GESTIRE I SISTEMI INFORMATIVI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN MODO RAZIONALE ED EFFICIENTE… UNA MISSIONE IMPOSSIBILE?!

A cura di Stefano Aiello, partner HSPI

Secondo la **relazione sulla competitività digitale pubblicata dalla Commissione Europea** (maggio 2010), negli ultimi 15 anni la produttività in Europa è aumentata del 50% grazie alle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni.
La piena realizzazione degli obiettivi dell'Agenda Digitale permetterà una **crescita del PIL europeo pari al 5%**, e la **creazione di 3,8 milioni di nuovi posti di lavoro**. Purtroppo, nel ranking del grado di digitalizzazione, **l'Italia è agli ultimi posti**, dopo Inghilterra, Francia, Germania, Olanda, Austria, … (ICT Development Index, ITU).

La **digitalizzazione della PA** gioca un ruolo fondamentale a supporto dello sviluppo sociale ed economico del Sistema Paese, in quanto fattore abilitante di un percorso di **integrazione, rinnovamento, trasparenza e democratizzazione**, attraverso la:

- razionalizzazione dei processi, trasparenza, misura delle prestazioni e responsabilizzazione delle amministrazioni;
- realizzazione di nuovi servizi e maggiore fruibilità/affidabilità dei servizi esistenti.

Al fine di analizzare lo stato dell'arte nell'attuazione di un modello organizzativo organico per i sistemi informativi della Pubblica Amministrazione italiana, LUISS Business School ed HSPI SpA hanno da poco ultimato il **Rapporto** "I Modelli organizzativi a presidio dei Sistemi Informativi della PA Italiana: stato attuale e spunti di riflessione per una sostenibile Traiettoria di Miglioramento".

L'analisi svolta ha evidenziato un'elevata **frammentazione delle funzioni ICT** (Information & Communication Technology) ai vari livelli della PA (comuni, regioni, province, ministeri, agenzie territoriali, istituti previdenziali, comprensori scolastici, tribunali, collegi, confederazioni, federazioni, consigli, ordini professionali, fondazioni e consorzi) e la **mancanza di un Modello di Governance condiviso e centralizzato**, con conseguenti forti diseconomie di scala e di scopo che impediscono di rendere produttivi gli investimenti per informatizzare la PA.

Lo studio, che ha visto la collaborazione di importanti istituzioni pubbliche, fra le quali l'Agenzia per l'Italia Digitale, il MEF (Ministero dell'Economia e della Finanza), il Dipartimento della Funzione Pubblica, Consip, la Regione Emilia Romagna e la Regione Toscana, prova[1] a dare una risposta a domande quali:

1. *I sistemi Informativi della PA italiana sono oggi presidiati da modelli organizzativi efficaci ed efficienti?*
2. *Sappiamo quanto e come spendiamo per digitalizzare la PA centrale e locale?*
3. *Quali sono i vincoli posti dalla normativa vigente alla riorganizzazione?*
4. *Che cosa fanno gli altri Paesi europei?*
5. *Esiste un modello di governance che garantisca chiare responsabilità e poteri di indirizzo e controllo?*
6. *È possibile cambiare? In quale direzione?*

In relazione all'ultimo quesito, la questione non è se la nostra PA può cambiare, ma solo quando riusciremo a farla cambiare: la **pratica dei tagli lineari, mantenendo gli attuali modelli organizzativi, non è più sostenibile**; il risultato che ne deriva è il peggioramento dei livelli di servizio e la realizzazione di tanti piccoli progetti di dubbia utilità.
Il cambiamento richiede un **lento e progressivo processo di consolidamento organizzativo** delle funzioni ICT esistenti (a livello nazionale e regionale) e la **standardizzazione dei processi di gestione della domanda**, grazie ai quali sarà possibile razionalizzare le applicazioni e, quindi, consolidare i CED.

1 Sebbene lo studio sia durato oltre 6 mesi, molte domande non hanno trovato risposta e spesso l'assenza di un mandato chiaro da parte di un ente con i titoli per realizzare rilevamenti ed analisi ha reso impossibile avviare interlocuzioni e raccogliere dati.

In ciascuno degli oltre **20.000** enti che costituiscono la pubblica amministrazione (centrale e locale) italiana sono presenti una o più unità organizzative (in alcuni enti si superano le dieci UO) che si occupano, a vario titolo, della gestione dei sistemi informativi.
L'**elevata frammentazione delle funzioni ICT** e la **mancanza di un Modello di Governance condiviso e centralizzato** determina eterogeneità di processi, dispersione/scarsità di competenze, attribuzione di responsabilità non adeguate e mancanza di meccanismi di coordinamento. Tali condizioni minano inevitabilmente la capacità di realizzare servizi utili a imprese e cittadini e informatizzare i processi degli enti, generando:

- proliferazione di soluzioni;
- scarsa integrazione;
- bassa produttività (basti pensare all'elevata quantità di gare di piccolissime dimensioni che hanno costi e rischi altissimi in proporzione alla base d'asta);
- livelli di servizio non adeguati (sicurezza, supporto utente, continuità operativa).

Le principali inefficienze registrate nell'attuale assetto	Impatto su ORGANIZZAZIONE	Impatto su OPERATION
1. Mancanza di una Linea Strategica Nazionale complessiva	●	○
2. Numero elevato di Funzioni ed Unità tecniche (di chi identifica i bisogni e definisce le soluzioni) a presidio dei Sistemi Informativi, a tutti i livelli dell'organizzazione (Centrale/Locale)	◐	◐
3. Iper-produzione di soluzioni applicative spesso simili in risposta ad esigenze ugualmente simili (no capitalizzazione di Applicativi)	○	●
4. Aumento rilevante del numero degli Attori coinvolti nel processo di sviluppo	●	○
5. Disallineamento dei servizi offerti a Cittadini e Imprese su ambiti e aree geografiche molto prossime	◐	◐
6. Impossibilità di attivare Curve di Risparmio totale significative, incidendo 'a monte' e non a valle (Costo di progettazione e non costo di acquisto)	◔	◕
7. Eccessiva frammentazione Data Center	○	●
8. Mancanza di scambio di dati ed informazioni gestite	◔	◕
9. Numerosità di controparti di fornitura e possibile eterogeneità nell'impostazione contrattuali (più per i servizi che per i beni)	◔	◕
10. Taglio agli investimenti per scarsa efficienza nella gestione delle dotazioni esistenti	○	●
11. Diseconomie da frammentazione Gare Servizi IT	◐	●

● Forte impatto ◐ Medio impatto ○ Nessun impatto

Occorre fare riferimento ai percorsi di razionalizzazione virtuosi **già avviati** da alcuni dei più importanti **Paesi Europei** (**UK, Francia, Spagna**), che in pochi anni hanno generato importanti economie da destinare al finanziamento di iniziative ICT legate all'Agenda Digitale. Paesi che adottano gli **standard e le best practice** più diffuse (per la progettazione, lo sviluppo e l'erogazione dei servizi) e, talvolta, investono in **politiche industriali** volte a sviluppare e attuare best practice che consentano di indirizzare i problemi di IT Governance.
A titolo di esempio, basti citare la best practice ITIL, che nacque nel 1989 da una precisa decisione di politica industriale del governo britannico, presa all'inizio degli anni '80, di sviluppare competenze sulla gestione dei sistemi informativi, ritenendole un asset strategico. Alla base della decisione del Governo del Regno Unito di sviluppare le competenze di IT Service Management c'erano due aspettative:

- la razionalizzazione dei processi e dei contratti di gestione dei sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni;
- lo sviluppo economico ed il mercato inglese in ambito ICT anche in un'azione di esportazione di prodotti e servizi.

Il governo inglese ha investito negli anni sullo sviluppo della best practice ITIL, definendo sulla base di questa uno standard britannico BS15000 e, successivamente, portando ITIL ad essere il riferimento per uno standard internazionale (ISO/IEC 20000). Infine, nel corso del 2013 ha proceduto a monetizzare l'investimento, vendendo i diritti sulla best practice attraverso una procedura di gara pubblica.
Stesso discorso si può fare per il governo statunitense che ha puntato sull'Architecture Management.
Se, da una parte, l'ICT è stata una leva per razionalizzare la PA dall'altra, la PA, con la sua mole, ha rappresentato per l'ICT di questi paesi una massa critica di straordinarie dimensioni che, grazie ad una gestione organica coordinata, ha consentito:

- di rafforzare l'economia dei beni e dei servizi ICT;
- di sviluppare prassi di gestione dei sistemi informativi particolarmente evolute.

Ancora una volta, l'organizzazione ha giocato un ruolo strategico. Certamente, come spesso ci ricordano i principali player ICT (IBM, Telecom, Microsoft, SAP, Oracle, …), è fondamentale investire in infrastrutture e applicazioni (banda larga, cloud, smart city, …); d'altra parte, riteniamo sia altrettanto importante capire **come** garantire una governance che renda tali investimenti produttivi, evitando la proliferazione di progetti che non generano servizi utili (a imprese e cittadini) o che non portano a sensibili miglioramenti nella gestione degli enti pubblici.

A partire dalla constatazione che gli investimenti in ICT pubblico sono sostanzialmente allineati, in relazione al PIL, a quelli effettuati da UK, Francia e Spagna (a titolo esemplificativo), le maggiori differenze emergono se guarda al ritorno generato da questi stessi investimenti per il Sistema Paese. Secondo una stima di ASSINFORM (l'Associazione nazionale delle aziende di Information Technology) il valore della spesa ICT sostenuta dalla PA in Italia è pari a circa **5,8 Mld di Euro** (settore Difesa escluso). **È una stima molto prudenziale**, tenuto conto del fatto che la classificazione delle voci di spesa ICT non è affatto standardizzata e gli investimenti per la digitalizzazione possono finire sotto altri capitoli di spesa. **La mancanza di dati certificati sulla Spesa ICT opportunamente classificati rendono difficile "conoscere e governare"** un fenomeno già di suo molto complesso, ed è sicuramente indice dell'assenza di una **chiara e condivisa definizione e ripartizione dei poteri e responsabilità** sulla gestione dei sistemi ICT fra i numerosi attori istituzionali.

La Funzione Sistemi Informativi in molte aziende e gruppi industriali rappresenta la **leva per concepire, progettare e realizzare il cambiamento**; queste aziende hanno posto la giusta enfasi al modello di funzionamento, progettando correttamente i processi, le attribuzioni di responsabilità, la posizione nella macro-struttura organizzativa, i meccanismi di coordinamento, il dimensionamento dell'organico e le competenze.

È proprio la pervasività dell'ICT nella gestione delle operazioni aziendali e il suo crescente contributo quale agente di cambiamento che evidenzia l'opportunità di considerare l'ICT come una variabile organizzativa: non più un vincolo tecnologico esterno all'azienda, ma uno strumento abilitatore di una più efficiente scelta organizzativa.

Diventa quindi di fondamentale importanza l'IT Governance (componente rilevante della Corporate Governance), che **rappresenta la capacità di definire ed attuare una strategia per la realizzazione e la gestione dei servizi ICT, monitorandone il continuo allineamento con il piano industriale per il raggiungimento dei vantaggi competitivi. Mentre nelle aziende private si nota una consapevolezza crescente riguardo l'utilità dell'ICT, la PA italiana, nonostante sia un settore caratterizzato da un investimento in ICT in linea con i principali paesi europei, continua a manifestare un significativo ritardo.**
Basti pensare alla firma digitale: in tale ambito di digitalizzazione l'Italia è stata uno dei primi Paesi a legiferare (DPR 513/1997). Ancora oggi, dopo 16 anni, i servizi alle imprese e ai cittadini che potevano essere abilitati dalla firma digitale, come ad esempio la fatturazione elettronica o la conservazione sostitutiva, stentano a decollare.
Non ci mancano le capacità per concepire strategie innovative che utilizzino le tecnologie informatiche, forse ci mancano le capacità organizzative per attuarle con tempi e costi accettabili.

Come suggerito dalle best practice, come accade negli altri Paesi e come già generalmente accettato dalle grandi aziende private, **occorre uscire dalla logica organizzativa dei silos**, per la quale ciascun ente replica al suo interno le attività tipiche di gestione dei SI;tali attività, infatti, non si differenziano in modo sensibile al variare della divisione organizzativa o della manifestazione territoriale degli enti.

Sembra che la leva dello sviluppo organizzativo venga sistematicamente ignorata, forse in modo inconsapevole: è forse il *gorilla invisibile*[2]?
Certamente, sussistono difficoltà oggettive ad affrontare il complesso ed articolato percorso organizzativo, superando vincoli normativi, gestendo la resistenza al cambiamento e aiutando gli enti a rivedere logiche di comportamento fortemente improntate all'autonomia a favore di prassi che prevedano la condivisione (dove possibile) delle applicazioni, delle infrastrutture e dei contratti di gestione ICT.
Ancora oggi, il problema organizzativo è percepito come minore **dall'Agenda Digitale italiana**.

Il Rapporto analizza le variabili organizzative sulle quali fare leva per attivare un percorso di efficientamento complessivo in grado di **liberare risorse** da immettere nel sistema pubblico per digitalizzare la PA e garantire servizi adeguati a collettività ed imprese, attraverso alcuni interventi mirati di policy making volti a:

- rivedere, semplificandoli, gli assetti organizzativi (sia a livello centrale che locale);
- introdurre regole comuni per la classificazione delle spesa ICT e per la disponibilità stessa di queste informazioni;
- prevedere la misura delle performance dei processi di gestione dei sistemi informativi;
- stabilire - a livello centrale e regionale - piani dei sistemi che razionalizzino le applicazioni e consolidino le infrastrutture di elaborazione e storage.

È in corso l'organizzazione di un seminario per presentare pubblicamente il rapporto.

2 Le attività tipiche di gestione dei SI sono: raccolta dei fabbisogni di servizi IT, definizione delle soluzioni tecniche, budgeting, predisposizione di gare e contratti per l'acquisto di beni e servizi ICT, supervisione delle attività di progettazione ed implementazione, progettazione e gestione dei controlli di sicurezza, supporto utente, monitoraggio dei servizi erogati da outsourcer o società in-house, controllo dei costi, etc. etc.
3 L'essere umano è persuaso di essere in grado di vedere ciò che gli sta davanti, di saper ricordare in modo accurato gli eventi importanti del proprio passato, di saper distinguere cause ed effetti. Agiamo come se fossimo perfettamente consci delle modalità di funzionamento della nostra mente e delle ragioni che guidano i nostri comportamenti. Nel saggio "The invisible gorilla" i professori di psicologia Christopher Chabris e Daniel J. Simons dimostrano come le cose non stiano affatto così: la realtà percepita non è oggettiva, ma è filtrata/influenzata dai modelli cognitivi che ciascuno di noi sviluppa. Questi fenomeni, a volte, interessano intere comunità.