



INDAGINE CONOSCITIVA  
I Commissione Affari costituzionali  
della Camera dei deputati

## **Su “l’informatizzazione della Pubblica Amministrazione”**

Roma, 11 Giugno 2009  
Palazzo Montecitorio  
Aula I Commissione AA.CC.

---

---

### **Documentazione di Legautonomie**

L'innovazione tecnologica della Pubblica amministrazione è presupposto indispensabile per una maggiore efficienza, efficacia ed economicità dell'azione pubblica e rappresenta una strumentazione abilitante per la sostenibilità della transizione al federalismo.

Per l'attuazione del disegno federale della repubblica, così come si sta delineando dopo l'approvazione del ddl sul federalismo fiscale e l'imminente provvedimento legislativo in materia di funzioni fondamentali e carta delle autonomie, la digitalizzazione della PAL rappresenta una straordinaria opportunità perché interviene nella semplificazione delle procedure amministrative, introduce nuove modalità di interazione con cittadini e imprese, contribuisce a superare il rischio di duplicazioni di uffici e apparati burocratici.

Le amministrazioni locali e in particolare il comune, con il trasferimento della generalità delle funzioni amministrative dallo stato e dalle regioni agli enti locali, in attuazione del dettato costituzionale, si avviano a diventare il front-office per la generalità dei servizi al cittadino. Per svolgere al meglio questi nuovi compiti e costruire una amministrazione locale efficiente e tempestiva nell'erogare i servizi ai cittadini e alle imprese, occorre realizzare la piena digitalizzazione delle procedure amministrative ripensandole, se necessario, per sfruttare al meglio le opportunità della tecnologia in funzione di una migliore resa del servizio erogato.

La pubblica amministrazione centrale, regionale e locale deve acquisire la consapevolezza che ognuna di esse è parte di un unico sistema interconnesso e che tutte agiscono nel rispetto degli stessi principi e regole di carattere generale, previsti dalla Costituzione e normati dalla legislazione ordinaria. Deve presentarsi unita e coesa davanti ad ogni utente e l'efficienza e l'efficacia del loro agire sono elemento strategico dello sviluppo della società moderna.

Il D.lgs. 82 del 2005, il cosiddetto “Codice dell'amministrazione digitale”, rinvenendo la pubblica amministrazione come un sistema interconnesso recita all'art.2 comma 1 che lo stato, le regioni e le autonomie locali “assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale” e si

organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando, con le modalità più appropriate, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione”.

### **L'informatizzazione della pubblica amministrazione**

Negli anni '90 matura infatti una nuova concezione dell'innovazione tecnologica che non rappresenta più solo lo strumento per automazione degli uffici, quindi tutto interno all'organizzazione della PA, ma diventa portatrice un nuova modalità dell'azione pubblica, orientandosi a modificare i rapporti tra cittadini e amministrazione. Si tratta di ampliare le potenzialità dell'amministrazione digitale e dare cittadinanza anche ai principi di trasparenza, partecipazione e soddisfazione dell'utenza, oltre a quelli dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione pubblica (art.97 comm. 1 Cost.). Le riforme degli ultimi anni a partire dalla Legge 59 del 1997 hanno costruito i presupposti per la futura disciplina dei servizi on line per cittadini e imprese, che ha trovato la prima sistematizzazione normativa generale nel Codice dell'amministrazione digitale, D.lgs. n 82 del 2005 e successive modificazioni.

La prima vera anticipazione del processo di adeguamento della pubblica amministrazione locale alle nuove tecnologie per la realizzazione dei servizi al cittadino è stato lo sportello unico per le attività produttive, introdotto dal D.lgs 112 del '98,

La normativa sul SUAP consegnava all'ente locale lo strumento normativo per fare del proprio territorio, in epoca di globalizzazione, un sistema amministrativo competitivo e offrire alle imprese tempi rapidi e certi per la localizzazione di una nuova attività produttiva, attraverso un unico sportello in grado di svolgere tutti i procedimenti autorizzativi.

Era una grande scommessa perché doveva realizzare un back-office integrato di più uffici della stessa amministrazione, e anche di amministrazioni pubbliche differenti; doveva dare tempi certi e rapidi; consentire l'accesso e la trasparenza del procedimento, e svolgere il tutto in via telematica. L'esperienza ci ha insegnato che la sua realizzazione è stata parziale, non si è diffusa come ci si voleva aspettare e soprattutto non ha realizzato quella penetrazione di procedure informatizzate e di erogazione on-line del servizio che è stata la prima motivazione della sua introduzione.

### **Le criticità dei piani di e-government**

Con l'avvio dei piani di e-government degli anni scorsi la pubblica amministrazione, in particolare comuni, province e comunità montane, sono state impegnate in una intensa attività di progettazione e realizzazione di iniziative di digitalizzazione di procedure amministrative e di servizi per i cittadini, in gran parte sperimentali, dando luogo ad una sorta di catalogo con interessanti esperienze, e spesso delle vere e proprie eccellenze, anche se non esente da sprechi e da duplicazioni, e con rari esempi di coordinamento di tutte le amministrazioni pubbliche potenzialmente interessate al servizio da erogare.

Tuttavia l'iniziativa di e-governement non è stata preceduta da un piano che definisse priorità di intervento, standard di realizzazione, metodologie di conduzione delle attività, adeguati livelli di competenza manageriale e tecnologica fondamentali in un progetto di cambiamento organizzativo.

L'iniziativa è stata una grande sperimentazione senza passare alla fase dell'esercizio funzionale dei sistemi e modelli organizzativi. I progetti, nati esclusivamente dalla proposta dal basso, non avevano una visione unitaria e il CNIPA non ha svolto adeguatamente il ruolo di Centro Nazionale in grado di dirigere l'innovazione. Anche il passaggio al riuso

dei progetti, previsto dalla seconda fase del piano di e-government, non ha dato i frutti sperati.

### **Le criticità: la governance e le professionalità**

Il CNIPA non ha saputo definire gli standard e le metodologie anche tecniche per la realizzazione dei progetti. Anziché scegliere la strada di un intervento pianificato verso pochi macro settori al fine di informatizzarli e re-ingegnerizzarli è stata fatta la scelta di una eccessiva molteplicità di progetti.

Questo ha favorito lo sviluppo di metodologie di lavoro e l'adozione di standard tecnici differenti nei progetti degli Enti locali. Sarebbe stato fondamentale un ruolo più incisivo del CNIPA nella costruzione di un metodo condiviso con il sistema degli enti locali, definendo standard e metodologia sulla base di best practices internazionali in modo da sfruttare al meglio le esperienze e le professionalità di eccellenza presenti nella PA in un quadro unitario di conoscenze condivise sull'intero territorio nazionale.

Per migliorare la governance del processo di informatizzazione è necessario che vi sia un piano nazionale con pochi assi prioritari selezionati sulla base di scelte concordate con i principali attori pubblici. E' necessario che ad una visione generale vengano adottati architetture, metodologie e standard sulla base delle best practices internazionali. Le iniziative devono rientrare in un programma con scadenze definite e tempi di verifica precisi. E' necessario che vi sia una costante attività di direzione e coordinamento delle attività e di verifica dei risultati sul campo, concentrando proprio su quest'ultima gli sforzi oggi tutti protesi nella fase di predisposizione dei bandi.

Questo modello di governance presuppone una PA in grado di selezionare e attivare personale altamente qualificato attraverso gli strumenti delle certificazioni internazionali, esperienza maturata, caratteristiche del professionista. Il successo di progetti di cambiamento passa necessariamente per la qualità del management. La selezione di manager qualificati è il più grande deficit della PA. Nelle situazioni ove è stato selezionato un management efficace ci sono stati miglioramenti consistenti delle performance organizzative al di là dei cambiamenti normativi e delle risorse impiegate.

Spesso gli EE. LL., soprattutto i più piccoli, non possono contare su competenze qualificate all'interno e fanno fatica a selezionarle sul mercato. Questo ruolo di sostegno è stato garantito in parte dai Centri Regionali di Competenza istituiti dal CNIPA che tuttavia non si sono trasformati in un soggetto capace di sostenere i progetti degli enti locali ma sono rimasti una iniziativa isolata, spesso avulsa dalla struttura della PA. I CRC erano fatti in gran parte da giovani che non erano stati adeguatamente seguiti e formati per le difficoltà del compito, limitandosi a diventare in taluni casi degli "ausiliari" a supporto della PA locale.

### **Le sfide mancate**

I grandi progetti abilitanti per il passaggio dalla documentazione cartacea all'amministrazione digitale, come la firma digitale, la carta d'identità elettronica e la carta nazionale dei servizi, la firma digitale certificata e la posta elettronica certificata sono rimaste ancora alla fase della sperimentazione.

La realizzazione delle grandi anagrafi nazionali (popolazione, imprese, territorio) non hanno trovato ancora un progetto coerente e univoco. Esistono oggi numerose raccolte di informazioni in formato digitale presenti nelle diverse amministrazioni pubbliche, archiviate con modalità differenti, con frequenti sovrapposizioni e ridondanze, e con difficoltà a

dialogare mentre potrebbero rappresentare delle straordinarie risorse per realizzare le innovazioni di settore. In particolare si paga la mancanza di un disegno generale nella costruzione del sistema informativo della PA. Assistiamo alla presenza di centinaia, se non migliaia, di software e banche dati differenti nate in epoche diverse e secondo disegni differenti. Oggi le migliori pratiche internazionali spingono verso la costruzione di una unica architettura dati federata in grado di integrare dati e moduli software. Un progetto di tali dimensioni significherebbe un discreto ritorno economico sull'intero settore ICT e un forte miglioramento dell'efficienza ed efficacia della PA, mentre in termini economici sulla spesa probabilmente non sarebbe un grandissimo costo.

Le resistenze al cambiamento presenti nelle strutture burocratiche pubbliche, scarsa attitudine a condividere le informazioni, esiguità delle risorse disponibili, poca capacità di coordinamento degli interventi, hanno ritardato il raggiungimento di questi obiettivi strategici per il Paese.

### **Un esempio**

La attuazione del decentramento del catasto, con la messa in rete di tutte le informazioni presenti nell'agenzia del territorio insieme a quelle in possesso di regioni e di enti locali potrebbe rappresentare una straordinaria banca dati a disposizione dei sistemi locali per un'efficace ed efficiente governo della fiscalità e del territorio.

### **L'evoluzione dell'e-government**

A distanza di pochi anni dall'avvio del processo di informatizzazione della PA possiamo oggi riscontrare una mutazione nel concetto che accompagna il termine e-government; non si tratta più di realizzare la digitalizzazione della PA offrire ai cittadini di informazioni on line, fruibili magari tramite il sito internet istituzionale del comune, della regione o dello stato.

Occorre garantire l'efficienza, l'efficacia e la trasparenza nell'erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese attraverso lo svolgimento totale del **procedimento amministrativo**, cioè di tutta la procedura di erogazione del servizio burocratico, compresa la corresponsione di eventuali pagamenti.

Questo oggi non è possibile perché per la sua validità, il procedimento amministrativo elettronico necessita dell'integrazione di più strumenti quali la "carta dei servizi" o la "carta d'identità elettronica", la possibilità della firma digitale certificata, la posta elettronica certificata e queste oggi sono parzialmente disponibili, o ancora ferme alle fasi sperimentali.

### **Il procedimento amministrativo**

I presupposti normativi per svolgere in modalità informatica il procedimento amministrativo ci sono e possono essere ricondotti al "Codice dell'amministrazione digitale". Il provvedimento però trattando il procedimento informatizzato in modo peculiare e non riconducibile alla normativa generale prevista dalla legge 241 del '90, e successive modificazioni, necessita di un ulteriore sforzo di sintesi del legislatore per ricondurre ad una univoca modalità l'azione amministrativa sia essa espletata in via informatizzata che in via tradizionale.

Va inoltre precisato che l'art 117, comma 6, della Costituzione assegna ai comuni, alle province e alle città metropolitane la potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. Questo significa che per realizzare l'informatizzazione del procedimento amministrativo c'è la necessità di una

governance condivisa e fortemente collaborativa tra tutta la pubblica amministrazione. Su questo aspetto il “Codice dell’amministrazione digitale”, all’art. 14, comma 2 prevede che “lo Stato, le regioni e le autonomie locali promuovono le intese e gli accordi e adottano, attraverso la Conferenza unificata, gli indirizzi utili per realizzare un processo di digitalizzazione dell’azione amministrativa coordinato e condiviso per il processo di digitalizzazione della PA” al comma 3 prevede l’istituzione di organismi di cooperazione con le regioni e le autonomie locali per promuovere intese ed accordi tematici e territoriali.

Le intese istituzionali, previste anche dal “Piano di e-gov 2012”, possono rappresentare uno strumento efficace per coinvolgere le amministrazioni centrali, le regioni e gli enti locali su precise famiglie di servizi per i cittadini e le imprese, e finalizzare così risorse finanziarie e organizzative.

### **Il ruolo degli standard nella PA. Un approfondimento.**

Nell’informatica l’uso di standard unitari è fondamentale. Purtroppo a livello internazionale non esistono molti standard certificati, anche se questa pratica è in costante diffusione. E’ anche difficile che gli standard possano avere una vita lunga, per la natura stessa delle tecnologie informatiche in continua evoluzione. Spesso gli standard sono fissati dalla loro diffusione nel mercato e in diversi casi, sono proprietari delle aziende che producano tecnologie.

Per ovviare alla continua evoluzione di standard e tecnologie è necessario che le organizzazioni sappiano scegliere al loro interno standard, metodologie di lavoro e architetture che vengono diffuse ad ogni livello. Questo consente di ottimizzare gli investimenti in formazione, gestione dei dati, comunicazione tra applicazioni, valutazione dei risultati, costi di sviluppo e soprattutto mantenimento del sistema.

La scelta della PA è stata quella di consentire ad ogni struttura di definire il proprio modello e spesso, ancor più grave, ogni progetto ha spesso adottato proprie tecnologie e propri standard. Questo ha creato notevoli diseconomie e costi aggiunti.

Altri importanti aspetti in favore dell’adozione degli standard sono: il risparmio nella formazione del personale; la possibilità di verifiche delle attività secondo indicatori comuni; la possibilità di misurare attraverso benchmark i risultati; la possibilità di riutilizzare esperienze e prodotti.

Infine, un aspetto molto importante dell’adozione di standard, è la capacità da parte del cliente (PA) di poter cambiare fornitore con facilità, e di promuovere la competizione tra imprese per favorire lo sviluppo sano dell’economia.

Negli ultimi anni sono in costante diffusione standard aperti e condivisi, questo facilita il compito di chi deve definire gli standard ed offre una grande opportunità di risparmio da una parte ma di aumento dell’efficienza dall’altra.

La PA deve privilegiare l’adozione di standard aperti e, dove ciò non è possibile, orientarsi su quelli in grado di mantenersi nel tempo e che non creino dipendenza da aziende private.

Il ruolo dell’OpenSource in questo senso è strategico per la PA. A livello internazionale è sempre più diffusa l’adozione delle soluzioni aperte in organizzazioni pubbliche e private. In Italia in particolare, dove non esistono aziende che producono software a pacchetto,

l'adozione di tecnologie opensource consente di risparmiare sui costi di licenza (che finiscono in multinazionali straniere) impiegando il denaro verso le imprese nazionali e i lavoratori di quelle imprese.

Non è tanto il risparmio economico (che pur c'è) quanto lo sviluppo di una industria nazionale del software che distribuisca il valore aggiunto ai lavoratori qualificati e investa nel capitale umano. In Italia sono presenti molte imprese con ottime competenze sull'opensource, molti talenti italiani sono presenti nei board internazionali di importanti progetti opensource. Stimolare l'industria informatica in tal senso sarebbe un importante strumento di politica economica e permetterebbe a quest'ultima di acquisire competenze ed abilità da esportare in progetti internazionali o nelle imprese private.

E' anche importante che siano adottati standard metodologici nello sviluppo del software e nella gestione dei sistemi informativi. A questo riguarda negli stati uniti è stata sviluppata dall'Università della Cornegie e Mellon una metodologia di sviluppo del software adottata a livello internazionale. La metodologia consente di avere un metodo condiviso per documentare il lavoro fatto, valutarlo, eseguirlo.

In Gran Bretagna è nato in ambito pubblico il frame work ITIL (ne abbiamo accennato più sopra), l'adozione diffusa di questa metodologia è apprezzata a livello internazionale da aziende private e organizzazioni pubbliche. Far sì che la PA adotti questa metodologia consentirebbe notevoli risparmi nel tempo e un notevole miglioramento della qualità dei servizi e della loro efficienza. Questo è ciò che è accaduto nelle organizzazioni che l'hanno adottata. Anche nel disegno delle architetture software esiste una metodologia non proprietaria che sta avendo molti consensi (il cui nome è TOGAF). L'adozione di questa metodologia consente di avere architetture software comuni e comunicanti tra loro senza subire pesanti costi successivi.

### **I Grandi progetti nazionali. Un approfondimento.**

Avendo brevemente esaminato le principali criticità dell'informatizzazione nella PA a questo punto è possibile accennare ad alcuni progetti nazionali che non hanno visto la luce spesso proprio grazie ai limiti che abbiamo individuato più sopra.

La Carta d'identità elettronica ad esempio è stata inizialmente definita senza aver prima delineato con precisione le caratteristiche tecniche interne. Questo ha comportato il rischio che da parte dell'utente le funzionalità potevano essere simili ma le CIE sarebbero state differenti a seconda del fornitore del lotto specifico di carte. Questo avrebbe significato costi enormi nel corso del mantenimento del sistema. Non era stato definito in dettaglio il ciclo di vita della carta e le caratteristiche che dovevano avere le strutture impegnate nella stampa delle "carte". Questo è stato definito tra il 2006 e il 2008 attraverso una collaborazione con alcune università italiane oggi la carta è pronta per essere diffusa ma la burocrazia, sempre timorosa verso scelte e decisioni, non ha dato il via libera in attesa che anche l'ultimo dettaglio potesse essere sciolto. Purtroppo questi tipi di progetto presentano in sé un certo livello di incertezza e vanno governati in ogni fase, soprattutto per il rischio della rapida obsolescenza delle tecnologie utilizzate.

Dal punto di vista più generale, la CIE non ha goduto di una forte attenzione nella parte organizzativa e il management non è stato adeguatamente formato alle problematiche di cambiamento organizzativo. Su questo fronte sarebbe necessario un lavoro puntuale che limiti il disagio nella fase iniziale.

Lanciare il progetto di CIE può essere un'ottima opportunità per far nascere un vasto numero di servizi sia nel pubblico che nel privato e magari offrire un caso importante per il sistema delle imprese ICT italiane per poter presentarsi all'estero in progetti simili.

Un altro caso emblematico invece è quello della PEC. Molti anni fa è stato definito uno standard di posta elettronica certificato. Lo standard è molto complesso e non tiene conto della realtà della rete, rendendo difficile una diffusione capillare del sistema di posta. Solo oggi si sta avviando un processo per chiederne l'approvazione internazionale mentre, nel frattempo, sono emersi standard che consentono di ottenere gli stessi risultati con modalità più semplici.

Il ritardo nell'adozione del sistema di PEC definito dall'AIPA a suo tempo, sarà con molta probabilità superato da tecnologie più snelle, rendendo inutili gli investimenti fatti. Recentemente nella legge di conversione del decreto di adozione della PEC, passata a gennaio, è stato giustamente consentito che venissero adottati anche sistemi diversi per garantire di identificare anche altre mail.

### **Alcune ipotesi**

A nostro avviso riteniamo che gli ingredienti fondamentali per una iniziativa volta alla trasformazione della Pubblica amministrazione nel suo complesso sono: la costruzione di una visione orizzontale della PA improntata alla massima collaborazione e interazione tra gli uffici; le professionalità e le capacità manageriale; il coordinamento degli interventi in un framework unitario di standard e metodologie di realizzazione; un intervento costante di ridisegno delle modalità di erogare i servizi utilizzando le opportunità dell'ICT. In sostanza Persone, Processi, Tecnologie.

Un altro dei punti critici del programma di e-government è stata la mancata considerazione dei costi e degli impatti del funzionamento dei progetti messi in atto. Spesso si sono finanziate le realizzazioni ma gli EE.LL. hanno trovato notevoli difficoltà a finanziare il funzionamento dei progetti. Se teniamo conto che è proprio il funzionamento (il mantenimento del sistema durante il suo esercizio il cambiamento organizzativo) la parte più onerosa del progetto e richiede una attenzione fortissima, soprattutto nella prima fase, vediamo come i finanziamenti della fase iniziale possono essere inutili e possono tradursi in sprechi.

Dal punto di vista più generale sarebbe auspicabile che nascesse all'interno della PA un servizio di AUDIT in grado di fare verifiche di congruenza periodiche tra quanto dichiarato nell'andamento dei progetti e quanto realmente realizzato, per verificare la rispondenza con gli standard, per verificare che il personale coinvolto sia di livello professionale adeguato e così via. Questo consentirebbe di far entrare nella PA una logica di verifica costante dell'andamento delle iniziative e non solo in fase di selezione iniziale. Un servizio di questo tipo dovrebbe essere in capo ad una struttura diversa dalla struttura che realizza standard e segue la direzione progetti in modo da creare un sistema di pesi e contrappesi che garantisca performance migliori.

## Allegato

### ***Gli investimenti informatici possono essere un importante strumento per lo sviluppo dell'impresa e dell'economia***

Quando parliamo di spesa pubblica ci concentriamo esclusivamente verso l'efficienza nell'uso delle risorse per produrre servizi al cittadino e all'impresa, con una totale focalizzazione sul lato della "domanda" dei servizi. Il soggetto pubblico compra beni e servizi che utilizza per produrre, al minor costo e con la miglior qualità, servizi ai suoi utenti. Questo ragionamento, ineccepibile dal punto di vista economicistico, non è a nostro modo di vedere corretto. *Esso accomuna la spesa pubblica alla spesa effettuata da qualunque soggetto privato pur in presenza di profonde differenze tra le due missioni.*

*La missione di un soggetto privato* è principalmente quella di acquisire beni e servizi al minor costo/maggior qualità possibile, da utilizzare nel proprio processo produttivo al fine di "arricchire" di valore i propri prodotti quando questi vengono ceduti al mercato. Il driver è lo "sfruttamento" di chi fornisce risorse e delle risorse stesse.

*La missione della spesa pubblica*, quando correttamente indirizzata, è quella di fare il pubblico interesse, da una parte soddisfacendo la domanda di servizi fornendo qualità al minor costo, dall'altra aiutando chi produce beni e servizi a qualificare la sua "offerta". *La qualificazione dell'offerta stimola il mercato a svilupparsi correttamente*, promuove prodotti e servizi innovativi che possano favorire la crescita complessiva del sistema paese. *La "politica economica della spesa pubblica" si snoda sul versante della domanda e su quello dell'offerta.*

Negli ultimi decenni, si è fatto largo l'idea che il soggetto pubblico dovesse comportarsi come il soggetto privato, evitando di interessarsi su come vengono prodotti beni e servizi e concentrandosi su indicatori economici/qualitativi ma non di sistema. Una spesa pubblica che si concentra solo sul risultato immediato non coglie adeguatamente la sua missione di costruzione di una politica industriale in grado di qualificare e sviluppare il sistema paese. Il sistema paese necessita di essere stimolato adeguatamente per rafforzarsi e competere sul terreno della globalizzazione. *Stimolare non deve limitarsi al finanziamento o sostegno acritico di ciò che esiste, ma imporre, ove necessario, nuovi terreni e regole (indirizzi) che siano in grado di rafforzare e premiare settori strategici e modelli organizzativi e produttivi efficienti.*

Il modello di un soggetto pubblico che ragiona come un privato non è stato in grado di mantenere/costruire un'industria competitiva in settori strategici, ha invece assecondato e sostenuto settori tradizionali che potevano offrire costi.

### **Può dunque la spesa pubblica qualificare l'offerta imponendo ai fornitori processi, qualità, efficienza, conoscenza al fine di favorire lo sviluppo di una offerta di servizi competitiva anche a livello più generale ed internazionale?**

E' oramai noto come la *spesa pubblica USA* giochi un ruolo fondamentale nel guidare lo sviluppo dell'informatica e l'innovazione in generale. La spesa militare ed aereaospaziale, ad esempio, è stata il traino, negli anni '60 e '70, non solo della ricerca e produzione di innovazione ma anche dello sviluppo della scienza organizzativa, della qualità aziendale, dell'ingegneria del software, della logistica.

Il "*modello europeo*", pur nelle diversità, ha visto lo stato direttamente partecipe nelle aziende aprendo nuovi settori e imponendo scelte strategiche, modelli di produzione in grado di sviluppare know-how, competenze, metodologie e processi produttivi. Un modello che ha visto nella partecipazione dello stato uno strumento positivo di sviluppo. Il *modello inglese* in molti settori si è sviluppato attraverso una pubblica amministrazione che fissa le linee guida dei processi produttivi che i fornitori (privati e non) debbono seguire per erogare servizi o fornire beni. Ad esempio, l'ITIL (IT Infrastructure Library) oggi la più diffusa metodologia di erogazione dei servizi informatici al mondo, è stata prodotta da un'agenzia del governo inglese negli anni '80 per descrivere i processi che i suoi fornitori dovevano seguire nel fornire servizi alla PA misurandone la qualità e l'efficienza.

Una metodologia supportata dalla definizione di uno standard del British Standard Institute e ora anche accolta da norme ISO e da pubblicazioni, percorsi di certificazione delle competenze, formazione, organismi di auditing. ITIL è una metodologia che si sta dimostrando un affare, anche in termini economici. Un affare per le agenzie governative che supportano la sua diffusione, per la PA che gode dei benefici di avere un approccio uniforme di erogazione di servizi e per i fornitori che hanno aumentato notevolmente la capacità di rispondere con efficacia alle esigenze dei loro clienti pubblici e privati perché adottano processi che hanno potuto sperimentare nella fornitura alla PA. Sul tema della sicurezza sta avvenendo lo stesso, con lo



standard BS7799 che oggi è diventato lo standard internazionale universalmente adottato in termini di sicurezza delle informazioni (ISO 27001).

Dunque *la spesa pubblica può essere uno strumento di politica economica ed industriale*, ma affinché possa essere efficace è necessario che la PA abbia gli strumenti di governo dell'offerta. Essa deve essere in grado di controllare, guidare ed imporre non solo il *cosa* viene fornito (l'oggetto da acquisire) ma anche il *come* (i processi) i fornitori debbano rispondere alle sue esigenze.

### **Le politiche di outsourcing di beni e servizi che sono portate avanti oggi nel nostro paese, sono in grado di centrare questi obiettivi?**

L'esigenza di ridurre il deficit pubblico spesso ha condotto la PA italiana a tralasciare il compito di qualificare l'offerta per concentrarsi sulla riduzione dei costi (in alcuni casi nemmeno il parametro qualitativo è stato mantenuto). *E' necessario che la PA cambi questo approccio per assolvere di nuovo ai suoi compiti e alla sua missione.*

Il modello per il quale lo stato entra direttamente nella realizzazione dei servizi in molti casi si è dimostrato inefficiente, soprattutto per la cattiva gestione imposta dal sistema politico. Oggi l'Unione Europea impone che lo stato esca dalla gestione diretta in favore del mercato, questo modello può essere discutibile o meno tuttavia attualmente è un vincolo nella gestione della spesa pubblica.

*La risposta possibile è quella di una PA che si doti di personale e competenze in grado di assolvere la sua funzione attraverso lo stimolo e il controllo.* E' necessario che la PA sia supportata adeguatamente da strutture centrali che sviluppino linee guida, formazione, know-how, in grado di essere applicate dal personale che ha ruoli operativi nel predisporre e controllare gli appalti e nell'adottare politiche di fornitura. Tuttavia, accanto all'educazione della PA, è necessario che venga promosso un programma di educazione e certificazione dei fornitori sul modello inglese.

*La PA dovrebbe imporre che i fornitori seguano metodologie corrette e consolidate di produzione di servizi e beni* (ad es. rispettino le leggi sulla privacy, adottino e si certifichino su alcuni standard -es. ITIL-, erogino un adeguato numero di ore di formazione ai propri dipendenti, ecc.). Questo programma sarebbe utile sia per rendere efficiente ed economico il costo dei controlli della qualità della fornitura (un prodotto/servizio di qualità nasce da un ciclo di produzione di qualità); sia per non perdere il controllo sulla conoscenza del prodotto (avere un modo condiviso per documentare e produrre un bene consente di trasmettere la conoscenza con efficacia tra diversi fornitori).

*Spesso l'affidamento ai livelli di servizio e alla contrattualistica non è sufficiente per svolgere il controllo.* Per esercitare il controllo è necessario impiegare persone e strumenti adeguati, mentre se l'obiettivo è solo costi bassi anche le risorse necessarie al controllo verranno sacrificate. In ogni caso le penali o i livelli di servizio sono strumenti per penalizzare il disservizio, quando, invece, sarebbe necessario premiare un controllo preventivo per evitarlo. Appalti conquistati prevalentemente sul basso costo favoriscono un'organizzazione della fornitura che accetti il rischio della penale, magari penalizzando la qualità fino a mettere a rischio il servizio stesso.

*In realtà proprio nella esternalizzazione è necessario dotarsi di risorse interne in grado di guidare e controllare le forniture.* Dal punto di vista più generale, poi, un'esternalizzazione completa può creare dipendenza nei confronti del fornitore, soprattutto quando si acquisiscono servizi basati sulla conoscenza (ad esempio IT) non standardizzati. Una dipendenza che aumenta i costi vanificando i risparmi iniziali (quante gare finiscono con estensioni e ampliamenti di perimetro). *Contrastare la dipendenza efficacemente si può se vengono imposti standard aperti* sia nei processi di erogazione, sia nell'interoperabilità (ad esempio nelle applicazioni IT), sia nei prodotti (governando l'uso di ambienti operativi che danno luogo a posizioni dominanti).

D'altra parte la libertà al fornitore di proporre un modello di qualità non garantisce nella reale garanzia di qualità. La PA da una parte non riesce a monitorare il fornitore "inseguendolo" sul modello di quest'ultimo, dall'altro l'uso di diversi modelli di qualità non consentono alla PA di confrontare adeguatamente i dati storici tra diverse forniture costruendo un benchmark. *Con un'analisi storica sarebbe possibile misurare efficacemente il servizio*, ad esempio monitorando se un fornitore sta sotto-dimensionando un servizio eccessivamente, anche in sede di offerta.

### **In che modo l'esternalizzazione dei servizi può essere utile e produttiva?**

*L'esternalizzazione è sicuramente un ottimo metodo per risparmiare e rendere efficiente un servizio se*

*segue le logiche di economia di scala o di scopo. Ad esempio quando un'amministrazione esternalizza un servizio a chi ha già servizi simili (ad esempio è il caso dei Centri di Servizi Territoriali per i servizi IT). L'esternalizzazione è anche utile quando vengono dati in gestione servizi non strategici o standardizzabili, quando c'è una esigenza di competenze innovative o specialistiche non presenti all'interno. In questi casi sarebbe utile affiancare le risorse esterne con figure adeguate interne che possano acquisire know-how.*

*L'outsourcing è un utile strumento di politica efficiente se è affiancato da una PA in grado di qualificare l'offerta dei servizi attraverso la costruzione di un insieme di regole che impongano al nostro sistema produttivo di produrre beni e servizi in grado di competere nella globalizzazione; se, per le aziende, la finalità dell'outsourcing non diventa quella modellarsi sulle esigenze delle gare mettendo in mobilità il personale appena finita la commessa perché nel frattempo non si è colta l'opportunità di sviluppare un modello imprenditoriale efficiente per il mercato.*

### **In che modo la PA può assolvere il suo ruolo di qualificazione dell'offerta?**

*E' necessario che la PA imponga un insieme di regole che possano imporre efficienza e trasparenza, che consentano di premiare quelle aziende in grado di fornire servizi e beni eccellenti. Regole prodotte e controllate da strutture interne alla PA, in linea con gli standard internazionali o con le pratiche maggiormente adottate dall'industria. Non si tratta di costruire nuova burocrazia ma di guidare l'offerta verso un percorso virtuoso.*

*La PA è la prima spesa per acquisti del nostro paese, essa ha un ruolo importantissimo nell'indirizzo dei suoi fornitori. Se la PA continua a spendere premiando solo il costo più basso, disinteressandosi di come vengono prodotti i beni/servizi, di come vengono erogati i servizi, della loro qualità ed efficienza, favorirà inevitabilmente le imprese meno utili al sistema paese nella competizione internazionale, meno utili alla crescita della produttività del sistema, meno utili a combattere gli sprechi.*

*Una spesa pubblica efficiente non è una spesa pubblica che spende poco, ma una spesa in grado di erogare servizi di qualità alla sua domanda (i cittadini e le imprese) e in grado di creare un sistema produttivo efficiente e virtuoso nella sua offerta (le imprese e i cittadini che lavorano per la PA). Il deficit pubblico può essere combattuto efficacemente con una politica industriale intelligente che vede l'uso della spesa pubblica come leva. Paesi come la Spagna, i paesi scandinavi, la Francia, la Germania, l'Inghilterra ci insegnano che la spesa pubblica può e deve uscire dai costi ed entrare in quello degli investimenti sul futuro del sistema.*