

Roma 24 marzo 2003

Camera dei Deputati - Sala Idee in Cammino

Seminario "Tecnologie della conoscenza"

Franco BASSANINI

Senatore DS, Commissione Affari Costituzionali

La bella relazione di Beatrice Magnolfi mi consente di limitare il mio intervento, concentrandomi esclusivamente sul settore specifico nel quale ho una qualche competenza: il mio intervento si limiterà dunque ai problemi dell'E-government, cioè della digitalizzazione dell'amministrazione e dei servizi pubblici. E' chiaro che anche questi problemi vanno visti nell'ambito del quadro generale che Beatrice Magnolfi ha già delineato.

Vorrei soffermarmi brevemente su questi punti: verificare - molto sinteticamente - la correttezza delle affermazioni iniziali di Beatrice sullo stato dell'arte, cioè sulla situazione che questo Governo si è trovata davanti all'inizio della presente legislatura; riassumere in dieci punti - che non hanno nulla a che fare con le dieci tesi sull'E-government che sono esposte nel paper di Astrid che trovate in cartella - le ragioni delle critiche che penso debbano essere rivolte alla politica e alle esperienze del Governo Berlusconi per ciò che ha fatto (e, più ancora, non ha fatto) in questi settore nei suoi primi due anni di attività.

Innanzitutto: è vero che, soprattutto nella seconda metà della passata legislatura, i Governi dell'epoca, i Governi dell'Ulivo, avevano acquisito una forte consapevolezza del ruolo strategico che l'applicazione sistematica delle ICT alla riorganizzazione e alla reingegnerizzazione delle Amministrazioni Pubbliche e, ancora più in generale, alla reinvenzione della "governance" democratica poteva avere nel processo di ammodernamento complessivo del nostro sistema istituzionale. Avevamo acquisito e introiettato la consapevolezza che le ICT possono essere una risorsa decisiva per riorganizzare radicalmente il sistema delle Pubbliche Amministrazioni e il loro modo di operare.

Come ha già detto Beatrice Magnolfi, il problema non è, infatti, applicare le tecnologie informatiche all'Amministrazione così come è, per farla funzionare in modo più rapido e più efficiente: mettere i computer nelle amministrazioni, lasciando immutato il loro modo di operare, può dare qualche volta qualche modesto risultato in termini di incremento di efficienza, ma qualche altra volta può addirittura peggiorare le loro performance. Il punto è che le ICT costituiscono, effettivamente, una grande risorsa e una grande occasione per ripensare completamente l'organizzazione del sistema pubblico e per reingegnerizzarlo, innovando procedure e contenuti delle prestazioni e dei servizi ai cittadini: se lo si fa in modo sistematico e coraggioso, anche i ritardi storici che penalizzano l'Italia nei confronti di Paesi più moderni e più avanzati in materia di organizzazione delle Amministrazioni Pubbliche e di gestione della delivery di servizi pubblici possono diventare irrilevanti: l'esperienza dimostra, al riguardo, che il nostro ritardo nell'ammodernamento della P.A. può perfino diventare un vantaggio, se si ha il coraggio di puntare tutto sulla reingegnerizzazione del sistema amministrativo tramite le ICT: in molti casi (perfino in Francia...) un'amministrazione più efficiente di quella italiana, ma relativamente poco digitalizzata, può offrire una più forte resistenza alle politiche di ammodernamento delle amministrazioni e di **reinventing government** di quanto non avvenga in Paesi nei quali l'amministrazione è più inefficiente..

Negli ultimi anni della scorsa legislatura si era anche diffusa e radicata la consapevolezza che l'E-government, e dunque una forte scommessa sulla informatizzazione dei sistemi pubblici, poteva rappresentare anche un elemento di traino per la modernizzazione del nostro sistema produttivo e il superamento del gap tecnologico che esso registra nei confronti dei Paesi a più alto sviluppo tecnologico. Come in molti Paesi in via di sviluppo, anche in Italia, rovesciando il modello registratosi nei Paesi più avanzati, la digitalizzazione dell'amministrazione poteva innescare processi virtuosi di imitazione nel settore privato e dunque rappresentare un forte elemento di promozione e di stimolo del processo di sviluppo e di ammodernamento complessivo del nostro sistema economico e civile.

Le ICT, inoltre, possono essere un formidabile strumento di "improvement", di miglioramento democratico della "governance", un formidabile strumento per costruire processi di decisione più trasparenti e più limpidi e processi di partecipazione alle decisioni pubbliche effettivamente più condivisi, a condizione di risolvere il problema del "digital divide"; alla stessa condizione possono essere un formidabile strumento per l'avvio al superamento delle condizioni di sottosviluppo dei Paesi in via di sviluppo e dei Paesi sottosviluppati.

Le ICT consentono a chiunque, in qualunque parte della terra, di avere accesso a tutto il patrimonio di conoscenza e di sapere accumulato dall'umanità nei secoli. Permettono di condividere esperienze e innovazioni. Costituiscono dunque una grande inedita risorsa per accelerare processi di sviluppo e, soprattutto, per promuovere processi di sviluppo autogovernati o autogestiti dagli stessi Paesi interessati. Ma, in un mondo nel quale metà dell'umanità non ha mai fatto in vita sua una telefonata, nel quale la sola città di New York ha più internet daily users dell'intero continente africano, vi è anche il rischio che le ICT possano essere la causa di nuove disuguaglianze, nuove emarginazioni, nuove schiavitù e nuove dominazioni. Occorre dunque ripensare le priorità delle politiche di cooperazione allo sviluppo investendo in programmi massicci e mirati di alfabetizzazione generale, di sviluppo delle reti di telecomunicazioni e di alfabetizzazione informatica, in modo da vincere il digital divide e aprire la strada alla digital opportunità per tutti. E occorre affrontare i problemi del digital divide interno, attraverso programmi mirati di diffusione della banda larga, di alfabetizzazione informatica di massa, di diffusione di centri di assistenza agli analfabeti telematici.

Questa consapevolezza c'era, è stata acquisita nella scorsa legislatura. Vorrei ricordare che lo stesso Consiglio Europeo di Lisbona del 2000 è stato preceduto dalla Conferenza Interministeriale sull'E-society, sulla società dell'informazione, che si è tenuta pure a Lisbona tre mesi prima del Consiglio Europeo; in quella Conferenza mi fu affidata la presidenza della Commissione che si occupava dell'E-government: un riconoscimento dell'impulso e dell'attenzione particolare che l'Italia e il Governo italiano davano al tema dell'E-government. In vista del G8 di Genova fu poi l'Italia ad insistere particolarmente perché si istituisse un'apposita "task-force" sui problemi delle ICT, la Dot-Force, la "Digital Opportunity Task-Force"; e nell'ambito di questa Dot-Force fummo soprattutto noi ad insistere perché ci fosse un capitolo sulla questione dell'E-government.

Non c'è dubbio, quindi, che sotto il Governo Berlusconi nel 2001 ha ereditato una situazione nella quale questa consapevolezza era ormai un dato acquisito.

In più, il Governo Berlusconi ha ereditato alcuni strumenti non irrilevanti. Per primi, con la legge 59 del 1997, abbiamo riconosciuto valore giuridico pieno alla firma digitale; per primi, abbiamo previsto la sostituzione della carta d'identità cartacea con quella elettronica (salvo poi farci scavalcare dalla Finlandia nell'avvio della concreta sperimentazione). Quando il Governo Berlusconi è entrato in carica - c'è qui Ricci - noi eravamo il Paese leader al mondo per l'informatizzazione del sistema delle dichiarazioni fiscali. Io ricordo che, presiedendo il "panel" della Conferenza Interministeriale di Lisbona, si succedevano esperti o Ministri che presentavano le sperimentazioni di fisco telematico nei loro Paesi: un Paese aveva informatizzato l'1%, un altro aveva informatizzato il 5%, un altro aveva 12 mila dichiarazioni on line e noi eravamo ormai in condizione di poter annunciare che la gestione

elettronica era sulle soglie di coprire il 100% delle dichiarazioni, cioè oltre 30 milioni di dichiarazioni all'anno (anche se molte trasmesse tramite intermediari). Ancora: siamo stati fra i tre Paesi che per primi hanno introdotto un accesso telematico on line e, sostanzialmente, in tempo reale ai lavori parlamentari. Oggi per i lavori di aula si accede al resoconto stenografico nel giro di non più di due ore dal momento in cui gli interventi, i discorsi, le votazioni, gli emendamenti sono intervenuti e per le Commissioni è il giorno dopo. Al Global Forum di Napoli, che è del marzo 2001, come qualcuno di voi ricorderà, Gran Bretagna e Finlandia, che non sono gli ultimi arrivati, presentarono il progetto di sito Internet sui lavori parlamentari come un progetto di avanguardia, un progetto che dovevano ancora realizzare: noi lo avevamo in funzione già da un paio di anni....

Ma,, soprattutto, vorrei ricordare qui che il piano di E-government nell'estate del 2000 era stato approvato non solo dal Governo, ma anche - e all'unanimità - dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni-Città-Autonomie Locali, quindi da tutti i soggetti istituzionali che erano chiamati a realizzarlo, compresi gli amministratori regionali e locali del centrodestra. Alla fine dell'autunno del 2000 dalla Conferenza Unificata erano stati anche approvati i Protocolli e i Regolamenti applicativi.

I fondi erano stati stanziati: io ho lasciato il Ministero nel momento in cui mi era stata assegnata una quota di 800 miliardi dei fondi Umts. Volendo fare uno scherzo al Ministro Stanca avrei potuto allora tentare di accelerare le procedure e fargli trovare i fondi già assegnati ai progetti presentati; sarebbe stata una corsa con il tempo un po' scorretta, perché le elezioni ormai c'erano state ed eravamo nel periodo di "prorogatio" del Governo....

Vengo ora all'elenco dei dieci rilievi critici nei confronti della politica di questo Governo che ho preannunciato..

Il primo è questo: questo Governo aveva davanti un piano di E-government approvato da tutti, era assolutamente legittimo che un nuovo Governo ed una nuova maggioranza lo rimettessero in discussione se avevano idee diverse, se ritenevano di proporre alternative. Il punto è che non hanno proposto realmente delle alternative. Hanno semplicemente perso tempo. Come ricordava, giustamente, Beatrice, per un anno il Governo ha "cincischiato". E' stata incaricata un'autorevolissima società di consulenza di fare una revisione di questo piano. Qualcuno degli esperti qui presenti sa che gli autorevoli consulenti di Mc Kinsey andavano, poi, dagli esperti del Governo precedente a chiedere informazioni elementari e banali per poter fare questa revisione, perché della materia non ne sapevano nulla. Dopo un anno abbondante il Governo ha, sostanzialmente, confermato il piano di E-government del centro sinistra, ma così si è perso un anno e i presenti, che sono tutti addetti ai lavori, sanno che questo è un settore nel quale un anno ne vale dieci, se non di più. Insisto, se il Ministro Stanca, se il Governo avessero avuto in mente un piano di E-government radicalmente diverso, sarebbe stato assolutamente legittimo azzerare il nostro e proporne uno nuovo; ma per confermare, sostanzialmente, il nostro piano era legittimo chiedere che si decidesse nel giro di qualche mese e che non si perdesse un anno intero.

Secondo: si sono perse gran parte delle risorse. Come ho ricordato, nel maggio 2001 erano stati assegnati al Ministro competente, che allora era il Ministro della Funzione Pubblica, 800 miliardi dei fondi Umts destinati al finanziamento del piano di E-government, cioè, essenzialmente, dei progetti presentati dalle Regioni e dagli Enti locali. L'idea che allora avevamo, il Presidente del Consiglio e il sottoscritto, era che questa fosse la tranche 2001 del finanziamento del piano di E-government e che, poi, la finanziaria per il 2002 avrebbe finanziato una seconda tranche, di importo analogo.

D'altra parte, quale era la logica del piano di E-government e anche il significato di quelle scadenze che erano indicate per la realizzazione dei progetti previsti da ciascuno dei suoi paragrafi? Era che il piano di E-government fosse uno strumento necessario per accelerare il processo di ristrutturazione complessiva, di rivoluzione della Pubblica Amministrazione mediante l'uso pervasivo ed innovativo

delle ICT attraverso forme di cofinanziamento degli interventi e dei progetti strategici la cui realizzazione, poi, doveva produrre un "fall out" complessivo di crescita trainata dalla innovazione tecnologica. Tempi stretti e rigorosamente scanditi erano dunque necessari; ed era necessario che ad un investimento non voglio dire massiccio - perché non era massiccio -, ma abbastanza significativo nel primo anno ne seguissero altri nel secondo e nel terzo anno, dopo di che si sarebbe andati a regime con le risorse delle Amministrazioni.

Viceversa, cosa è successo? E' successo che le risorse del 2001 sono state in piccola parte spese nel 2002, in parte verranno spese nel 2003 e in parte addirittura sono finite riassorbite nelle pieghe delle economie di bilancio che Tremonti ha dovuto fare per mascherare una parte dei buchi che le politiche di questo Governo hanno arrecato alla finanza pubblica.

La seconda critica, quindi, è che si è persa gran parte delle risorse.

Terza: l'attuazione del piano di E-government risente oggi di una terza scelta di questo Governo che è una scelta generale e che è una sostanziale rinuncia a fare dell'ammodernamento della nostra Pubblica Amministrazione uno dei grandi indirizzi strategici delle politiche pubbliche, delle politiche di Governo.

Negli anni dei Governi dell'Ulivo questo indirizzo strategico era invece chiaro. Certo, si può dire che nell'attuarlo abbiamo anche commesso degli errori. Quando si riforma e si riforma in modo molto coraggioso e rapido, si commettono degli errori, è inevitabile: quindi non tutto quello che abbiamo fatto può essere oggi difeso. Tuttavia era evidente che l'ammodernamento e l'innovazione del nostro sistema pubblico, delle nostre Pubbliche Amministrazioni era una priorità nell'azione del Governo ed una priorità assoluta. Che cosa c'è oggi? Oggi si fa una Conferenza Nazionale sull'Alta Dirigenza Pubblica nella quale il Presidente del Consiglio va a raccontare battute di quart'ordine sulla grande soluzione del problema della burocrazia pubblica che sarebbe... eliminare le seggiole dalle sale delle riunioni, così le decisioni si prendono rapidamente stando in piedi e così i dirigenti pubblici si dotano anche di migliori polpacci che possono servire a vario uso (come lui ha esemplificato, ma è meglio non seguirlo su questa strada).

Oggi manca l'idea che questa è una delle grandi scelte strategiche su cui si impegnano le politiche pubbliche e questo, naturalmente, si riflette anche sull'E-government.

Se non c'è una forte spinta a rinnovare, ad ammodernare, a riorganizzare la Pubblica Amministrazione, non c'è neanche una forte spinta ad investire fortemente sull'E-government.

Quarto: la quarta critica è quella che è già stata accennata dal Presidente Violante. Anche qui la scelta del Governo di Centrosinistra di lasciare nelle stesse mani la responsabilità della riforma e dell'ammodernamento della Pubblica Amministrazione e della definizione ed implementazione del piano di E-government era una scelta discutibile, si poteva fare e si poteva non fare.

Aveva però un vantaggio consistente, cioè che era così molto più facile tenere insieme queste due cose che sono, in realtà, la stessa cosa. Aveva, naturalmente, il difetto di separare l'E-government in senso proprio dall'insieme degli interventi di promozione e sostegno delle nuove tecnologie informatiche che, ovviamente, erano in parte assegnate all'allora Ministero delle Comunicazioni - oggi di nuovo Ministero delle Comunicazioni -, in parte assegnate al Ministero dell'Industria - oggi Ministero delle Attività Produttive -, in parte assegnate al Ministero dell'Istruzione per quanto riguarda l'E-learning.

La soluzione allora fu quella di istituire una struttura di coordinamento presieduta dal Presidente del Consiglio, il Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione.

La scelta di nominare un Ministro ad hoc per l'innovazione e le tecnologie con responsabilità estesa all'e-government apparentemente cambia il modello, riunifica in una sola mano la responsabilità di tutte le politiche di promozione dell'impiego e della diffusione delle ICT. Ma, poi, scopriamo che, invece, la politica della banda larga resta al Ministro delle Comunicazioni, altri Ministeri si rifiutano di cedere le loro competenze e con il Ministro della Funzione Pubblica, si chiami Frattini o si chiami Mazzella, c'è una totale incomunicabilità. Il risultato di questo è dunque soltanto che l'E-government è separato dalla riorganizzazione e riforma dell'Amministrazione, che le due cose vanno ciascuna per conto suo.

A questo punto viene meno esattamente quello che è il nocciolo dell'E-government e che è un grande progetto di riorganizzazione, addirittura di rivoluzione, del sistema pubblico, del sistema amministrativo utilizzando le ICT per riscriverlo, per reingegnerizzarlo. Noi, buttando il cuore oltre l'ostacolo e pur sapendo che Stanca non sa niente di amministrazione pubblica, avevamo addirittura proposto: "Affidategli la Funzione Pubblica! Mettetegli accanto qualcuno che capisca delle cose di pubblico impiego, ma lasciate in un'unica mano, anche quella di Stanca, la regia dell'intera riforma", ma neppure questo si è fatto. E così la regia manca completamente.

Quinto: il modello istituzionale. Su questo faccio un rapido rinvio, perché è il cuore del rapporto di Astrid che avete nella cartella. Il modello istituzionale delineato dal piano di E-government faceva capo essenzialmente agli Enti locali, ai Comuni. Questo non significa che non abbiano importanti funzioni anche lo Stato, le Regioni, le Province, ma sono funzioni che vanno viste come funzioni di supporto, di sostegno, di coordinamento, perché le banche-dati fondamentali, a partire dall'anagrafe e dai dati sul territorio, e la gestione di frontiera del rapporto con i cittadini nella erogazione dei servizi pubblici in Italia è, ancora di più dopo la riforma del Titolo V°, basata sul Comune.

Oggi c'è una grande incertezza su questo, perché c'è una forte tendenza generale, diffusa nel Governo, a tornare ad un modello centralistico e, naturalmente, in questo si inseriscono le Regioni che, a questo punto, pensano di potere rilanciare, tra il modello centrato sui Comuni e il modello centralistico, un modello che concentri in capo alla Regione molte funzioni.

Sesto punto: era essenziale nel piano di E-government lavorare rapidamente alla interconnessione dei "back-office" di tutte le Amministrazioni centrali e dei "back-office" di tutti i Comuni, Regioni e Province. Su questo bisognava investire.

La prima condizione - poi c'è la condizione della banda larga, etc. - è l'interconnessione dei "back-office" perfino per poter offrire, attraverso i "front-office", i servizi ai cittadini.

Si è fatto qualcosa su questo? Badate, questo è un punto fondamentale: si è fatto assai poco, mentre su questo bisogna accelerare.

Settimo: promozione dell'offerta di servizi e di contenuti. Sappiamo che non bastano le reti, poi occorre promuovere l'offerta di servizi e di contenuti.

Nel piano di E-government c'erano indicazioni precise, Stanca si comincia a muovere adesso, con due anni di ritardo.

Ottavo: i sistemi di autenticazione, essenziali in tutti i casi in cui si tratta di dare al cittadino o informazioni sensibili oppure servizi a cui non hanno diritto tutti, ma solo gli aventi diritti, di dare alle persone giuste i servizi che a loro devono arrivare.

La scelta che si era fatta era quella di risolvere il problema con le carte di firma e la carta di identità elettronica.

Nel momento del passaggio delle consegne avevo segnalato a Stanca: "La carta di identità ha un problema, occorre superare la scelta concertata tra Direzione Generale di Polizia e Aipa di puntare su una carta di identità che, avendo tecnologie che garantiscono livelli incredibili di sicurezza - cioè la banda ottica più il microchip -, sarà talmente costosa e di così lenta produzione - data anche la situazione internazionale del sistema delle imprese produttrici, in quel momento una sola azienda produceva le carte con banda ottica- da rendere difficile una sua diffusione rapida; e, allora, o si fa come la Finlandia e si semplifica la carta di identità elettronica prevedendola solo con il microchip e si riesce così ad avere la carta di identità come uno strumento di rapida diffusione per l'identificazione del cittadino ai fini della erogazione dei servizi pubblici oppure, altrimenti, bisogna consentire ai Comuni di utilizzare largamente le carte di firma digitale."

Stanca sembrava d'accordo, il risultato, però, è che anche su questo si sono persi due anni, ed oggi altri Paesi ci hanno scavalcato anche su questo terreno.

Infine, c'è la questione delle infrastrutture di banda. Io sono convinto - abbiamo cercato di spiegare le ragioni nel paper di Astrid - che, in prospettiva, l'E-government ha bisogno di far rientrare - se vogliamo usare questa espressione - nel servizio universale, nei livelli essenziali delle prestazioni che in base al nuovo art. 117 il legislatore nazionale può imporre al sistema, quindi alle Regioni e agli Enti locali, l'accesso rapido ad Internet, quindi in condizioni, sostanzialmente, di banda larga, non necessariamente scegliendo tra l'una o l'altra tecnologia.

Qui è il punto: le tecnologie possono essere diverse a seconda delle situazioni. Portare, come tutti sapete, la fibra ottica nei Paesi di montagna o nelle isole minori non è conveniente: altre tecnologie possono consentire l'accesso al sistema e l'erogazione dei servizi con risultati equivalenti in termini di qualità. E' chiaro servizi di telemedicina non sono compatibili con il semplice doppino telefonico visto che l'Adsl non arriva nei luoghi lontani dalle centraline con una sufficiente velocità di trasmissione dei dati, però ci sono altre tecnologie utilizzabili. Oggi il problema è, sicuramente, quello di creare le condizioni per cui nelle zone svantaggiate queste tecnologie possono essere applicate, altrimenti si blocca di tutto il processo di realizzazione dell'E-government, perché è chiaro che le Istituzioni pubbliche e i decisori politici non possono puntare su uno sviluppo molto rapido dell'erogazione on line di servizi pubblici sofisticati se questo comporta che un 10%, un 20%, un 25% e magari di più di cittadini italiani non hanno possibilità di accesso a questi servizi.

I problemi di alfabetizzazione si possono risolvere sia attraverso opportune politiche di alfabetizzazione, sia mettendo a disposizione sportelli fisici alternativi che si possono anche creare in esercizi commerciali, nelle banche e nelle scuole, per superare il problema del "digital divide", ma se non arrivano le connessioni, se non ci sono le reti, è chiaro che tutto questo non servirebbe a nulla. Finora anche su questo terreno non si sono fatte scelte chiare e non si è avviata nessuna politica per mettere in condizione le aree svantaggiate del Paese di dotarsi di queste infrastrutture.