

## **Agenda digitale : di che cosa si sta parlando?**

***Giorgio De Michelis***

***DISCo, Università degli Studi di Milano – Bicocca***

***gdemich@disco.unimib.it***

Non riesco a partecipare al dibattito, ricco e vivace, che accompagna il lancio dell'Agenda Digitale Italiana. ("Lo Stato promuove lo sviluppo dell'economia e della cultura digitali, definisce politiche di incentivo alla domanda di servizi digitali e favorisce l'alfabetizzazione informatica, nonché la ricerca e l'innovazione tecnologiche, quali fattori essenziali di progresso e opportunità di arricchimento economico, culturale e civile.", così sono definiti i suoi obiettivi nel DL 18 ottobre 2012, n.° 169), atto strategicamente importante che allinea l'Italia all'Europa, che aveva già definito e presentato al Parlamento Europeo una sua Agenda Digitale il 19 maggio 2010 – COM(2010)0245), perché esso mi confonde: da una parte, non posso che plaudire a molti dei punti del documento e associarmi a chi spera che essi non restino lettera morta, dall'altra, però, ho l'impressione che le speranze che il documento suscita hanno molte probabilità di restare deluse, perché il documento è in sostanza troppo generico per mordere davvero una realtà arretrata e distratta. Mancano a mio avviso sia elementi di conoscenza sulla situazione dell'economia e della cultura digitali in Italia, che possano consentire di valutare i gap da colmare sui vari terreni, sia indicazioni capaci di cambiare una situazione in cui i finanziamenti pubblici su questo terreno generalmente sono consumati senza risultati apprezzabili. Per poter essere abbastanza preciso nel mio discorso, mi concentrerò in queste pagine sulle politiche di incentivo alla domanda di servizi digitali nel settore pubblico, quelle che in altri tempi venivano chiamati i processi di informatizzazione della nostra Pubblica Amministrazione (PA). Preferisco usare questo termine un po' desueto, ma chiaro, perché il dibattito è troppo veloce nell'adottare e nello scaricare termini più moderni e più evocativi (e-government, smart government, open data, smart cities) per cui si rischia di aderire alle mode e di perdere il filo del discorso.

Dicevo, qui sopra, che il dibattito non si fonda, a mio avviso, su una conoscenza adeguata del livello di sviluppo dell'economia e della cultura digitale. Nello specifico del tema su cui mi concentro qui, l'Agenda Digitale Italiana continua la tradizione, tutta Italiana, di portare avanti il discorso dell'informatizzazione della PA come se fosse nuovo e aprisse un nuovo campo di interventi, senza fare i conti con quanto è stato fatto e soprattutto tentato e non fatto in precedenza. Eppure sono tante le domande cui si dovrebbe dare risposta, per essere sicuri che non stiamo per ripetere mosse inefficaci e sbagliate. In Tabella 1, presento un elenco (parziale) delle domande che vorrei trovassero risposta per dare sostanza alle politiche che si mettono in campo.

Inserire Tabella 1

Dalla loro lettura, e dalla frammentarietà della conoscenza oggi disponibile su cui esse vogliono gettare luce, emerge, spero, con chiarezza che la risposta ad esse è un passaggio obbligato, se si vuole cambiare il modo in cui si trattano le questioni legate

all'ICT (Information and Communication Technology) pubblica in Italia.

Ma non meno importante è l'altro punto che ho indicato più sopra. Anche senza le risposte alle mie domande, che auspico trovino, comunque, in ricerche puntuali le risposte attese, è possibile fin d'ora dare una maggiore qualità agli interventi di informatizzazione della PA.

In quello che si dice, alle volte con competenza, incisività e buone ragioni, sull'uso delle tecnologie nella PA, l'attenzione ai sistemi che potrebbero essere usati (e che sono già usati in altri paesi), la discussione sui costi e sugli eventuali benefici, la critica degli sprechi e dei fallimenti, gli impegni a fare di più e fare diverso, si sviluppa a sé stante, distaccata dal quadro generale (in questo caso la nostra PA nelle sue diverse articolazioni e le politiche ad essa dedicate) per cui ho perfino difficoltà a dire se sono d'accordo o meno con questa o quella proposta. Perché la discussione su un piano così ampio e così importante, come l'Agenda Digitale Italiana, sia proficuo e lo aiuti ad essere efficace e ad arricchire la proposta stessa, bisogna prima sapere di che cosa stiamo parlando: quali sono gli obiettivi, quali gli effetti, quali le priorità e quali le modalità di intervento. Ma tutto questo oggi non c'è, essendo gli obiettivi elencati in termini generici per l'intera Agenda e non specificati intervento per intervento.

Cercherò quindi in queste pagine di riprendere il discorso dai suoi cardini fondamentali per proporre uno schema di ragionamento entro il quale sia possibile discutere le scelte compiute dal governo centrale e dagli enti locali e valutare le proposte che appassionano e dividono l'opinione pubblica. In questo ragionamento farò anche riferimenti a fatti concreti e suggerirò delle proposte, senza nessuna ambizione di tratteggiare quello che potrebbe essere un programma di informatizzazione della PA in Italia, ma con intenti piuttosto amichevolmente polemici, volti a far emergere i limiti che credo vanifichino la possibilità stessa di un dibattito serio e propositivo su questo tema che credo di decisiva importanza per i processi di modernizzazione del nostro Paese. Faccio questo, perché, ritenendo che tale modernizzazione non possa costituire, di per sé, un'agenda politica ma piuttosto delinei gli spazi entro cui un'azione politica può trovare efficacia, non voglio dare un contributo di idee al dibattito in corso, ma aiutarlo a diventare più intelleggibile e proficuo.

Va da sé che, proprio per il mio ritornare alle questioni fondamentali, molte delle cose che dirò possono apparire al lettore più avvertito ben note, quando non risapute, ma penso sia opportuno riprenderle con nettezza per evitare che esse siano dimenticate nella foga dell'attualità e della voglia di dire qualche cosa.

1.

Perché è ancora d'attualità in Italia l'informatizzazione della PA, di cui si parla da decenni? Vi è un complesso di ragioni a giustificarlo il ricordo delle quali è di grande importanza perché contribuiscono a delineare lo scenario entro cui si situa la questione.

In primis, il meritevole sforzo di dotare le nostre PA di servizi tecnologici adeguati e simili a quelli di altri più evoluti paesi, Europei e non, ha incontrato negli ultimi decenni più fallimenti che successi (De Michelis, 2009), per cui chiunque si accinge ad occuparsi del tema, con responsabilità e poteri, tende a predisporre un nuovo piano, senza vedere il suo intervento in continuità con quanto già fatto (intendiamoci: non è che non è stato fatto niente, i segni dell'ICT sono ben visibili nella nostra PA e

probabilmente vale che da quello che abbiamo di informatizzazione non possiamo più tornare indietro), perché quello che abbiamo fatto non è mai stato analizzato né dal punto di vista di una ricognizione precisa di che cosa è stato fatto, né da quello della sua corrispondenza con gli obiettivi che gli erano stati attribuiti, né dal punto di vista di una qualche forma di analisi costi/benefici.

In secondo luogo, il contesto tecnologico a cui si deve fare riferimento è in dinamica, quando non turbolenta, evoluzione. L'innovazione tecnologica crea, di frequente, nuove opportunità che non possono essere mancate e che, comunque, impongono di rivedere l'agenda perché consentono di fare dei salti in avanti, rendendo inutile fare oggi quello che non si è fatto negli anni scorsi.

Vi è poi, ed è strettamente correlata al punto precedente, l'inefficacia che gli interventi di informatizzazione hanno spesso avuto fin qui, con grave (anche se limitato) dispendio di risorse, crescente disillusione sul ruolo salvifico delle tecnologie, e un impatto negativo sull'intero comparto ICT del nostro Paese.

Ad evitare ambiguità, voglio affermare che l'investimento in informatica è stato in Italia negli ultimi anni largamente sottodimensionato. Anche se questo può essere considerato un bene visto che molto di quello che è stato fatto è andato sprecato, non c'è ragione di alcuna soddisfazione, perché avere evitato degli sprechi non evita anche che il nostro Paese scivoli indietro in termini di efficienza della PA e di produttività del sistema Paese. La disillusione di cui parlo, che investe l'opinione pubblica, i giovani che si affacciano al mercato del lavoro ed il nostro sistema industriale, in particolare le imprese del Made in Italy, quelle che competono sui mercati del mondo) è un fattore frenante di peso per il nostro sviluppo sociale ed economico.

Le ragioni stesse che spiegano la permanente attualità dell'Agenda Digitale nel nostro Paese, non giustificano però l'assenza di memoria di questo dibattito. Esso non può prescindere da una seria disanima di quello che è stato fatto e dei suoi risultati, pena la ripetizione di un discorso senza fondamento e senza capacità di creare aspettative non ideologiche.

2.

Quali obiettivi è ragionevole perseguire con l'informatizzazione della Pubblica Amministrazione? Vi è chi -e non sono la minoranza, anzi il loro discorso ha influenzato ed influenza in maniera decisiva l'operato dei governi- vede le ICT come un investimento che può produrre un 'incremento di efficienza e, quindi, una riduzione dei costi della nostra pachidermica PA, senza collegarlo quindi alle azioni che sono comunque in corso per la riforma e/o la riorganizzazione della stessa. Si tratta insomma di automatizzare le procedure amministrative così come sono riducendone tempi e costi per ricavarne un risparmio, che può immediatamente avere un impatto positivo sulle nostre finanze pubbliche. Sembra un ragionamento di buon senso che fissa un obiettivo di rilievo, apparentemente raggiungibile senza difficoltà, e mira a perseguirlo con rapidità. Della riforma della PA e della sua conseguente riorganizzazione, si parlerà in un secondo tempo, ora occupiamoci dei costi: la politica dei due tempi riemerge su questo terreno e ottiene l'effetto di rendere l'aspettativa di una riforma sempre più remota e irrilevante. Ma questa posizione non tiene conto di alcune questioni che non possono essere aggirate. Primo, i risparmi prodotti dall'automazione (quello che fanno le macchine non c'è più bisogno che lo facciano le persone, la digitalizzazione dei documenti elimina la carta e rende la gestione degli archivi efficiente, la comunicazione elettronica non costa nulla -più o meno- e annulla i ritardi temporali, ecc.) non sono, nella grande maggioranza, immediatamente riutilizzabili o monetizzabili e le attese che si fanno su questo

terreno sono spesso deluse. Ogni intervento informatico ha, d'altra parte, anche dei costi (per la gestione e manutenzione dell'hardware e del software, per il suo aggiornamento, per la formazione del personale ecc.) e, così spesso accade che, a fronte della mancanza dei benefici e del perdurare dei costi, si finisca per lasciare andare in disuso i sistemi che si sono realizzati.

Un ultimo argomento per disilludere quelli che ancora pensano che usare l'ICT per ridurre i costi senza cambiare la PA abbia senso: i governi che si susseguono nel nostro Paese sanno comunque che una riforma della PA è comunque da fare, se non si vuole far diventare la sfiducia della popolazione in essa una valanga incontrollabile (Perché pagare le tasse ad uno stato come questo? Le regole sono solo un impaccio. Il Pubblico Impiego è fatto da ladri e fannulloni, etc.). Gli interventi che si fanno per rendere efficiente la macchina della PA così com'è, non possono non avere l'effetto di irrigidire i comportamenti, da aumentare i costi del suo cambiamento. Quindi lungi dall'essere un prima (efficienza e taglio dei costi) che prepara un dopo (efficacia e nuova PA), ci troveremo di fronte ad un prima che allontana in un futuro indeterminato il dopo. E' così che l'informatizzazione, anche nell'opinione pubblica più avvertita viene sempre più vissuta come una medicina amara, magari necessaria, ma non portatrice di benefici per tutti.

3.

Un altro problema per l'informatizzazione della PA del nostro paese è come essa viene finanziata. Con Alfonso Fuggetta, qualche tempo fa (De Michelis & Fuggetta, 2010), abbiamo sottolineato con forza che i sistemi della PA non possono essere finanziati nella logica dei progetti di innovazione, ma devono essere considerati a tutti gli effetti degli acquisti e come tali devono essere trattati. Non è difficile spiegare il perché di questa osservazione: la logica del progetto, infatti, assegna delle risorse per la realizzazione di un nuovo sistema, ma non può occuparsi del suo esercizio, che, al di là, dei benefici che può portare, è comunque costoso (si può in generale valutare, a spanne, che l'esercizio di un nuovo sistema costa tra un quarto ed un quinto del costo della creazione del sistema, tenendo conto di software, hardware e dei servizi correlati). L'adozione di un nuovo software in una PA è il frutto di una decisione che ha un impatto durevole nel tempo e che quindi ha al suo centro l'esercizio dello stesso in un periodo prolungato e deve farsene carico. Perché l'intervento non generi brutte sorprese è necessario, quindi, che l'ente che lo decide valuti il costo che di cui si fa carico e determini se è in grado di farvi fronte e come; altrimenti, dopo poco tempo si troverà in difficoltà e finirà per trascurarne la manutenzione ed aggiornamento (è questa la causa primaria dei fallimenti che costellano la storia dell'informatica pubblica Italiana). Il problema ha un carattere generale (l'informatizzazione deve prevedere una modifica della struttura dei costi, con uno spostamento di risorse da lavoro e infrastrutture fisiche a infrastrutture ICT) ed un carattere specifico (per ogni nuovo sistema deve essere determinato da dove si prendono le risorse per il suo esercizio). La complessità della situazione richiede cioè che, da una parte, la PA inquadri la sua informatizzazione in un cambiamento radicale dalla struttura dei suoi costi, in modo da valorizzare a livello di bilancio il costo dell'informatica a scapito di altri costi, che vanno necessariamente ridotti (personale, trasferite, spazi, carta, ecc.) almeno in termini percentuali, dall'altra, disegni, per ogni singolo intervento, il modo con cui i nuovi costi saranno compensati, verificando se questo è possibile nello specifico di quell'intervento o se è invece necessario inquadrarlo in un contesto più ampio ove i suoi benefici possono essere adeguatamente valorizzati. Ragionare sull'informatica come riduttrice di costi in termini generali senza declinare

l'argomento in termini precisi caso per caso e senza fare della riduzione di costi uno dei parametri decisivi dei progetti che si lanciano, è uno dei vizi più gravi che ha il discorso sull'informatizzazione nel nostro paese.

4.

L'informatizzazione della PA deve essere anche valutata dal lato dell'offerta. Anche su questo terreno, infatti, lo scenario presenta problemi ineludibili e di non semplice soluzione. L'offerta ICT che la PA si trova d'avanti è, infatti, molto carente da diversi punti di vista. In primo luogo, il mercato dell'ICT nel suo complesso (comprendendo, cioè, tutti i suoi attori, dalle società del comparto nazionali alle multinazionali, dalle piccole alle grandi, dai centri di ricerca alle Università) e con lodevoli eccezioni che non mutano però il quadro generale, ha ben poca capacità di innovazione e progettazione, per cui non ha un'offerta adeguata per i problemi complessi che vanno affrontati ma si caratterizza per soluzioni 'commodificate' e a basso valore aggiunto. Questa situazione di ristagno peggiora di giorno in giorno, giacché i finanziamenti per l'innovazione non sono canalizzati a dare gambe alle imprese di maggiore qualità, siano esse società di una certa dimensione dotate di reparti di ricerca e sviluppo funzionanti oppure start up, che nascono con l'obiettivo di realizzare innovazione, ma vengono attribuiti con procedure opache in cui l'innovazione è spesso solo uno slogan. E' invece rispetto a questo lato del mercato pubblico dell'ICT, che un uso efficace dei finanziamenti pubblici per l'innovazione può giocare un ruolo decisivo. Detto, quindi, che l'informatizzazione per le PA non può che essere una questione di gestione degli acquisti, i finanziamenti per l'innovazione rimangono un motore importantissimo, se si vuole riqualificare l'offerta. Per questo, è necessario finalizzare questi finanziamenti allo sviluppo di progetti innovativi che trovano il loro senso nelle azioni che si portano avanti per la riorganizzazione e la riforma della PA, piuttosto che al supporto delle singole PA nell'adozione di nuovi sistemi ICT. Questi finanziamenti saranno tanto più utili, se essi concorreranno alla creazione e omologazione di un gruppo di imprese capaci di progettare innovazione, di confrontarsi con il mercato pubblico (ma non solo quello) e di sviluppare sinergie tra loro e con i centri di ricerca che decidono di investire risorse e intelligenza sul terreno dell'innovazione della PA. Sono numerosi i temi su cui si possono definire i programmi di innovazione da finanziare, evitando però di inseguire le mode e di destinare i fondi per l'innovazione a quelli che dovrebbero essere le politiche di acquisto della PA: invece che alle smart cities e agli open data, per fare un esempio, sarebbe più opportuno puntare a temi più generali e più capaci di creare competenze da sviluppare negli anni: Linux e l'Open Source, il Cloud Computing, i sistemi modulari e le ontologie, sempre per fare degli esempi. Su temi come questi, infatti, è possibile creare dei network che comprendono imprese private, soprattutto PMI, Università e centri di ricerca, in cui si sviluppano delle competenze che garantiscano servizi sempre più qualitativi (solide competenze tecnologiche e capacità di progettazione di innovazione) alle PA.

5.

Una seconda area in cui l'offerta deve cambiare, e cambiare in fretta, è nel formato dei servizi che esse offrono alle PA. In primo luogo esse devono essere davvero capaci di fornire 'servizi', avendo ben chiaro di che cosa significa questa parola e non limitandosi a dare ai loro clienti pubblici dei sistemi a base ICT senza assumersi alcuna responsabilità rispetto ai risultati che questi daranno. Dare servizi alle PA vuol dire, per esempio, dare loro i sistemi nel formato (ad esempio, chiavi in mano oppure in cloud computing) aiutandoli a ridisegnare la loro organizzazione in modo da

massimizzare le prestazioni che potranno erogare, ed infine, last but not least, definendo la formula di investimento che consente loro di fare l'investimento con il minimo rischio ed il massimo di efficacia. Dare alla PA servizi vuol dire aprire con essa un dialogo responsabile in cui la prima impara sempre meglio a formulare le sue esigenze (di prestazioni di servizio, con una precisa indicazione della sua capacità di spesa in termini di investimento e di esercizio) e le imprese confezionano offerte in cui garantiscono tempi certi, le prestazioni richieste e costi coerenti. Non è possibile che i fornitori della PA non si facciano carico dell'efficacia dei sistemi e delle procedure che installano presso i loro clienti pubblici, nascondendosi dietro la presunta incapacità di prendersi carico di quei sistemi e di quelle procedure: i fornitori impareranno anche a dire di no, se i contratti che stipuleranno li riterranno responsabili degli eventuali malfunzionamenti o fallimenti.

Anche su questo terreno, va costruita una cultura del servizio presso i fornitori (e presso le PA) che oggi manca: la collaborazione tra Università e imprese può giocare un ruolo rilevante anche su questo terreno e, se ci sono fondi pubblici per la formazione, è utile riversarli su questi temi, piuttosto che su argomenti che non sono strettamente legati alla riqualificazione del mercato.

6.

Dicevamo sopra che gli interventi di informatizzazione della PA vanno visti come parte integrante delle sue politiche di cambiamento e non possono essere pensati come puri e semplici strumenti di recupero di efficienza e di riduzione dei costi. Sottolineo ancora che un intervento che miri solo al recupero di efficienza, senza ridisegnare i processi, le funzioni e l'identità stessa del settore pubblico, non solo perde un'occasione fondamentale per contribuire al rinnovamento del nostro paese, ma in verità gli gioca contro, perché per consentirgli di raggiungere i suoi obiettivi è necessario evitare di modificare l'assetto della PA pena la creazione di turbolenze che rischiano di vanificare sia il recupero di efficienza che il rinnovamento. E' ben noto che il tema della riforma o riorganizzazione della PA è oggetto di una discussione appassionata, in cui si confrontano posizioni diverse, da diversi punti di vista. Non intendo qui prendere partito su questo terreno (si veda ad esempio: Butera & Dente, 2009), se non per dire che qualunque intervento su questo terreno non può evitare di prendere in considerazione le questioni organizzative connesse a qualunque processo di cambiamento, evitando di rimanere sterilmente sul terreno giuridico e normativo. Ed è sul piano organizzativo che gli interventi tecnologici diventano componenti necessarie di qualunque processo di cambiamento. Senza di essi, infatti, il rinnovamento della PA non può avvenire: la complessità della macchina dello Stato è infatti oggi tale che, senza un uso efficace dell'ICT, la sua trasformazione non è possibile. Questo può apparire un articolo di fede, senza giustificazioni, se non lo sostanziamo con qualche esempio ragionato, anche se brevemente. E' quello che faremo nei punti che seguono, senza ambizioni di completezza, per rendere, comunque, chiaro che molte delle cose che si devono fare sono ben note e condivise da diverse angolazioni politiche.

7.

E' ormai opinione comune che la PA deve rimettere al centro del suo operare il cittadino, che deve passare da soggetto sottoposto a regole e doveri a portatore di diritti e misura delle sue prestazioni. Questo si può avere se la PA disegna le sue relazioni con le persone fisiche e giuridiche in termini di servizio (Denhardt & Denhardt, 2000), ascoltandoli, finalizzando le proprie prestazioni alla loro

soddisfazione, tenendo vivo con loro un dialogo in cui essa impara ad orientare le sue prestazioni in accordo con le loro dinamiche comportamentali ed i loro desideri. Sviluppare il servizio pubblico è quindi una delle priorità della PA, ma non è compito semplice: esso richiede un cambiamento culturale profondo nel personale pubblico, che si può ottenere solamente coniugando interventi formativi con sistemi di gestione del personale orientati al raggiungimento di risultati misurati in termini di soddisfazione del cliente. Ma questo, che pure è fondamentale, non basta: si tratta di accorpate le prestazioni della PA attorno alle condizioni di soddisfazioni del cittadino, indipendentemente dall'ufficio che eroga la prestazione. Poiché una riorganizzazione, che accorpi le prestazioni pubbliche attorno al cittadino superando le attuali strutture funzionali, non è pensabile per ragioni organizzative, normative e di competenza, ecco che qui il ruolo dell'ICT diventa decisivo per rendere il servizio possibile ed efficace senza che sia necessario ridisegnare completamente le articolazioni organizzative della PA. Con l'ICT, infatti, noi possiamo accorpate, dalla parte del cittadino le prestazioni, di uffici o addirittura di enti diversi, senza toccare le loro attuali strutture organizzative.

Senza approfondire oltre il discorso, concludo su questo tema ricordando che la logica del servizio può aiutare anche a ridare efficacia e slancio alle interazioni tra amministrazioni diverse e tra le strutture di una stessa amministrazione.

8.

Ma l'assunzione del servizio, come paradigma centrale per dare forma alle prestazioni pubbliche, non è pensabile senza che venga modificato profondamente il ruolo del manager pubblico, che deve essere valutabile e valutato sulla base degli obiettivi che la sua struttura si dà anno per anno e del grado di raggiungimento di quegli obiettivi. Il manager pubblico deve spostare la sua attenzione dalla soluzione dei breakdown principali che impattano la struttura che guida, che caratterizza la strana combinazione di rispetto acritico delle norme e logica emergenziale che dà forma ai comportamenti della stragrande maggioranza delle nostre amministrazioni pubbliche, alla gestione del cambiamento organizzativo e tecnologico della sua struttura, al fine di migliorarne le prestazioni e limitare progressivamente i breakdown. Questo cambiamento è decisivo perché attiverebbe il processo di cambiamento continuo delle prestazioni delle strutture e consentirebbe delle 'spending review' mirate, che realizzano risparmi verificabili e quantificabili (in alternativa ai tagli omogenei cui si sono ridotti anche i recenti provvedimenti del Governo Monti). Naturalmente, anche su questo terreno, il cambiamento che pensiamo è, in primis, culturale, ma deve essere accompagnato dal mettere i manager in condizione di valutare le prestazioni della sua struttura e di simulare quali prestazioni essa avrebbe, una volta attuato un cambiamento. Un manager che migliora qualità e costi della struttura sotto la sua responsabilità ha bisogno di avere accesso alle informazioni e alla loro elaborazione senza vincoli e restrizioni, cosa che oggi i sistemi ICT non gli garantiscono, pena l'impossibilità di prendersi seriamente delle responsabilità al riguardo.

9.

Un terzo tema di cambiamento che riguarda il nostro discorso è la riorganizzazione della macchina dello stato conseguente all'attuazione del federalismo (uso qui questo termine per indicare i processi di completamento del decentramento dello stato, senza prendere partito sulle diverse interpretazioni che si danno di essi; si vedano ad esempio Malandrino, 1998; Rotelli, 2003). E' chiaro che uno stato organizzato su tre livelli di governo (stato centrale, regioni e comuni, pensando che le province

finalmente siano finalmente sul viale del tramonto) ha una complessità molto più alta di uno stato centralistico in cui tutto viene deciso in un unico punto, sia perché cresce il numero degli attori istituzionali coinvolti nei processi decisionali, sia perché il decentramento ha senso se attiva dinamiche di cambiamento differenziate ed intense. Ma il decentramento della macchina dello stato richiede che tra i vari livelli vi siano flussi bi-direzionali di informazioni che consentono a ciascun livello di operare efficacemente, per quanto di sua competenza, e questo non può avvenire senza una infrastruttura ICT che interconnette le diverse amministrazioni ed i diversi livelli di governo. E' il tema, squisitamente tecnologico, dell'interoperabilità (Liikanen, 2003), su cui si discute da tanto, senza significativi risultati concreti, ma è anche il tema della necessità che si fissino criteri uniformi sugli standard dei dati validi per tutte le amministrazioni, che è invece essenzialmente normativo.

10.

Vi è infine il tema della democrazia che è oggetto d'attenzione ed interesse nell'opinione pubblica internazionale (Watson & Mundy, 2001) e nazionale. Senza volerlo trattare approfonditamente, esso investe tematiche come la possibilità per i cittadini di far sentire al loro voce non solo per dire se approvano o meno un provvedimento, ma anche e soprattutto per sottoporre temi, proposte, problemi ed avere risposte certe e impegnative dai poteri pubblici, una maggiore trasparenza della cosa pubblica, che consenta ai cittadini di sapere che cosa fa la PA, chi sono gli eletti (o i candidati) e i dirigenti pubblici, a che punto sono i progetti in corso di esecuzione, quanto sono costati e quanto costerà il loro completamento, ecc. Ma è anche tema un tema caldo sul piano della partecipazione, la creazione di meccanismi che consentano ai cittadini di organizzarsi rispetto ai loro interessi, ai loro progetti, integrando eventualmente il ruolo dei partiti, ma soprattutto garantendo una più rapida ed efficace espressione della volontà dei singoli e delle comunità. Vi è infine il tema della liberazione delle risorse delle persone, delle famiglie, delle comunità all'interno dei servizi pubblici, in modo che queste consentano una maggiore qualità e minori costi nei servizi sociali essenziali.

Sono tutti temi di grande importanza rispetto ai quali sono numerose le proposte che prevedono un uso dell'ICT per aprire spazi ai cittadini. Ma, con mia grande preoccupazione, mi pare che nella stragrande maggioranza, queste proposte non dicono quali comportamenti nuovi l'ICT deve rendere possibili e quindi non garantiscono assolutamente che, ove approvate e finanziate, daranno i frutti sperati. Anche sul terreno della democrazia, bisogna, invece, predisporre proposte che hanno obiettivi chiari e che, tenendo conto dell'insieme dei fattori in gioco (tecnologie, utenti, impiegati pubblici, comunicazione, infrastrutture, costi di progetto e d'esercizio, ecc.), possano essere valutate dal punto di vista qualitativo e quantitativo.

11.

Vi sono anche dei temi squisitamente tecnologici che giocano un ruolo importante nei processi d'informatizzazione, che meriterebbero una attenzione da parte dell'azione politica. E' infatti chiaro che perché l'ICT sia in grado di sviluppare il suo potenziale benefico è necessario che esistano delle infrastrutture che supportano le applicazioni che vengono predisposte e le loro prestazioni. Tali infrastrutture non possono essere trattate come le applicazioni a supporto dei processi di cambiamento della PA di cui abbiamo parlato sopra, perché esse servono tutte (o molte di) quelle applicazioni e quindi legarle solo ad una o ad alcune di esse produrrebbe un risultato distorto. Si potrà comunque definire dei requisiti prestazionali che esse devono garantire, per

evitare che nel loro sviluppo si cada nel solito vizio di fare cose di cui mai nessuno verificherà la qualità e la rispondenza dei requisiti certi.

Ne elenco qui di seguito due, per illustrare la diversità delle forme che possono assumere quelle che io chiamo infrastrutture.

- a) Per molti il software libero (uso qui questo termine in senso generale per comprendere qualunque tipo di software non vincolato a qualche impresa e di libero uso: cito solo LINUX come esempio) dovrebbe essere la scelta naturale per lo sviluppo delle applicazioni delle ICT nel settore pubblico. Non si può non essere d'accordo in linea di principio, ma perché questo appello non rimanga una voce senza riscontro nella realtà, bisogna affiancare a questa scelta, le azioni che rendono lo sviluppo di applicazioni, di LINUX ad esempio, praticabile dal punto di vista dei costi, di qualità adeguata e generalizzabile a livello nazionale. Questo è oggi un miraggio poco realistico. Serve quindi la creazione di un centro di competenza LINUX (da costruire a partire dalle migliori competenze disponibili sul territorio nazionale) fargli sviluppare le piattaforme tecnologiche (versioni del sistema operativo, framework applicativi, ecc.) e far crescere attorno ad esso una rete di imprese capaci di sviluppare e installare le applicazioni per le PA. Se si teme con questo di creare un nuovo carrozzone, si possono far crescere diversi centri di competenza in competizione tra loro. Ma forse questo non è necessario, se sapremo mettere alla guida di questo centro i giovani che hanno lavorato, in modo disinteressato e con grande abilità, nell'open source fino ad oggi.
- b) Il cloud computing costituisce una base con un potenziale elevatissimo per lo sviluppo dell'ICT nel settore pubblico (Acquati et al., 2012). Ma esso non va adottato solo perché, spostando sulla nuvola i propri sistemi, una PA può ottenere significativi risparmi. Il cloud computing è interessante soprattutto se ci si avvicina ad esso con la volontà di sfruttarne le potenzialità a tutto campo, cogliendolo così come occasione di innovazione. Il cloud computing consente ad esempio, di ridefinire i servizi per l'interoperabilità tra le unità amministrative che è una delle condizioni necessarie sia alla creazione di servizi efficaci che al decentramento amministrativo. Anche in questo caso, quindi, va sostenuta la nascita di fornitori capaci di capire le esigenze della PA e di sviluppare con loro e con le imprese che sono interessate applicazioni innovative.

Spero con questi due esempi di aver fatto intravedere al lettore, che, a fianco dei progetti applicativi, ve ne sono anche alcuni infrastrutturali di grande importanza per lo sviluppo dell'informatizzazione della PA. Anche questi progetti vanno pensati con obiettivi precisi e verificabili in modo tale che possano ripagare gli investimenti di cui hanno bisogno. Per la creazione delle infrastrutture, un finanziamento pubblico orientato all'innovazione può favorire la qualificazione dell'offerta, ma non può essere considerato un premio a fondo perduto per le imprese che ne saranno beneficiarie.

12.

Torniamo, adesso, all'Agenda Digitale Italiana e sintetizziamo che cosa, sulla base di quanto detto fin qui, va fatto per qualificarla e per renderla uno strumento di programmazione di importanza strategica per il nostro Paese. Andremo per punti in modo sintetico, perché non vogliamo proporre un'altra Agenda, ma contribuire ad una sua maggiore incisività.

- a. L'Agenda Digitale Italiana deve avere obiettivi non generici e deve associarli alle singole azioni che propone. Deve anche, prima di passare all'operatività, rendere chiare quali sono le risorse ed i provvedimenti con cui si supportano le singole azioni.
- b. L'Agenda Digitale Italiana deve associare ad ogni azione che promuove, il cambiamento della PA che essa intende rinforzare.
- c. Va anche definito uno schema generale con cui le PA e/o le aziende private che intendono sviluppare azioni nel quadro dell'Agenda Digitale Italiana devono presentarle definendone costi e benefici attesi. Una normativa stringente sul rispetto di questi ultimi è anche auspicabile.
- d. Va definita una modalità particolare per la presentazione dei progetti di tipo infrastrutturale, per i quali devono essere anche individuati i soggetti proponenti e gestori.
- e. Va definita una strategia per l'innovazione, che non disegni strutture o reti dall'alto ma le faccia emergere sulla base delle esperienze che soggetti privati e pubblici sviluppano insieme alle istituzioni di ricerca ed, eventualmente, ai centri di trasferimento delle tecnologie. L'azione di cui al punto e, va anche sviluppata dal punto di vista della qualificazione dei soggetti coinvolti.

Sono cinque punti abbastanza ovvi, che però sono trascurati, quando non disattesi, dall'Agenda. Per questo sarebbe opportuno che essi venissero ripresi nella discussione che segue il suo lancio e precede la sua attivazione.

## **Bibliografia**

- Acquati, E., Macellari, S., Osnaghi, A. (a cura di), *Pubblica Amministrazione che si trasforma: cloud computing, federalismo, interoperabilità*, Bagno a Ripoli, Passigli, 2012.
- Butera, F. e Dente B. (a cura di), *Change Management nelle Pubbliche Amministrazioni: una Proposta*, Milano, Franco Angeli, 2009,
- De Michelis G., *L'informatica*, in (Butera & Dente, 2009), 300-313
- De Michelis, G. e Fuggetta, A., *ICT e Innovazione: Che fare?*, Beltel, 2010, 144, 25-28.
- Denhardt, R. B. e Denhardt, J. V., *New Public Service: Serving Rather than Steering*, *Public Administration Review*, 2000, 60(3), 549-559.
- Liikanen, E., *e-Government and the European Union*, *Upgrade*, 4(2), 2003, 7-10.
- Malandrino C., *Federalismo. Storia, idee, modelli*, Roma, Carocci, 1998.
- Rotelli E., *L'eclissi del federalismo*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- Sartori, G., *La Democrazia in Trenta Lezioni*, Milano, Mondadori, 2008.
- Watson, R. T. e Mundy, B., *A strategic perspective of electronic democracy*, *Communications of the ACM*, 44(1) 2001, 27-30.

Qual è lo stato dell'informatizzazione della PA in Italia?  
Qual è il valore delle tecnologie ICT in carico alla PA?  
Qual'è il livello di produttività della PA Italiana?  
Qual è il livello di trasparenza della PA in Italia?  
Quali benefici hanno portato i sistemi informatici adottati fin qui?  
Quante PA valutano l'efficacia della propria spesa ICT?  
Quanti sono i sistemi informatici che sono stati lasciati cadere in obsolescenza negli anni passati?  
Qual è l'incidenza della spesa informatica nel bilancio della PA?  
Quanto è aperto il mercato dell'ICT per la PA Italiana?  
Chi sono i principali fornitori ICT della PA? E che quota di mercato coprono?  
Qual è la qualità delle prestazioni che ricevono le Pa in termini di servizi ICT?  
Quali sono le imprese che hanno preso i finanziamenti pubblici per l'innovazione e quanto sono innovative?

Tabella 1 – Domande sull'informatizzazione della PA in Italia