

# **Semplificare la vita dei cittadini e delle imprese: il ruolo delle ICT**

*di Alessandro Osnaghi - Comunicazione presentata al seminario Ds - Roma, 6 luglio 2005*

Sembra oggi un fatto quasi scontato che l'innovazione basata sull'introduzione delle moderne tecnologie ICT possa contribuire alla semplificazione della vita dei cittadini e delle imprese, anche se, nel particolare contesto della pubblica amministrazione italiana, non si tratta di una affermazione del tutto ovvia e soprattutto semplice da realizzare.

Per semplificare in molti casi è sufficiente un intervento puramente normativo e organizzativo di revisione dei procedimenti, (come è stato ad esempio il caso della autocertificazione). In molti altri casi l'intervento normativo o regolamentare trova una sua ragione di essere proprio per abilitare l'uso degli strumenti che oggi la tecnologia ci offre e senza i quali le semplificazioni non sarebbero praticamente realizzabili (come è stato ad esempio il caso della firma digitale).

Spetta ad altri interventi soffermarsi sul ruolo preminente della semplificazione di norme e di procedimenti e della cosiddetta riingegnerizzazione dei processi amministrativi e personalmente non ho certo la competenza per valutare quanto si sia lontani da un ragionevole punto di arrivo di quella semplificazione che può essere introdotta anche a prescindere dall'impiego delle tecnologie ICT, ma è chiaro che gli strumenti tecnologici di cui oggi disponiamo possono influenzare in modo determinante l'organizzazione del lavoro e richiedono di per sé l'introduzione di innovazioni normative, organizzative e amministrative.

Le norme ed i regolamenti abilitanti, che in un prevedibile arco di tempo saranno necessari e sufficienti per l'impiego nella pubblica amministrazione delle tecnologie innovative ICT mi sembrano sostanzialmente disponibili, anche se, in una prossima azione di governo, si dovrà porre rimedio a numerosi guasti, che sono stati recentemente introdotti e anche se la regolamentazione tecnica richiederà una continua attenzione per introdurre con tempestività quegli adeguamenti che sono imposti dall'evoluzione tecnologica e dal continuo spostamento del punto di equilibrio economico delle soluzioni tecniche ottimali.

Tra le aree cui sarà ancora necessario dedicare attenzione segnalo, ad esempio, l'assolvimento delle imposte di bollo per singole pratiche presentate per via telematica e, soprattutto, una definitiva razionalizzazione della tuttora irrisolta tematica della gestione della identità informatica dei cittadini ai fini dell'accesso online ai servizi per i quali si richiede l'accertamento dell'identità.

Le norme costituiscono nel nostro ordinamento un fattore abilitante, ma alla fine sono gli strumenti di cui disponiamo che cambiano veramente il nostro modo di lavorare: da sole le norme, come sappiamo per esperienza, non sono un fattore sufficiente.

È necessario prendere atto che anche norme in vigore da molto tempo a supporto della semplificazione e della efficienza dell'amministrazione, come ad esempio molte di quelle introdotte con le riforme Bassanini, sono restatesi in gran parte sulla carta e chiedersi quali sono le ragioni di una evidente resistenza delle amministrazioni all'attuazione di norme che implicano un adeguamento tecnologico ed organizzativo.

## *Dove va la tecnologia*

La tecnologia ICT si muove molto rapidamente in alcune direzioni ben identificabili, spinta soprattutto dal fenomeno internet e dalle esigenze del mercato business. Come sappiamo, ed in estrema sintesi, oggi la tecnologia consente a chiunque di accedere praticamente a costo zero a qualunque informazione e ai servizi di qualunque organizzazione. Dobbiamo allora chiederci se l'amministrazione italiana abbia caratteristiche tali per cui i modelli tecnologici evolutivi e innovativi sviluppati per il mondo commerciale potrebbero non essere pienamente rispondenti alle sue esigenze, o se invece questi modelli non siano pienamente adeguati a soddisfare anche le esigenze di efficienza e di efficacia della pubblica amministrazione.

Anche se l'erogazione via internet dei servizi destinati ai cittadini ed alle imprese è un processo ancora in gran parte da completare e da diffondere a tutte le amministrazioni, possiamo tuttavia considerare acquisito culturalmente nella amministrazione italiana questo passaggio tecnologico. Il prossimo passaggio tecnologico è quello della integrazione, ormai consolidato nel mondo business, ma ancora gravemente ostacolato nella amministrazione.

Le tecnologie per l'integrazione sono in campo da almeno un decennio e consentono ai sistemi informativi di organizzazioni diverse all'interno di una amministrazione o di una azienda, ma soprattutto tra amministrazioni o aziende diverse, di scambiarsi informazioni e servizi. L'integrazione non riguarda quindi le funzioni di front-office, ma quelle di back-office delle amministrazioni.

Nel caso italiano, già lo studio di fattibilità della Rete Unitaria delle Pubbliche Amministrazioni (RUPA), elaborato nel 1995 e approvato nel gennaio 1996 dal Governo Dini, a cui ho personalmente contribuito proprio per questo aspetto, specificava i modelli architettonici, ancora oggi del tutto validi, per realizzare l'integrazione tra sistemi informativi di amministrazioni diverse, introducendo il concetto di cooperazione applicativa. Anche il Piano di e-government del giugno 2000, approvato dal governo Amato, centrava le sue azioni su progetti di integrazione tra le amministrazioni centrali e locali.

Tuttavia dopo dieci anni, e dopo almeno due generazioni tecnologiche, nessuna realizzazione di cooperazione applicativa tra i sistemi informativi di amministrazioni diverse mi risulta sviluppata - da almeno quattro anni il CNIPA lavora a regole tecniche che ormai appaiono superate dagli standard che si sono nel frattempo affermati sul mercato - e la realizzazione è stata ulteriormente rimandata al contesto dei servizi del Sistema Pubblico di Connettività, che sostituirà la RUPA e che aspetteremo per qualche anno. È necessario chiedersi come mai anche nella amministrazione italiana si sappia per tempo cosa si dovrebbe fare, ma non si riesca mai a farlo e come mai i progetti durino tanto a lungo che, anche nella migliore delle ipotesi in cui riescono ad andare in porto, finiscono con l'essere tecnologicamente obsoleti.

La tecnologia per l'integrazione basata sugli standard internet è un fatto acquisito a livello mondiale. Gli standard comuni sono supportati da tutti i fornitori e sono ormai superati i conflitti tra gli attori del mercato che avevano dato all'amministrazione italiana l'alibi di attendere la soluzione vincente. L'amministrazione, si dice, non può prendersi dei

rischi tecnologici o rischiare l'insuccesso dei progetti e quindi la strategia migliore è sempre quella di non fare niente, ma oggi non è più così.

Oggi, mentre procede a macchia di leopardo da parte di singole amministrazioni l'erogazione via internet dei servizi ai cittadini ed alle imprese, non ci sono più alibi tecnici per bloccare o ritardare quei progetti di integrazione tra i sistemi informativi delle diverse amministrazioni che costituiscono un fattore determinante per realizzare le vere semplificazioni che interessano cittadini ed imprese. Ormai è tecnologicamente chiaro che anche l'integrazione può avvenire via internet e il collegamento imposto da MIT/CNIPA tra cooperazione applicativa e SPC, sembra fatto apposta per rallentare ulteriormente i processi di integrazione.

L'integrazione, come pure ogni altra soluzione innovativa che comporta la collaborazione tra più amministrazioni, non è facile da realizzare perché oltre alle difficoltà dovute alla intrinseca debolezza tecnica delle amministrazioni, coinvolge aspetti di complessità politica, organizzativa, finanziaria e di gestione.

Chi, provenendo dall'esperienza del settore privato ha avuto l'opportunità, ma direi anche la frustrazione, di partecipare a molti progetti delle amministrazioni, sia centrali che locali, avrà certamente incontrato, nel portare a compimento le iniziative progettuali, difficoltà tali che non hanno riscontro al di fuori della pubblica amministrazione.

Una opinione molto diffusa è che la spiegazione della resistenza delle amministrazioni all'introduzione della innovazione tecnologica sia da ricercare nella carenza di risorse economiche. Si tratta di una affermazione troppo semplice.

È sicuramente vero che è necessario immettere risorse economiche nel processo di semplificazione, sia per l'introduzione delle tecnologie ICT, sia per le modifiche organizzative e per le esigenze formative che ne conseguono ed è vero che questi interventi non producono nel breve periodo una riduzione dei costi delle amministrazioni. È anche vero che, se pure la producessero nel medio periodo, le amministrazioni non possono certo spendere oggi - come invece sembra pensare il governo - i soldi che, forse, risparmierebbero domani. Il beneficio economico della semplificazione è in realtà per il sistema paese, per i cittadini e soprattutto per i professionisti e le imprese, non immediatamente e direttamente per le singole amministrazioni.

Le ragioni della scarsa capacità innovativa non sono principalmente nella mancanza di fondi, ma sono da cercare altrove, nelle fondamentali debolezze che affliggono soprattutto le amministrazioni locali e sulle propongo qualche riflessione per cercare di identificare i temi su cui si potrà lavorare in una eventuale azione di governo.

La domanda che ci dobbiamo porre è se le condizioni in cui operano le amministrazioni consentano di dispiegare con tempestività le tecnologie ICT più innovative. Per cercare una risposta vorrei analizzare brevemente quelle che ritengo essere le principali aree di debolezza strutturale delle amministrazioni nel loro complesso: il governo delle competenze, il governo dei progetti e il governo della spesa.

### ***Il governo delle competenze***

Un problema di disponibilità e di gestione delle risorse economiche e finanziarie esiste - e su questo punto tornerò brevemente più avanti - ma è soprattutto la carenza di capacità di

innovare, di sapere cosa si deve fare e come si fa a farlo, di progettare e realizzare soluzioni tecnologiche ed organizzative, il vero motivo della resistenza delle amministrazioni. In una parola quello che manca è principalmente la competenza tecnica e organizzativa.

Come si è visto, la semplificazione di molti procedimenti è in molti casi un compito confinato nell'ambito di una singola amministrazione, ma più frequentemente coinvolge molte amministrazioni appartenenti a più livelli istituzionali, le amministrazioni centrali, ma soprattutto le locali, anche ogni piccolo comune: basta pensare al caso dello sportello unico o alle esigenze della decertificazione. Per dare attuazione a normative tecniche complesse (applicare la firma digitale, ad esempio, non è cosa tecnicamente semplicissima, come pure non è semplice conformarsi alle normative sulla sicurezza e la privacy) un minimo di comprensione della materia è comunque necessario e si richiedono oggi conoscenze e competenze di cui in generale le amministrazioni non dispongono.

Non si tratta di avere in casa tutta la competenza per progettare, sviluppare e gestire soluzioni informatiche avanzate, ma almeno di essere in grado di definirne i requisiti con precisione sufficiente ad arrivare alla stesura dei capitolati tecnici necessari per procedere agli affidamenti e di avere poi almeno la capacità di gestire i rapporti tecnici con i fornitori e di monitorare l'avanzamento delle attività di sviluppo.

Se le amministrazioni centrali, ma anche grandi amministrazioni locali come le regioni possono, e in molti casi lo hanno fatto attraverso società o enti strumentali, dotarsi delle competenze necessarie per arrivare alla specificazione dei progetti e alla predisposizione della documentazione tecnica per gli affidamenti, la stessa cosa non appare possibile e neppure ragionevole per le piccole e medie amministrazioni locali.

Un programma di governo che voglia portare a compimento in tempi brevi almeno alcuni progetti di sistema prioritari, dovrà prendere atto di questa realtà e porsi l'obiettivo di sostenere la capacità delle amministrazioni piccole e medie di far fronte alle attività di progettazione tecnica nel settore ICT.

Si potranno discutere molte possibili soluzioni, non necessariamente tutte alternative, che vanno dalla creazione di centri di competenza progettuale, alla creazione di condizioni - sostenibili e non puramente propagandistiche - per il riuso di soluzioni informatiche già sviluppate da altre amministrazioni, fino alla definizione di regole di standardizzazione che mettano gli operatori privati in condizione di investire su soluzioni a pacchetto.

### ***Il governo dei progetti***

A prescindere dalle competenze tecniche, per ottenere risultati di sistema è necessaria la collaborazione e l'integrazione progettuale di amministrazioni diverse - ciascuna delle quali svolge compiti propri e realizza proprie soluzioni - che devono sincronizzare i tempi di sviluppo e di dispiegamento. (Si pensi ad esempio alla carta di identità elettronica che deve essere erogata da tutti i comuni italiani grandi, medi e piccoli e dovrebbe essere accettata per l'accesso ai servizi di tutte le amministrazioni; oppure alle tematiche della circolarità anagrafica, o sanitaria, o del lavoro).

Uno degli ostacoli più seri alla collaborazione dei livelli tecnici è la conflittualità esistente a livello politico tra amministrazioni e tra livelli istituzionali. È raro vedere due amministrazioni centrali collaborare, oppure un comune capoluogo collaborare con la propria regione, oppure un comune cercare di risolvere lo stesso problema in modo identico a quanto

fatto da un altro comune. Più che di sana competizione si tratta proprio di conflittualità, dovuta ad una rivendicazione improduttiva del ruolo della propria autonomia, che per essere superata richiede l'esercizio di una grande responsabilità da parte dei politici e degli amministratori. Invece ognuno va normalmente per la sua strada con la scusa di dover rispondere direttamente ai propri elettori e l'esigenza di dare priorità a risultati localmente visibili viene prima di ogni considerazione degli interessi collettivi e di sistema.

La conflittualità e le mancate sinergie tra amministrazioni determinano sperperi di risorse in progetti duplicati o inutili che vengono realizzati per affermare o consolidare un proprio ruolo e a riprova di questa situazione si potrebbero citare innumerevoli casi<sup>1</sup>. È necessario creare le condizioni di una maggiore coesione progettuale tra le istituzioni. Amministrazioni centrali, regioni, province e comuni hanno in ogni progetto un proprio ruolo specifico da svolgere. Dove esiste una possibilità di controllo politico è necessario eliminare ogni tipo di competizione e di conflittualità.

Quando fortunatamente le condizioni politiche di collaborazione sono assicurate ci trova di fronte al problema della gestione progettuale. Nella situazione attuale le amministrazioni non dispongono di efficaci strumenti operativi, amministrativi e di governance per lavorare insieme alla realizzazione progetti di ICT innovativi e complessi. Questo problema è stato reso drammaticamente evidente anche in fase di attuazione del piano di e-government. Le amministrazioni, in particolare le locali, operano in un sistema di vincoli amministrativi e di processi decisionali che rendono loro pressoché impossibile fare sistema. Le energie e le risorse che nelle attuali condizioni devono essere spese per la gestione di questi progetti, sommate alle intrinseche difficoltà tecniche tipiche dei progetti che vengono realizzati per la prima volta, trovano in questa carenza una delle cause di grandissimo ritardo e frequentemente di vero e proprio fallimento.

In pratica non esiste la possibilità di attribuire ad una struttura di project management alcun tipo di potere decisionale, sia per quanto riguarda gli aspetti tecnici, che per quanto riguarda la gestione di risorse condivise, che per quanto riguarda il monitoraggio degli impegni assunti delle diverse amministrazioni partecipanti. La mancanza dei normali strumenti della gestione progettuale rendono la conduzione di questi progetti un vero incubo per chi ha il compito di garantire il raggiungimento dei risultati e nella migliore delle ipotesi sono causa di tempi di realizzazione incredibilmente lunghi.

Soprattutto la sostenibilità e la gestione in comune nel lungo periodo dei servizi sviluppati rappresenta, allo stato delle cose, un problema praticamente insolubile. Per non parlare delle condizioni di continua instabilità ed incertezza che gli immancabili cambiamenti politici, che tipicamente intervengono nelle amministrazioni nel corso delle attività, generano in progetti che spesso hanno una durata di alcuni anni.

---

<sup>1</sup> Tra amministrazioni centrali esemplari sono i casi di conflittualità tra Ministero delle Finanze e Ministero dell'Interno, che hanno portato alla istituzione dell'Indice Nazionale delle Anagrafi, progetto che ha portato a realizzare strutture informative già presenti presso l'Agenzia delle Entrate, ma che dopo oltre cinque anni non si può ancora considerare completato e operativo. Un altro caso recente è la vera guerra, resa visibile anche da polemiche di stampa tra Ministro dell'interno, promotore della carta di identità elettronica e Ministro dell'innovazione, che ha invece introdotto la carta nazionale dei servizi. I fondi spesi per la CNS (inclusi quelli del recente bando di 70.000.000 € per 3.000.000 di CNS a favore delle regioni del sud) per distribuire uno strumento alternativo, che più il tempo passa e più appare poco fruibile dai cittadini, potevano essere sicuramente meglio impiegati per portare a compimento il progetto della CIE, che è invece dopo sei anni è ben lontano dall'aver raggiunto gli obiettivi previsti.

I progetti richiedono continuità e coerenza di indirizzi. È vero che in qualche caso è necessario che le amministrazioni modifichino le proprie priorità e si concentrino anche su aspetti realizzativi di non immediata visibilità e quindi di scarso ritorno politico e tuttavia questa è spesso una condizione inevitabile per ottenere risultati di sistema. Se ad ogni cambio di assessore, anche se dello stesso colore politico, si devono riorientare le attività progettuali difficilmente si potrà arrivare in qualche porto.

Il problema della governance dei progetti che coinvolgono molte amministrazioni, in particolare quelli che coinvolgono i comuni di ogni dimensione, non è certamente di facile soluzione, ma non può essere eluso da un programma di legislatura che si prefigga di raggiungere in tempi certi anche solo pochi obiettivi progettuali ben definiti.

La semplificazione da realizzare non potrà procedere a macchia di leopardo ed interessare solo alcune amministrazioni o alcune aree del paese in funzione delle capacità tecniche ed economiche degli enti locali coinvolti di progettare, sviluppare e gestire i complessi sistemi informativi che la abilitano. Non è possibile immaginare che i quasi 6000 comuni al di sotto dei 5000 abitanti con una popolazione di oltre 10 milioni - ma io includerei per queste considerazioni tutti i circa 7500 comuni al di sotto dei 20.000 abitanti con una popolazione pari alla metà circa della popolazione italiana - abbiano le competenze necessarie all'utilizzo e al dispiegamento delle nuove tecnologie e soprattutto possano realizzare da soli sistemi informatici il cui costo di esercizio annuo per abitante sia sopportabile ed equilibrato rispetto allo stesso costo di un grande comune. È necessario individuare le modalità per mettere tutti in condizioni di procedere di pari passo.

### ***Il governo della spesa***

Vorrei concludere con qualche considerazione che riguarda le risorse necessarie. Se si potranno realizzare condizioni di migliore governo dei progetti, sarà anche possibile realizzare una migliore gestione complessiva delle risorse economiche necessarie, si potranno evitare sprechi, si potrà rendere la spesa più produttiva e fare molte cose in più anche con le sole risorse già disponibili.

Attualmente le amministrazioni lavorano ai progetti ICT con un livello di produttività bassissimo a confronto con quanto sarebbe invece possibile in altri contesti. Il solo fatto che i progetti ICT della pubblica amministrazione abbiano tempi di completamento lunghissimi, praticamente epocali, se confrontati con i tempi di evoluzione delle tecnologie, di per se comporta costi maggiori, oltre al rischio di obsolescenza tecnica ed economica in cui incorrono le soluzioni una volta realizzate, cosa che rappresenta una ulteriore causa di aumento dei costi.

Per esperienza personale di numerosi progetti di informatizzazione delle amministrazioni posso sicuramente testimoniare - anche se sono sicuro, così dicendo, di farmi molti nemici - che una enorme quantità di risorse viene spesa in progetti sbagliati e del tutto inutili o non chiaramente finalizzati a un disegno di sistema, oppure che non arrivano mai in porto; per non parlare dei progetti identici sviluppati molte volte.

In questo modo le risorse immesse nel sistema paese dalla pubblica amministrazione, poche o tante che siano, non costituiscono un fattore di accelerazione della capacità di innovazione dei settori produttivi e purtroppo più che un valore aggiunto diventano un valore sottratto alla possibilità del paese di rimanere competitivo.

Se per quei progetti che le amministrazioni attuano con fondi propri è forse difficile un governo complessivo della spesa finalizzato ad economie di scala e a tempi brevi di realizzazione, sarà almeno necessario, in un quadro di risorse scarse, rivedere i criteri per il finanziamento di quei progetti delle amministrazioni, che utilizzano fondi messi a disposizione dal governo centrale, si tratti di fondi MIT o di fondi CIPE.

I progetti proposti dalle amministrazioni sono spesso costruiti al solo scopo di ottenere fondi che, in mancanza di controlli reali sui risultati, non si sa bene come verranno spesi e difficilmente si inquadrano (se non nella forma) in un disegno coordinato di interesse nazionale. In molti casi non esiste neppure un vero impegno delle amministrazioni a mettere effettivamente in esercizio i servizi realizzati. (I criteri di gestione dei fondi CIPE, che sicuramente si prestano per costruire ponti o altre infrastrutture materiali e visibili, mal si prestano ad una verifica dei risultati dei progetti ICT).

Sarà quindi necessario rovesciare i criteri di finanziamento rispetto a quanto attualmente fatto e finanziare con fondi di provenienza statale solo progetti che rispondono ai precisi e verificabili indirizzi di un piano nazionale e che non avrebbero sufficiente attenzione da politici e amministratori locali - quindi poche probabilità di essere realizzati con fondi propri delle amministrazioni - a causa dello scarso ritorno in termini di visibilità.

### ***Conclusione***

Vorrei concludere questa rassegna di problemi, di difficoltà e di debolezze con un invito a credere che sia veramente possibile fare qualcosa per portare l'amministrazione italiana su un percorso di competenza, efficienza ed innovazione. L'innovazione è fatta soprattutto dalle persone, che operano sia a livello politico, sia a livello tecnico sia a livello organizzativo. Senza persone innovative, o se la spinta degli innovatori viene bloccata dalle situazioni ambientali in cui operano, non sarà possibile recuperare la competitività del paese.

In questo modo la pubblica amministrazione potrà produrre una domanda qualificata di beni e servizi capace di stimolare il privato a generare innovazione e di tradursi in un importante fattore di sviluppo del paese.

Mi auguro che si possa presto passare dalle parole ai fatti: la somma delle parole e dei fatti è sempre una costante e lo abbiamo constatato nell'azione dell'attuale governo!