

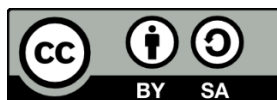
Servizi web e cultura digitale

Formez^{PA}



Questo materiale didattico è stato realizzato da Formez PA nel *Progetto PerformancePA*, Ambito A Linea 1, in convenzione con il Dipartimento della Funzione Pubblica, organismo intermedio del Programma Operativo Nazionale Governance e Azioni di Sistema (PON GAS), Asse E Capacità istituzionale. Il PON GAS è cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo ed è a titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

L'opera è distribuita con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).



Autore: Luca Attias

Creatore: Formez PA

Diritti: Dipartimento della Funzione Pubblica

Data: Ottobre 2015

Servizi web e cultura digitale

Migliorare i servizi web, rendendoli così efficienti da convincere il maggior numero di cittadini ad utilizzarli, è possibile a condizione che si operi in un contesto caratterizzato da una cultura digitale diffusa. Guardando al nostro paese la situazione appare però poco incoraggiante. La classifica del 2015 relativa l'indice DESI (Digital Economy and Society Index) colloca l'Italia infatti al venticinquesimo posto tra i 28 stati dell'Unione Europea, seguita solo da Grecia, Romania e Bulgaria.

Si tratta di una fotografia che pone degli interrogativi sulle motivazioni che hanno determinato tale posizionamento. Una fotografia e un risultato che ci fanno chiedere dove vadano ricercate le nostre carenze, ma soprattutto cosa si può fare per diffondere il più possibile la cultura digitale e quindi per valorizzare migliorare i servizi web delle PA ancora poco usati nonostante il loro numero sia ingente.

Si tratta di quesiti la cui soluzione non appare così immediata. Sul tema quindi abbiamo ritenuto interessante intervistare l'ingegner Luca Attias, Direttore generale dei Sistemi formativi della Corte dei Conti, un'amministrazione presso la quale, attraverso il coinvolgimento del personale, è riuscita a promuovere l'innovatività e la qualità dei sistemi informativi. Ma l'abbiamo voluto intervistare soprattutto perché Luca Attias è attivamente impegnato in attività di promozione e sviluppo di una diffusa cultura della società dell'informazione, prestando attenzione alle persone e anche soprattutto agli aspetti etici, culturali e organizzativi.

Qual è il livello di diffusione e valorizzazione del digitale e dei servizi online nelle PA Italiane?

Qualche mese fa, pensando allo stato dell'arte del digitale e dell'erogazione dei servizi web che è direttamente collegata allo sviluppo del digitale all'interno della pubblica amministrazione Italiana e forse non solo della pubblica amministrazione Italiana, ho coniato la locuzione "emergenza digitale per l'Italia". Mi piaceva l'idea di contrapporre questa emergenza con tutte le altre emergenze che ci sono attualmente in questo paese e di cui la popolazione e i media hanno piena consapevolezza.

L'ultima emergenza, quella insomma che è sui giornali da diversi mesi, è l'emergenza immigrazione e la strage di migranti. Ma ce ne sono tante, quotidiane, per cui noi viviamo questo paese in uno stato di continua e costante emergenza. Emergenza drammatica nella sanità, emergenza drammatica nella scuola, un'emergenza diciamo impressionante sulla

corruzione, sulla criminalità organizzata, sull'evasione fiscale. Un'emergenza anche non solo immigrazione, ma anche emigrazione (fuga di cervelli) e un'emergenza, forse una di quelle più drammatiche, sull'occupazione. Ecco, la nostra vita è pervasa in Italia dal problema dell'emergenza, ma nessuno conosce l'esistenza dell'emergenza digitale. Emergenza che è trasversale a tutte le altre emergenze e che, se non approcciata in modo corretto, non consentirà alle altre emergenze nemmeno di essere minimamente scalfite, ma assolutamente queste resteranno, se non si affronterà modo strutturato l'emergenza digitale, resteranno costantemente e sempre delle emergenze.

Ora di questo appunto noi viviamo in una totale indifferenza, indifferenza che è sia della popolazione, della gran parte della popolazione (solo qualche addetto ai lavori ne percepisce) e assolutamente un'indifferenza enorme da parte dei media, con risultati drammatici. Ora che noi stiamo in questa emergenza non è che lo dico io, ma lo dice il ranking internazionale, l'unico riconosciuto attualmente che è il DESI, la classifica dello sviluppo digitale, che vede l'Italia in una posizione drammatica, allineata a Bulgaria e Romania in fondo alla classifica. Ma con una situazione completamente diversa da quella dei paesi che sono in fondo alla classifica, perché Bulgaria e Romania sono ovviamente nazioni che non hanno digitale perché non hanno mai investito, mai avuto la possibilità di investire nel digitale e quindi non hanno infrastrutture, non hanno applicazioni.

Quello che caratterizza l'Italia in fondo alla classifica è invece l'opposto esatto. Sono gli ordini di grandezza che delineano la drammaticità della situazione del digitale italiano, anche e soprattutto nei servizi al cittadino, nei servizi web al cittadino. L'Italia è il paese che ha il maggior numero di infrastrutture al mondo nel pubblico, ma non sono nel pubblico, per cui presenta ad esempio almeno 11.000 centri elaborazione dati, da cui questi servizi poi vengono erogati, che corrispondono sostanzialmente al numero di centri elaborazione dati del pubblico dell'intero pianeta e forse anche qualche altro pianeta male informatizzato.

Ma la situazione delle infrastrutture che è estremamente drammatica non ha corrispettivi con quella delle applicazioni, perché il numero di applicazioni sviluppate in Italia è un numero impressionante. Ogni amministrazione sviluppa la stessa applicazione, perché la norma è la stessa per tutte le amministrazioni, in modo completamente diverso. Generando una quantità, oltre che di software impressionante, ma una quantità di soldi e diciamo di fondi in qualche modo utilizzati in modo assolutamente inadeguato. Su questo si generano, laddove le amministrazioni sono un po' più avanzate, anche dei servizi al cittadino.

Ecco gli ordini di grandezza che fanno impressione, come agli 11.000 CED, corrispondono un numero impressionante di applicazioni tradizionali, molte tradizionali, quindi sistemi informativi custom nel maggior parte dei casi, che devono produrre questi servizi al cittadino tramite dei portali. L'Italia è notoriamente il paese che in Europa ha il maggior numero di servizi web per il cittadino. Di per sé questo sembrerebbe una cosa assolutamente positiva, ma non è un caso che finiamo in fondo alla classifica del DESI perché questi servizi web sono i meno utilizzati. I cittadini Italiani sono i cittadini che meno utilizzano i servizi pubblici sul web, oltre ad utilizzare meno tutta una serie di altri aspetti diciamo che qualche modo rientrano nel digitale.

Perché questo? Il problema è ovviamente di varia origine, di origine culturale, di origine organizzativa e forse anche di origine etica. Sono tre aspetti fondamentali. Gli ordini di grandezza, i numeri. Io batto sempre su questo tasto perché è fondamentale. La Gran Bretagna per esempio è considerata il paese diciamo che ha meglio sviluppato, da tanti anni, il rapporto con i cittadini sul web. Ora si stanno affacciando altre nazioni che hanno seguito l'esempio britannico in modo molto strutturato. Partendo da zero, quindi col vantaggio di partire da zero, tipo l'Estonia o la Lituania, che hanno raggiunto posizioni d'avanguardia e quindi un rapporto con i cittadini quasi basato solamente sul web nel giro di pochi anni.

La stessa cosa potrebbero fare, questo è fondamentale per riuscire a inquadrare il DESI, in tempi rapidissimi anche la Bulgaria e la Romania, non avendo software. Questa cosa però non la può fare l'Italia. Vediamo qual è la differenza banale. La Gran Bretagna ha un unico portale da cui la pubblica amministrazione inglese distribuisce i servizi al cittadino. La sola Presidenza del Consiglio italiana a circa 240 siti Internet. Si fa fatica anche a definirli portali, anche a definirli siti internet, in cui vengono prospettate diciamo spesso a livello quasi di ufficio o di dipartimento una serie di servizi, spesso che si sovrappongono che in generale i cittadini non utilizzano.

Ecco è chiaro che manca, che finché non si risolve un problema di *governance* organizzativa da questo punto di vista perché mentre l'unico portale della Gran Bretagna racchiude poi tutte le altre amministrazioni, qua io quando parlo di 240 parlo solo della Presidenza del Consiglio. Perché poi ogni singola amministrazione, ognuna delle 13.000 (quante sono) amministrazioni pubbliche hanno almeno un sito Internet in una totale anarchia. È ovvio che in tutto questo, diciamo parlare di servizi web è abbastanza imbarazzante perché bisognerebbe per parlare di tutta una serie di cose che stanno a monte dei servizi web e che consentono a valle di originare dei siti web.

Se non si risolvono i problemi che ho illustrato a monte, quello dei CED o delle applicazioni, non si potranno mai avere dei servizi web adeguati. Ora agli 11.000 CED e al numero impressionante di applicazioni custom, corrispondono dei posti di lavoro. Dei posti di lavoro che sono centinaia di migliaia, perché non sono solo interni all'amministrazione, ma sono di tutto l'indotto delle aziende che lavorano per le amministrazioni, ma che svolgono un lavoro che non solo è inutile perché non ci dovrebbero essere 10.000 CED, ma ce ne dovrebbero essere 6 o 7, quindi sono professioni che in buona parte del mondo non esistono nemmeno più. Ma l'indotto poi applicativo nella costruzione di applicazione custom, fa sì che le professioni applicative in Italia, di esperti di sviluppo software sono professioni sbagliate. Quindi abbiamo migliaia di esperti di protocollo, abbiamo migliaia di esperti di controllo di gestione, migliaia di esperti di sistemi documentali custom. Quindi tutta una pleora di persone che invece di occuparsi di professioni che portano poi allo sviluppo di servizi web usabili e usati, di open data, di big data, di cloud. Perché se non parti dal cloud ad oggi non vai da nessuna parte.

Ma generano del software ad uso e consumo della singola amministrazione e quindi interno, assolutamente mai pensato per il cittadino e poi non è in grado ovviamente nemmeno di produrre dati perché la maggior parte delle applicazioni tra l'altro vengono svolte con un numero così di addetti ai lavori. L'Italia per alcuni anni è il paese che ha avuto il maggior numero di addetti informatici in Europa. Cioè un paese che ha il maggior numero di addetti informati in Europa e finisce in fondo al DESI delinea una situazione di grande drammaticità.

Il digitale, un buon digitale e in particolare i servizi online possono contribuire a contrastare la corruzione?

In tutto questo abbiamo parlato dell'aspetto organizzativo, dell'aspetto culturale poi magari ne parliamo. Ma diciamo l'Italia è anche un paese, il DESI lo attesta, con un grandissimo *digital divide*, perlopiù culturale, su cui fondamentalmente non si sta facendo nulla di strutturato e diffuso. Ma poi è purtroppo uno dei paesi più corrotti che c'è in Europa e le cose da questo punto di vista sono strettamente correlate.

Fondamentalmente io diversi anni fa ho proposto un'immagine, che si chiamava il *deadlock* che è un termine che in informatica indica quando due processi si bloccano uno con l'altro, non vanno avanti perché ognuno dei due aspetta che l'altro vada avanti. Ecco questo tipo di immagine, che poi è il cane che si morde la coda, mi ha fatto sempre pensare al rapporto tra corruzione e digitalizzazione all'interno di un paese in generale, ma soprattutto in Italia. Perché ovviamente il digitale è, questo poi ce lo dice il buon senso prima di tutto, lo strumento principe per riuscire a combattere la corruzione per ennemila motivi. Ma lo sviluppo del digitale in Italia

è stato bloccato in gran parte proprio dalla corruzione, dalla cultura della raccomandazione e da un approccio diciamo individualista, che è quello a cui facevo riferimento anche precedentemente, suicida. Individualista e parcellizzato per cui ogni singolo ente svolge la propria informatica indipendentemente dagli altri e che ha condotto a questo stato di digitalizzazione. I due processi si bloccano l'uno con l'altro.

Ecco questa immagine è stata una delle mie proposte che ha avuto maggior successo diversi anni fa, ma è stata anche criticata. Ma chi te lo dice che è così. Questo legame lo devi anche dimostrare. Ecco diciamo quello che abbiamo fatto ultimamente, diciamo non è una rigorosa dimostrazione scientifica, ma una semplice intuizione perché esistono ormai dei ranking internazionale (il DESI è abbastanza recente, prima non esisteva) se uno ha contrappone, diciamo cerca di calcolare la correlazione tra il DESI e l'altro ranking riconosciuto, quello della corruzione di *Transparency international*, ecco là che i due ranking appaiono quasi essere lo stesso ranking. Per cui la correlazione tra le due curve è circa 0,9 e uno statistico se vede 0,7 grida al miracolo, se vede 0,9 dice le grandezze sono la stessa grandezza. E quindi le due classifiche praticamente si sovrappongono, le spezzate fanno impressione quando vanno una sopra l'altra.

Non è questo che dimostra che le due grandezze vanno insieme, ma è il buon senso. È il buon senso quello che dovrebbe condurre allo sviluppo appunto dei servizi web e non a una trasparenza fine a sé stessa. Che io pubblico tutta una serie di dati, diciamo non integrati in sistemi informativi, ma diciamo informativi e basta sulla trasparenza per diciamo rispondere in modo un po' burocratico come avviene in Italia alle norme sull'anticorruzione, sinceramente può interessare a qualche giornale scandalistico ma ai cittadini non interessa assolutamente nulla. Ed è questo l'approccio, perché questo è un altro punto chiave, normativo. Gli ordini di grandezza anche qua ce lo stesso identico problema. L'Italia è il paese con il maggior numero di norme sul digitale. Quando abbiamo sviluppato il CAD abbiamo gridato al miracolo, che era stata sviluppata la più complessa norma. E lì si parla di servizi al cittadino in tutta una serie di cose, fermo restando che si è pensato che la scrittura delle norme fosse l'execution di questo e quindi sostanzialmente, sono passati 10 anni, e del CAD sarà stato realizzato lo 0,2-0,3%. Questo è un altro dei problemi assolutamente... diciamo lo 0,2-0,3% su norme che prevedono in molti casi anche sanzioni, ma che nessuno si è mai sognato di controllare anche perché diciamo io faccio l'ingegnere da 25 anni e per studiarci il CAD per un concorso ci metto un paio di mesi, la singola amministrazione che nella follia Italiana dovrebbe applicare da sola il CAD non è che non riesce ad applicarlo, in genere non sono legge e non sa nemmeno che esiste. Questo è l'approccio verso la normativa che è un altro dei punti chiave.

Cosa si può fare per valorizzare e migliorare i servizi online delle pubbliche amministrazioni?

È chiaro che il contesto in cui ci muoviamo non è semplice, però come dico sempre ognuno di noi può fare molto. Non deve arrendersi a un contesto difficile perché ci sono vari aspetti nella filiera che produce poi il servizio del cittadino che ognuno di noi nel piccolo deve assolutamente... come succede all'interno del mio ufficio... Ognuno di noi all'interno della nostra amministrazione deve comunque svolgere l'attività in modo rigoroso, organizzativamente al meglio, in modo lasciatemi dire etico che corrisponde a tutta una serie di aspetti.

Sostanzialmente seguire le metodologie, c'è un aspetto tecnico che va seguito quando si sviluppano i servizi e online che deve essere seguito. Se i servizi vengono a valle di sistema informativo che non segue rigorosamente i criteri dello sviluppo di un sistema informativo, tu non fornirà mai un servizio di qualità al cittadino e quindi è inutile farlo. Per cui devi avere a monte una filiera, un sistema informativo, che sia tradizionale più possibilmente conoscitivo, che genera dei dati di qualità, certificati, che poi vengono messi a disposizione dei cittadini con i servizi associati a questi dati. Quindi rigorosità da un punto di vista tecnico, ma direi tecnico-funzionale.

Dopodiché occhio all'usabilità e a chi sono destinati questi servizi, perché se l'Italia è ultima nell'utilizzo di questi servizi evidentemente c'è un problema organizzativo di carattere generale, ma c'è anche che questi servizi non sono fruibili, non sono fruibili in termini corretti. Oltre alla fruibilità occuparsi parallelamente della comunicazione, perché se tu non ti occupi della comunicazione del servizio che rendi disponibile al cittadino, il cittadino non saprà mai - in molti casi non sa che questo servizio è disponibile - quindi va curato anche da questo punto di vista e sia la comunicazione, sia l'approccio verso il cittadino deve essere di tipo etico. Ti devi mettere dalla parte del cittadino. Non ti devi concentrare su ciò che avviene all'interno dell'amministrazione, sul rispettare il budget dell'amministrazione o diciamo gli aspetti più di carattere amministrativo, ma devi metterti dall'altra parte.