutte le persone che scrivono pagine Web utilizzino lo stesso linguaggio; se così non fosse, consultare una pagina Web sarebbe complesso. Il W3C, tra le altre cose, si occupa di determinare le caratteristiche dell'HTML. L'indirizzo Internet del W3C è <http://www.w3c.org>; l'indirizzo dell'Ufficio italiano del W3C è <http://w3c.cnr.it>; le pagine del Governo sulla partecipazione al W3C sono in [http://www.governo.it/sito\\_internet/w3c.html](http://www.governo.it/sito_internet/w3c.html)

<sup>15</sup> Un resoconto dell'incontro è all'indirizzo: <http://www.governo.it/edream/index.html>; le linee guida del W3C sull'accessibilità dei siti sono disponibili all'indirizzo: [http://www.governo.it/sito\\_internet/wai.html](http://www.governo.it/sito_internet/wai.html).

dice, una "semantica". L'informazione alla quale si è attribuito un senso, a sua volta, può entrare in relazione con altre informazioni dotate di senso, magari perché, da particolari incroci tra informazioni e significati, scaturiscano determinate azioni. Si pensi al commercio elettronico: se una certa informazione significa "fattura", allora seguono delle azioni, per esempio "archiviazione" e "pagamento". Se significa "ordine", le azioni opportune sono altre. Il W3C si occupa di questo tema nella sua attività su XML. Si tratta di temi importanti per l'amministrazione pubblica: supponiamo che una informazione significhi "richiesta di una concessione edilizia", che il sistema informativo dell'amministrazione rilevante ne comprenda il significato e attivi una serie di azioni conseguenti che, insieme, definiscono il relativo procedimento amministrativo.

Detto in altri termini, il tema dell'accessibilità è senza dubbio importante in sé, perché i diritti di cittadinanza richiedono che l'informazione pubblica sia accessibile a tutti. Però è anche parte di una visione generale dell'architettura del Web. Per questo, l'argomento dell'incontro del 7 febbraio non era stato scelto a caso: affrontando le questioni essenziali della tecnologia del Web, si intendeva avviare una seconda fase della strategia di utilizzo delle tecnologie del Web a Palazzo Chigi. Cardine di questa strategia sarebbe stata l'iscrizione della Presidenza del Consiglio al W3C, di cui l'incontro del 7 febbraio costituì un primo passo.

Si desiderava raggiungere, entro la fine del 2000, due risultati principali. Per primo, trasformare il nuovo sito della Presidenza del Consiglio in una piattaforma integrata di Web e di notiziari tematici da diffondere tramite la posta elettronica. L'idea è semplice: il cittadino può iscriversi a uno o a più notiziari tematici (per esempio, sulle iniziative di politica estera, oppure sulle scadenze del fisco, o sull'agenda del Presidente del Consiglio). Comune denominatore di questi notiziari è la brevità, per permettere una lettura in pochissimo tempo. Inoltre, ciascuna notizia contiene il collegamento a un approfondimento presente nel Web della Presidenza del Consiglio o dei ministeri. In questo modo, il Web rimanda alla possibilità di iscriversi a un notiziario per posta elettronica, e ciascun messaggio dei notiziari rimanda ad approfondimenti presenti sul Web. Il risultato è un sistema integrato costituito dal Web e dalla posta elettronica che, a regime, permette anche di realizzare pubblicità incrociata tra i diversi prodotti informativi: per esempio, al lettore del notiziario sulla politica estera si annuncia l'avvio di un nuovo notiziario sulle missioni di pace delle forze armate italiane.

La presenza di notiziari mirati agli interessi e al pubblico era coerente con una ulteriore linea di sviluppo del Web, che doveva divenire un prodotto informativo sempre più personalizzato. Nel settembre 1999 si era definito nel dettaglio il piano di lavoro, che prevedeva un'evoluzione complessiva del sito della Presidenza. Questo doveva qualificarsi come un insieme di siti, contenente informazioni personalizzate (per i giornalisti, gli amministratori locali, gli operatori economici, i bambini) e stratificate (dalle sintesi più elementari e dai testi completi con tutti i riferimenti legislativi, all'archivio dei verbali dei Consigli dei Ministri di cinquant'anni fa).

Contemporaneamente, la Presidenza del Consiglio avrebbe dovuto qualificarsi come punta avanzata dell'amministrazione pubblica nell'utilizzo delle tecnologie del Web, in grado di fornire guida e supporto per un miglioramento e un ampliamento dei servizi altrove nel governo, e di proporsi come costruttore di qualcuno dei prototipi funzionanti, di natura modulare, di cui si è detto. L'iscrizione del W3C era stata identificata come il tramite con le migliori competenze tecnologiche disponibili, e come un'utile fonte di legittimazione dell'istituzione verso il pubblico più competente. D'altra parte, alcune attività di applicazione delle tecnologie del W3C, a partire dalle linee guida sull'accessibilità, avrebbero fornito sostanza al legame con il consorzio del Web.

Questo insieme di attività avrebbe dovuto avvalersi di competenze adeguatamente organizzate. Lo strumento individuato a questo proposito furono i "gruppi di competenza": piccole comunità strutturate di esperti che, a titolo gratuito e prevalentemente per via telematica, forniscono consigli su come meglio utilizzare le tecnologie del Web a Palazzo Chigi, sulle strategie di sviluppo più opportune, e su come meglio rappresentare gli interessi della Presidenza all'interno del W3C. Tre i gruppi di competenza progettati: uno sull'accessibilità dei siti, uno su XML e in generale sulla tecnologia del Web, il terzo sulle implicazioni sociali del Web, con il compito anche di elaborare scenari verosimili sul futuro degli usi delle tecnologie.

Ciascuna delle attività previste era in effetti un esempio di costruzione organizzativa per moduli. Un gruppo di competenza è un modulo, che può essere applicato a più temi diversi - a tre temi, nelle previsioni del caso. Le attività relative al Web, e così pure quelle di rappresentanza all'interno del W3C, erano pensate come moduli, sia nel senso dell'eventuale replicabilità - le stesse modalità con cui si partecipa al W3C possono essere applicate all'eventuale partecipazione ad altre organizzazioni simili che si occupano di altri aspetti delle tecnologie di Internet - sia nel senso che ciascuna attività è ben delimitata nei suoi confini, ben descritta nelle sue modalità di funzionamento, e sostanzialmente autonoma nel suo funzionamento.

Tutti insieme, e con le relazioni previste, i moduli progettati avrebbero concorso alla realizzazione di una strategia complessiva, tendente a migliorare e incrementare i servizi offerti dalla Presidenza del Consiglio, a fornire indicazioni e guida ad altre strutture governative affinché queste, adottando soluzioni modulari già sperimentate a Palazzo Chigi, potessero migliorare il loro uso della tecnologie, aumentare il grado di collaborazione con le stesse, e contribuire alla realizzazione di un Governo sensibile ai temi della modernizzazione, serio, competente, e presente nei consessi internazionali. Presi singolarmente, o ricomposti in modo diverso da quello previsto all'inizio, i moduli organizzativi avrebbero comunque generato dei benefici tangibili.

Se queste erano le intenzioni formulate all'inizio dell'anno 2000, è opportuno dare brevemente conto degli sviluppi successivi all'incontro del 7 febbraio. Poche settimane dopo quell'incontro, una visita alla sede del W3C presso il MIT a Boston permise di incontrare Tim Berners Lee, il direttore del W3C, e gli altri responsabili del Consorzio del Web<sup>16</sup>. Nel maggio seguente, ottenute le necessarie autorizzazioni, la Presidenza del Consiglio divenne membro del W3C<sup>17</sup>.

Nel maggio 2000 i rappresentanti dei membri italiani del W3C si sono incontrati a Palazzo Chigi per discutere l'opportunità di un livello maggiore di coordinamento. La prima azione intrapresa, con la collaborazione dell'Ufficio italiano del W3C, è stata la creazione di un notiziario sulle attività del W3C, distribuito per posta elettronica. In luglio, presso il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri si è insediata una commissione con l'obiettivo di valutare quali misure concrete debbano essere

---

<sup>16</sup> Un resoconto dell'incontro là effettuato è in <http://www.governo.it/edream/17febbraio2000-verbalew3c.html>

<sup>17</sup> Il governo italiano ha aumentato negli ultimi anni il suo livello di presenza internazionale rispetto al passato, con l'opera del Forum per la Società dell'Informazione e di altri soggetti ad hoc. Malgrado queste attività, le imprese italiane sono ancora poco presenti nei luoghi dove si determinano gli standard delle nuove tecnologie. Il W3C ha circa 500 membri, ma soltanto sei di questi sono italiani. Oltre alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che è l'unico esempio al mondo di un ufficio di un Capo di Governo membro del W3C, gli altri membri italiani sono il CNR, Telecom Italia, Onion SPA, Hit SRL, e l'Università di Bologna.

prese per garantire l'accessibilità dei siti pubblici. Nel contempo, nei mesi da febbraio a maggio, si sono avviati i tre gruppi di competenza previsti, ciascuno con una riunione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La sconfitta del centro sinistra alle elezioni regionali dell'aprile 2000, e le dimissioni del Governo D'Alema che ne sono seguite, ha determinato una battuta d'arresto momentanea al progetto. Uno degli autori di questo scritto, Claudio Caprara, oltre ad essere il responsabile del Web della Presidenza del Consiglio, faceva parte dello staff personale del Presidente del Consiglio D'Alema. Quel ruolo era importante per governare gli interventi previsti all'interno di una situazione a dir poco complessa<sup>18</sup>.

E' stato in seguito a questa battuta di arresto che il carattere modulare delle realizzazioni in corso si è rivelata utile. Il nuovo governo, presieduto da Giuliano Amato, ha potuto valutare quali porzioni di quanto era stato fatto, o era in corso di realizzazione, fossero utilizzabili all'interno della situazione modificata. Il riutilizzo degli "artefatti organizzativi" predisposti precedentemente è stato agevolato dalla possibilità di ricomporli con semplicità, a formare strategie complessive anche diverse rispetto a quella ideata originariamente. La strategia complessiva prevista nel gennaio del 2000 è stata in parte realizzata, in parte è in corso di realizzazione e in parte è stata reinterpretata, in seguito alla nascita del Governo Amato e alla luce della nuova soluzione.

Nell'autunno del 2000, sotto la guida di Stefano Menichini, il sito del governo è stato ristrutturato e ha preso il via il primo dei notiziari via posta elettronica, "Notizie dal Governo", che nel momento in cui si scrive ha circa 50 mila iscritti. E' in fase di attuazione un progetto per rendere pienamente accessibile il sito della Presidenza del Consiglio, e la commissione sull'accessibilità dei siti Web insediata presso il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri si appresta a pubblicare una direttiva in merito<sup>19</sup>.

Non hanno avuto il seguito previsto invece i gruppi di competenza, che sono stati sostituiti con una attività più informale di consultazione, sempre su base volontaria, di esperti esterni all'amministrazione.

## **Conclusioni**

Il progetto di utilizzo del Web e di Internet avviati a Palazzo Chigi all'indomani dell'insediamento del Governo D'Alema ha accettato una caratteristica difficilmente modificabile dell'istituzione - la sua complessità - e ha tentato di utilizzarne un'altra importante - il suo potere legittimante - per ottenere alcuni risultati concreti. Il metodo adottato è stato quello delle costruzioni modulari. Se, da un punto di vista generale, la modularità degli artefatti organizzativi garantisce una migliore gestione della complessità, in questo caso essa ha agevolato la continuità del progetto anche in seguito alle dimissioni del Governo D'Alema.

Alcune considerazioni sui nuovi spazi delle reti sembrano particolarmente pertinenti nel nostro caso, in cui la geografia è così tradizionale e territoriale da essere addirittura implosa nel nome del luogo fisico, Palazzo Chigi, che è la sede principale della

---

<sup>18</sup> Claudio Caprara lasciò il suo incarico di responsabile del Web di Palazzo Chigi nel giugno del 2000. Nel luglio 2000 fu sostituito da Stefano Menichini, già consigliere per la comunicazione del Governo del Primo Ministro Giuliano Amato.

<sup>19</sup> Parallelammente, sta operando, con obiettivi più ambiziosi, una ulteriore commissione istituita presso l'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione.

Presidenza del Consiglio dei Ministri e col quale essa è normalmente identificata. Sarebbe eccessivamente pretenzioso sostenere che, con il Web, si è mutato significativamente il rapporto della Presidenza del Consiglio con il territorio. Pare più prudente affermare che, anche all'interno di una organizzazione molto complessa e tradizionale, l'utilizzo delle nuove tecnologie può comunque permettere di approfittare delle possibilità di riconfigurazione geografica offerta dalle nuove tecnologie. Ai tradizionali rapporti tra gli uffici, intesi in senso architettonico come le stanze al cui interno i funzionari trascorrono la giornata, si sono affiancati i rapporti in rete, tra persone distanti e spesso esterne all'amministrazione. Grazie a Internet e al Web, alla Presidenza del Consiglio hanno iniziato a convivere delle geografie diverse e contrastanti.

A Palazzo Chigi, che è il luogo più italiano della nostra amministrazione pubblica, le novità annunciate vengono accolte dal disincanto di chi ha avuto l'occasione di ascoltare molti altri annunci in precedenza, nessuno dei quali è riuscito a cambiare i colori del palazzo. Neppure l'esperienza di cui abbiamo parlato ha riscolpito le pieghe di Palazzo Chigi, ma ne ha modificate alcune, ottenendo qualche risultato concreto: molto di quanto si era progettato è stato realizzato, ed è quotidianamente utilizzato, e giudicato, da migliaia di cittadini<sup>20</sup>. Le cose concrete, fatte per intero, fatte anche a metà ma superando ostacoli importanti, sono il motore delle trasformazioni, ed è utile che nell'azione di governo e nel dibattito sull'azione di governo si parli di queste. Nel nostro caso, non tutto quel che si voleva fare alla fine sarà realizzato, e in questa parzialità dei risultati si giocano i giudizi sull'azione di governo.

Chi partecipa a un progetto di governo che si vuole innovativo, si diceva all'inizio, fa fatica a mantenere il coinvolgimento, verso le cose fatte e verso quelle non fatte, a un livello puramente razionale: ogni piega del caso particolare quasi inevitabilmente richiama la nostra attenzione alle trame di un tema generale, che riguarda il governo del paese e la nostra vicenda nazionale. Ecco allora che l'utilizzo di Internet finisce per risultare un incidente, e le nuove tecnologie sono soltanto uno strumento che è a disposizione per modificare e rendere più praticabili i termini di un problema generale. Internet, le trasformazioni organizzative che consente e le nuove geografie che forma, forse sono soltanto dei pretesti, per chi desidera superare, passando di lato, qualcuno dei limiti della nostra vicenda nazionale<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Il nuovo web di Palazzo Chigi ha ricevuto commenti positivi. Per esempio, nei primi mesi del 2000, un'indagine effettuata dal Sole 24 Ore, riportata all'indirizzo [http://www.ilsole24ore.it/24oreinformatica/indagine\\_ministeri/presidenza.htm](http://www.ilsole24ore.it/24oreinformatica/indagine_ministeri/presidenza.htm), giudica il sito della Presidenza del Consiglio il migliore del governo. La medesima conclusione è raggiunta da un'indagine condotta nello stesso anno presso l'Università di Trieste.

<sup>21</sup> Una conclusione analoga è in Lucio Picci, 1999, cit., p. 196-197.