

Audizione Doc. XXVII, n. 18 - (proposta di "Piano nazionale di ripresa e resilienza")

La trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni nel Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Considerazioni sugli aspetti metodologici e sui vincoli progettuali.

Donato A. Limone

Professore di informatica giuridica e direttore della Scuola Nazionale di Amministrazione Digitale (SNAD), Università degli studi di Roma, Unitelma Sapienza.

Premessa

Considerazioni su aspetti metodologici e di progetto.

1. Il Piano (nella versione attuale) delinea scenari generici per la trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni.
2. Non vi è un'analisi di contesto.
3. Non sono considerati alcuni "vincoli di progetto" funzionali ad una positiva attuazione del Piano.

1.1. *Il Piano poggia su scenari generici, poco credibili e sostenibili e non è finalizzato a creare condizioni utili per le future generazioni (perché non è strutturato in modo tale da offrire tutti gli elementi concreti per una previsione della efficacia degli stessi progetti). Il Piano non è strutturato in progetti finalizzati.*

Il Piano è un insieme di progetti che non sono articolati per obiettivi, attività specifiche da effettuare, risorse, durata, output di progetto, costi.

Il Piano considera in modo prevalente le tecnologie dell'informazione e della comunicazione e considera in modo "marginale" gli aspetti istituzionali, organizzativi, procedurali e di servizio al cittadino e alle imprese.

Il Piano non considera con un approccio integrato e sistemico quindi aspetti organizzativi e tecnologici. L'approccio del Piano è in linea (purtroppo!) con quanto avvenuto negli ultimi 30 anni di informatica pubblica: sviluppo dicotomico dell'informatica pubblica (da un lato le organizzazioni e dall'altro le tecnologie, con scarsi raccordi tra loro). Il risultato: grandi risorse spese per le tecnologie e poche amministrazioni "trasformate" in amministrazioni moderne.

2.1. *Il contesto attuale delle burocrazie pubbliche* italiane presenta, in sintesi, la seguente situazione:

- a) 30.000 organizzazioni pubbliche (ministeri, regioni, comuni, scuole, sanità, ecc.) che operano con modelli organizzativi “datati” (di tipo formalistico, gerarchico, verticale, chiusi, non partecipati) quasi esclusivamente “autoreferenziali” e con scarsa attenzione alle esigenze dei cittadini e delle imprese;
- b) scarsi interventi di semplificazione amministrativa (disapplicate le norme come la legge 241/90; l’art. 15 del Codice dell’amministrazione digitale; la legge 150/2000; il dlgs 150/2009; la legge 183/2011, art. 15; ecc.); il recente DL 76/2020 è ritornato sulla “semplificazione” ma a livello di ennesima “ricognizione” dei processi da semplificare ma senza uno scenario credibile di sviluppo;
- c) i processi di digitalizzazione si caratterizzano ancora come processi di “automazione” di procedure sconnesse da una evoluzione dei modelli organizzativi e dei modelli di organizzazione del lavoro;
- d) i modelli di organizzazione del lavoro devono ancora allinearsi ai principi del lavoro agile e del telelavoro (lo smart working, come viene di solito denominato in Italia, è da considerare una esperienza positiva, in situazione di urgenza, che deve essere regolamentata in termini di trasformazione digitale per superare una impostazione di lavoro remotizzato di tipo analogico/digitale;
- e) la formazione delle risorse umane: quasi inesistente su temi tradizionali e assente su temi innovativi; si spende 48 euro/anno pro-capite. Anche la formazione manageriale è veramente di basso profilo.

3.1. *Vincoli progettuali.*

Per la riuscita di qualsiasi progetto ci sono dei “vincoli” da rispettare che costituiscono quindi “opportunità” di riuscita del progetto stesso. Nel Piano non sono indicati i vincoli progettuali di base.

Quali sono questi vincoli per dare garanzie di positivo e concreto sviluppo del Piano?

3.1.1. *Il più grande vincolo che rischia di bloccare il Piano e le nostre generazioni future inesorabilmente è il sistema normativo, sistema pieno di regole affastellate, a strati, comprensibili (appena) per chi scrive le regole, scarsamente leggibili (pieni di rinvii e sotto-rinvii; quindi non trasparenti) e spesso di scarsa applicabilità. Le regole attuali non aiuteranno a transitare verso il futuro, verso nuovi paradigmi. Non c’è traccia di riforma concreta ed “operativa” del sistema delle regole. Con queste regole sicuramente avremo*

difficoltà a spendere bene i soldi del Recovery fund. Non ci soffermiamo più di tanto su questo aspetto sul quale sono stati organizzati migliaia di seminari, convegni, scritti; con l'esito di trovarci come prima. La semplificazione normativa tanto sbandierata dagli 70 ha finito con l'agevolare la produzione di regolamenti che hanno "imbrigliato" tutto il sistema amministrativo. La soluzione è una sola: operare una semplificazione per aree tematiche e in presenza di casi critici da semplificare unitamente alla semplificazione amministrativa dei processi che supportano le stesse norme da semplificare.

3.1.2. *Il vincolo della semplificazione burocratica*: è un vincolo primario, senza il quale rischieremo di spendere soldi (e tanti) senza costrutto. Alla semplificazione abbiamo dedicato in trenta anni (dalla legge 241/90) scarsa attenzione ed abbiamo costruito e mantenuto un sistema amministrativo di tipo "anarchico"; senza considerare i costi diretti ed indiretti della burocrazia, la soddisfazione dei cittadini e delle imprese e la qualità dei servizi. Se non si semplifica il sistema burocratico e da subito (all'inizio del grande progetto di Recovery Fund) ed in tempi brevi le generazioni future avranno a che fare con un sistema organizzativo pubblico vecchio, ridondante, costoso, non trasparente, non partecipato. Se noi abbiamo pagato e paghiamo un prezzo così alto, risparmiamolo ai nostri giovani. *Anzi coinvolgiamo nella semplificazione i giovani per un loro contributo forte, consapevole*: per costruire una Amministrazione pubblica intelligente, funzionale, liberata da orpelli formali e procedure complesse oggetto di psicanalisi. Non possiamo non rilevare che il 3 dicembre 2020 il Consiglio dei Ministri ha varato l'agenda di semplificazione ai sensi dell'art. 15 del DL 76/2020 ma ci auguriamo che l'agenda non serva solo a fare l'ennesima ricognizione dei procedimenti amministrativi. Il Piano senza semplificazione rischia di bloccarsi oppure diventerà una grande piano di acquisto delle tecnologie!

3.1.3. Il vincolo progettuale *"Costruire modelli organizzativi a supporto di amministrazioni digitali"*. Tutte le amministrazioni pubbliche dovrebbero operare secondo un meta-modello comune alle stesse amministrazioni. Il meta-modello organizzativo (al di là dei modelli specifici di ciascuna organizzazione pubblica: ministeri, regioni, enti locali, sanità, ecc.) che è alla base di tutte le amministrazioni moderne e digitali presenta le seguenti caratteristiche: aperto, semplificato, trasparente, tracciabile, accessibile, partecipato, sostenibile, digitale. L'accanimento di iniettare tecnologie dell'informazione e della comunicazione in vecchi organismi burocratici, senza "prima" semplificare e riorganizzare, diventa "mortale". Con tanti soldi in arrivo la tentazione di spendere solo in tecnologie senza una logica progettuale precisa, scientificamente ed organizzativamente fondata, sarà

molto forte. Quindi il Piano dovrebbe contribuire alla costruzione di modelli “riusabili” che rispettano il meta-modello di amministrazione moderna digitale.

3.1.4. Il quarto vincolo: *costruire burocrazie trasparenti (dlgs 33/2013 e sm)*. E' possibile se abbiamo prima riorganizzato e semplificato. Il processo di digitalizzazione permetterà di essere realmente (e non solo formalmente) trasparenti. Quindi amministrazioni “tracciabili”: nelle decisioni, nei progetti, nella gestione delle risorse, nella qualità dei servizi. Il cittadino ha il diritto di “vedere” con chiarezza e semplicità cosa avviene nelle strutture di servizio o di supporto alle decisioni pubbliche (legge 241/90; dlgs 33/2013 e sm). Oggi l'opacità è la regola!

3.1.5. Il quinto vincolo: *amministrazioni accessibili (art. 52,53,64 e 64 del Codice dell'amministrazione digitale; art. 6 del dlgs 33/2013 e sm)*. Se le amministrazioni non sono accessibili a tutti (accessibili ai dati, documenti, provvedimenti, progetti, attività, risorse impegnate, servizi, ecc.) e non sono accessibili in rete sono la negazione della trasparenza e del diritto di accesso. Il resto è solo “chiacchiere in libertà”.

3.1.6. Il sesto vincolo: *amministrazioni nativamente digitali (Codice dell'amministrazione digitale, articoli 2, 12, 15, 20, 40, 53, 65; linee guida Agid sulla formazione, gestione, conservazione dei documenti informatici, 10.9.2020)*. Le amministrazioni devono formare e gestire sistemi documentali solo ed esclusivamente digitali (con valore legale dei dati/documenti) per supportare quanto scritto prima sugli altri vincoli progettuali. Le amministrazioni digitali sono un nuovo modello di organizzazione. In queste amministrazioni si valorizza la risorsa informativa nella logica della centralità dei dati (migliori sono i dati e migliore è l'azione amministrativa). Oggi siamo molto lontani da un sistema di amministrazioni digitali, in rete, che scambiano dati tra loro ed operano in cooperazione informatica. Le amministrazioni digitali si progettano e fanno parte di un ecosistema amministrativo più ampio e completo. Il patrimonio informativo pubblico digitale dovrebbe essere conservato e tenuto in sicurezza in cloud nazionali e sotto il controllo dello Stato.

3.1.7. Il settimo vincolo: *amministrazioni partecipate*. Il modello delle amministrazioni partecipate richiede da parte dei dirigenti pubblici e dei dipendenti un atteggiamento ed un comportamento amministrativo aperto nell'ascoltare i cittadini, le imprese, gli stakeholders, ecc. La partecipazione richiede precise regole, metodi e strumenti adeguati. La partecipazione non si inventa, si progetta e si realizza seriamente come valore portante delle burocrazie moderne. Il contesto attuale: partecipazione evocata ma non realizzata. Il Piano dovrebbe essere partecipato soprattutto da parte dei giovani.

3.1.8. L'ottavo vincolo: *amministrazioni sostenibili*. Sostenibili rispetto al modello organizzativo che viene adottato, alla semplificazione e alla digitalizzazione, ai servizi da erogare, alle esigenze concretamente rilevate di cittadini ed imprese, ai costi diretti ed indiretti, alle risorse da utilizzare, alla formazione della dirigenza e dei dipendenti, ecc.

3.1.9. Il nono vincolo: *la formazione dei cittadini, della dirigenza e dei dipendenti e l'attivazione di nuove competenze (art. 8, 13 e 17 del Codice dell'amministrazione digitale)*. Senza formazione per la trasformazione digitale non si va da nessuna parte. E senza attivare selezione di risorse umane con nuove competenze non sarà possibile supportare un nuovo scenario politico-istituzionale ed organizzativo. La formazione è una grande assente e da anni dal settore pubblico. E' ritenuta "inutile"!

Se questi vincoli saranno "considerati" ed "inclusi" nei progetti del digitale pubblico come una grande "opportunità" di cambiamento e ammodernamento allora saremo sulla strada giusta. Nel caso contrario, anche se costruiremo cabine di regia, formeremo comitati tecnici, ecc. e non rispetteremo i vincoli progettuali sopra indicati, spenderemo "solo" dei soldi!