

MPRA

Munich Personal RePEc Archive

Editorial: "The Digital Public Administration: An Italian Oxymoron?"

Nicola Matteucci and Paolo Seri

Marche Polytechnic University, Ancona, Italy, Urbino University,
Urbino, Italy

February 2015

Online at <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/64473/>

MPRA Paper No. 64473, posted 30. May 2015 08:56 UTC

Editoriale: “La PA digitale: un ossimoro italiano?”

Nicola Matteucci e Paolo Seri

Preparato per il numero speciale di Prisma su: “L’innovazione nella Pubblica Amministrazione: tecnologie, servizi, risultati”

Questo numero speciale della rivista si trova ad uscire in un momento storico forse unico e con una prospettiva di osservazione privilegiata: dopo tanti anni di proclami disattesi, speranze deluse e riforme abortite, anche l’Italia pare avviarsi decisamente in un cammino di cambiamento profondo della Pubblica Amministrazione secondo le potenzialità offerte dal paradigma tecnologico digitale. Il tema e le sue poliedriche ramificazioni disciplinari, certo, non sono dei più facili da inquadrare, e va subito detto che questo numero parte da una prospettiva di economia politica, che poi cerca una ibridazione fruttuosa con altre discipline, più o meno vicine.

Comprendere l’evoluzione delle organizzazioni pubbliche che gestiscono i beni ed i servizi di una comunità (come le Pubbliche Amministrazioni, d’ora in poi, PA) significa considerare sistemi le cui forme di apprendimento, innovazione e cambiamento dipendono prevalentemente da forze esterne al sistema stesso. Questo fatto ha validità generale, pur essendo integrato da specificità nazionali e regionali: in particolare, accanto alle istituzioni formali ve ne sono altre, informali, altrettanto importanti, le quali contribuiscono a determinare il comportamento e i risultati del gioco di interazione tra gli agenti orientati ai loro obiettivi (North, 1990, Aoki, 2001). Le aziende private, diversamente dalle pubbliche, sono istituzioni per le quali i processi di apprendimento dipendono principalmente dalle dinamiche interne di auto-organizzazione (largamente informali), rispetto alle forze di etero regolazione. Ciò accade perché le motivazioni, gli incentivi, i processi di rinforzo, di conformità e di legittimazione dei comportamenti ammissibili nelle PA sono determinati da atti e contratti¹ formali a rilievo collettivo (come leggi, decreti, regolamenti, ordinanze di vario tipo, accordi di categoria, etc.) che, per essere cambiati, necessitano di atti e contratti di livello superiore, mentre nel caso delle aziende private essi dipendono in maniera dominante dalle *routine* e dalla cultura organizzativa interna. Il fatto che il cambiamento debba passare attraverso un processo di legittimazione esterna (etero regolazione), piuttosto che essere auto gestito come nelle imprese private, produce la naturale inerzia evolutiva delle PA. Così, per fare un esempio attuale, le amministrazioni provinciali italiane non sono dotate degli strumenti per adattare autonomamente i propri ‘confini’ funzionali e geografici alle mutevoli condizioni della società, dei territori e del mercato, bensì sottostanno alle forze esterne dei cambiamenti politici ed istituzionali. Lo stesso discorso vale per il processo di adattamento delle PA ai nuovi bisogni ed opportunità che si presentano oggi ai cittadini ed alle imprese, in conseguenza delle nuove tecnologie digitali dell’informazione e della comunicazione (d’ora in poi, nell’acronimo inglese, ICT) e di una serie di trasformazioni epocali nei tempi del lavoro, delle attività quotidiane e del tempo libero.

Le nuove opportunità epocali offerte dalle ICT, insieme ai sempre più stringenti vincoli di bilancio con cui devono confrontarsi le PA, hanno prodotto una miriade di iniziative, idee e progetti, presentati da attori diversi, e spesso scollegati tra loro e difficili da ricondurre ad una

¹ Il termine va inteso nell’ampio senso economico, tipico della teoria dei contratti o nei significati estesi invalsi nella *political economy*.

razionalità e ad un risultato collettivo. Il fatto poi che i risultati si mostrino oggi divergenti tra le Regioni italiane – sia per quantità che qualità del loro impatto, sia in termini di efficacia che di efficienza – conferma che anche a fronte di uno stesso impianto istituzionale formale nazionale, siano poi le diverse culture e istituzioni informali locali a fare le differenze.

E' utile ripercorrere i tratti evolutivi fondamentali con cui negli ultimi due decenni si sono intrecciate le complesse relazioni tra tecnologie, amministrazioni, cittadini e imprese.

A livello internazionale è possibile distinguere tre fasi principali. La prima fase, occorsa durante gli anni Novanta, può essere identificata con un paradigma essenzialmente pionieristico e governo-centrico, di tipo fortemente *top-down*. In questa prima fase i governi europei, sotto la spinta anche emotiva dell'esplosione della "*New Economy*", investono pesantemente per incrementare la loro presenza online: l'imperativo è quello di offrire più servizi elettronici possibili online (OECD, 2003). Lo stress 'quantitativo' prevalente durante questi primi anni di introduzione degli *eService* è anche evidenziato dalla tipologia degli esercizi di *benchmarking* fatti dalle principali istituzioni internazionali (tra cui Commissione Europea, Nazioni Unite, OECD), che per lo più contano il numero di *eService* implementati in ogni paese. Gli indicatori e le classifiche sviluppate in questo senso da Capgemini per conto della Commissione Europea e quelle sviluppate dalle Nazioni Unite forniscono oggi la copertura più ampia in termini geografici e temporali di una buona parte di questa prima fase storica. Tuttavia, se la crescente offerta di servizi digitali da parte soprattutto delle amministrazioni centrali all'epoca era spinta da linee guida e finanziamenti di tipo sovraordinato (ad es. nella UE comunitari), un tale sforzo di tipo *top-down* non teneva minimamente conto di condizioni e di esigenze del lato della domanda: prova ne era che l'effettiva conoscenza e utilizzo di questi nuovi strumenti da parte delle imprese e dei cittadini rimaneva quasi ovunque su livelli piuttosto bassi, quando non marginali.

Negli anni che seguono il crollo della *New Economy* del 2000, acquisire guadagni di efficienza ed efficacia reali grazie alle ICT diventa una priorità crescente. Tuttavia permane un'evidente difficoltà ad individuare e misurare gli effetti di queste tecnologie, sia in termini di produzione che di produttività, sia nel settore privato che, soprattutto, in quello pubblico (Seri e Zanfei, 2013). Le istituzioni governative più avanzate iniziano a concentrarsi sui cambiamenti organizzativi e le strategie di gestione complementari ai meri investimenti in ICT; ciò da luogo, a metà degli anni Duemila, ad una seconda fase di approcci più concentrati sull'effettiva efficacia in termini di utilità per i cittadini ed imprese, e sull'efficienza delle procedure digitalizzate. Approcci questi che l'OECD (2014) definisce, in contrasto con la precedente fase, come "cittadino-centrici". Nonostante questi sforzi, la quota di individui e imprese che hanno accesso e utilizzano servizi elettronici pubblici continua a presentare forti differenze geografiche, mentre il differenziale tra i due fenomeni (offerta e domanda) rimane in parecchi casi ancora molto alto, a segnalare la persistenza di approcci *top-down* e comunque non condivisi. Ad esempio, ancora agli inizi del decennio corrente, nei paesi OECD il semplice uso di internet per interagire con le PA supera solo in pochi casi isolati i due terzi dei cittadini, rimanendo addirittura al di sotto del 20% in paesi digitalmente arretrati come l'Italia (OECD, 2013). Le interazioni più elaborate tra cittadini e PA, quali ad esempio la compilazione e l'inoltro di moduli, si attestano invece su valori ancora più bassi, come delineato anche dai contributi di Ubaldi, Dominici e Seri in questo numero.

Una terza fase, che ci innesta nella contemporaneità, vede la sfocatura dei confini e dei rispettivi ambiti di azione tra cittadini e governo, e tra etero regolazione ed auto organizzazione. Questa fase vede e sempre più vedrà un numero crescente di servizi pubblici essere co-progettato, sviluppato e anche mantenuto in forme di collaborazione tra governo, cittadini e imprese, sulla base

di logiche di azione di nuovo tipo imperniate sull'utilizzo degli *Open Data*. Come ampiamente documentato nella letteratura specializzata, le PA sono sempre più indotte a collaborare con gli utenti per un nuovo paradigma di fornitura di servizi. In definitiva, le PA non devono soltanto interpretare le esigenze attuali e potenziali dell'utenza, ma anche accompagnare gli utenti e seguirli nelle loro iniziative di co-produzione dei servizi. In questo modo si introduce una dinamica di apprendimento interno alle PA che dovrebbe permettere loro di superare una propria tradizionale difficoltà, quella di essere più elastiche e reattive rispetto alle necessità dei soggetti amministrati. I *driver* di questa trasformazione sono vari e complessi: tra essi, le nuove opportunità tecnologiche offerte dal *crowd-sourcing* e dal "web 2.0", i movimenti per l'*open source software* e gli *open standard*, così come la pressione politica crescente e i vincoli finanziari imposti alle PA, che le spingono verso nuove modalità di organizzazione dei servizi forniti. Questi cambiamenti recenti, che si caratterizzano come segnali ancora deboli di una lenta e difficile transizione in svolgimento, segnano in modo prospettico il passaggio da un approccio in cui le amministrazioni cercano di anticipare i bisogni dei cittadini e delle imprese (l'approccio cittadino-centrico secondo l'OECD) ad una fase in cui sono e sempre più saranno i cittadini e le imprese a definire i loro stessi bisogni, e ad affrontarli in partenariato con le Pubbliche Amministrazioni o, in mancanza di risposte, magari in maniera antagonista ad esse (l'approccio "*citizen-driven*", secondo le Raccomandazioni dell'OECD, 2014).

Attorno a queste tematiche e sfide che, senza tema di retorica, possiamo ben definire epocali, abbiamo pensato di riunire un autorevole gruppo di soggetti che, pur nella diversità dei loro curricula e ambiti professionali, sono accomunati, sia in modo teorico che applicato, dall'impegno quotidiano a favore dell'innovazione nella e per la PA.

Una prima dimensione dell'innovazione, che precede il tema più specifico della digitalizzazione della PA, è quella tecnologica ed infrastrutturale generale di un paese. Questa è la condizione necessaria - anche se non sufficiente - per abilitare il cambiamento dei comportamenti individuali e dei processi collettivi (anche amministrativi): essa, specie nel settore delle ICT, precede i fattori di domanda e di contesto socio-istituzionale, e risente di chiare opportunità tecnologiche (riflesso delle "leggi dure" della fisica e della chimica), che sono largamente esogene ai fenomeni socio-economici. In tal senso, l'evoluzione delle opportunità tecnologiche per la trasmissione e ricezione di dati e, a seguire, la dinamica degli investimenti privati e pubblici in reti e piattaforme a banda larga costituiscono il primo passo su cui riflettere per apprezzare quanta parte del divario digitale complessivo (infrastrutturale e comportamentale) dell'Italia e della sua PA possa essere riconducibile a carenze di offerta di connettività digitale. Infatti, le evidenze recenti (da ultimo, Seri et al. 2014) sono piuttosto concordi nel dimostrare come la diffusione ed il tasso di utilizzo degli *eService* - sia pubblici che privati - necessitino preliminarmente di elevati tassi di diffusione di banda larga (e a maggior ragione, di copertura); su questa base infrastrutturale si possono poi attivare quegli effetti di rete che generano lo sviluppo a valle degli *eService*. Come però dimostrato da una consolidata letteratura sin dagli anni Ottanta, la materializzazione degli effetti di rete indiretti tra infrastruttura e servizi non è né rapida né scontata, potendo infatti essere ostacolata da una serie di problemi ed inerzie, specie quelli di contesti dinamici di tipo "*chicken-egg*". Tra essi, ricordiamo l'ineliminabile asimmetria informativa che caratterizza gli ambiti tecnologici più dinamici, la frequente discrasia tra aspettative e incentivi degli *stakeholder*, gli *shock* macroeconomici esterni (si pensi all'impatto attuale dei *deficit* di bilancio pubblico sulle risorse a disposizione della PA) e, non da ultimo, anche i fallimenti della *policy*, che si aggiungono a quelli tipici del mercato.

In particolare, il divario digitale infrastrutturale si può materializzare, a seconda dei casi, in servizi di connettività a banda larga totalmente assenti, o presenti ma comunque insufficienti sotto vari profili. Infatti, occorre ricordare che il divario digitale complessivo ha natura poliedrica e necessita di metriche multidimensionali e, nel valutarlo, il riferimento a situazioni medie - quando non addirittura a *digital champion* – può essere molto fuorviante: con una metafora, poco importa, ai fini dello sviluppo di *eService* di massa, se la minoranza dei cittadini o imprese hanno velocità da Ferrari, quando la maggioranza della popolazione viaggia su biciclette arrugginite, o va addirittura a piedi.

In quest’ottica, il contributo di Nicola Matteucci, posto ad apertura della sezione di questo numero dedicata al contesto locale, condensa le principali acquisizioni della letteratura recente sull’economia e le *policy* per la banda larga, declinandole rispetto alle evidenze empiriche di una regione NEC (Nord-Est-Centro) ancora poco studiata come le Marche, sfatando alcuni luoghi comuni. Dall’analisi emerge che l’economia digitale delle Marche, come anche quella di altre regioni italiane “a sviluppo diffuso”, sembra ancora afflitta da serie e diffuse carenze infrastrutturali. Queste carenze sono perlopiù difficilmente apprezzabili, e si concentrano in molte aree semi-urbane e rurali che purtroppo sono anche sedi di importanti attività produttive – in alcuni casi di veri e propri distretti industriali, o comunque di aree a spiccata vocazione imprenditoriale (agroalimentare, turistica, etc.). In prospettiva, un tale deficit infrastrutturale potrebbe minare la fattibilità di ogni tentativo ambizioso di accorpamento e razionalizzazione delle sedi decentrate e dei *data center* della PA (ad esempio, supportato da architetture *cloud*), in quanto l’accentramento architeturale dell’intelligenza informatica potrebbe non assicurare la continuità e la qualità dei livelli di servizio alla popolazione semi-urbana e rurale, con il passaggio dalle procedure analogiche a quelle interamente digitali. Purtroppo, questa carenza di offerta infrastrutturale (tecnicamente, un vero e proprio fallimento di mercato), seppur nota sin dall’inizio del decennio scorso, ha mostrato nel tempo una forte persistenza, per le varie ragioni evidenziate nel contributo. Di fatto, essa, pur in forme diverse da quelle iniziali, permane fino al presente, proprio in una fase storica in cui l’avanzare del declino industriale e di una delocalizzazione produttiva a tratti selvaggia avrebbero richiesto una dotazione digitale di primo ordine, a contrasto e parziale compensazione dei vari fattori di svantaggio comparato che l’economia e la società marchigiana hanno nel tempo accumulato.

Il contributo di Paolo Seri si collega in modo complementare a quello di Matteucci fornendo un’analisi sullo stato di sviluppo dell’*e-government* nella Regione Marche. Attraverso l’utilizzo dei *dataset* esistenti e una rilevazione originale dei siti web dei 13 Comuni delle Marche con più di 25.000 abitanti, l’articolo mostra un *gap* notevole della regione Marche rispetto alle Regioni italiane più avanzate, e anche rispetto alla situazione media di un’Italia che, a sua volta, si trova nelle ultime posizioni a livello internazionale, e tende a perderne di ulteriori. In particolare il “*back office*” – ossia tutto ciò che sta dietro alla fornitura di un servizio pubblico, comprese strutture organizzative e capitale umano – non è adeguato alla fornitura di servizi in forma elettronica e risulta sostanzialmente mutuato dall’era analogica: un caso da manuale di innovazione tecnologica ostacolata dall’insufficiente innovazione organizzativa. Conseguentemente, nel caso della Regione Marche, la fornitura effettiva di *e-Service* ed anche il grado di dematerializzazione dei processi amministrativi segnano il passo, rimanendo sotto la media del paese. Anche per quella che è stata definita come la terza fase di sviluppo dell’*e-government* – la pubblicazione aperta dei dati – le Marche si trovano in una situazione arretrata, agli ultimi posti per quanto riguarda il numero di dataset pubblicati. Di fronte a questa situazione – e considerando anche la doppia coincidenza

temporale in cui si trova la Regione Marche in questo momento (da una parte il *diskursus* in atto sulle funzioni e confini delle Regioni italiane, che implica anche la ridefinizione delle strutture organizzative e delle competenze richieste, e dall'altro la prossima scadenza elettorale), sarebbe importante instaurare una riflessione seria sull'evoluzione del modello socio-economico marchigiano, sfiancato dalla crisi, e sul tipo di Pubblica Amministrazione che lo può accompagnare, supportandolo. Temi questi epocali, il cui approfondimento, purtroppo, nell'attuale dibattito pubblico regionale, non sembra andare molto al di là di qualche slogan.

Il passaggio dalle infrastrutture alle tecnologie di piattaforma e alla diffusione e sviluppo degli *eService* è logicamente immediato. Il contributo di Alessandra Cepparulo e Antonello Zanfei è di ampio respiro, e si giova di un prezioso *dataset* recentemente sviluppato in seno al progetto Eiburs-Taips. Assumendo che la qualità della PA possa essere ben correlata alla diffusione di *eService*, il contributo propone un'analisi comparativa delle dinamiche di sviluppo di quattro primarie tipologie di servizi pubblici *online* nelle PA in 15 paesi membri dell'UE (sia a livello nazionale che di città), nel 2012; in particolare, vengono esaminati i servizi di *e-government*, i sistemi di trasporto intelligente (*infomobility*), l'*e-health* e l'*e-procurement*. Dall'analisi emerge che la situazione della PA italiana è nel complesso deficitaria, e non solo rispetto ai *best-performer* del Nord-Europa ma anche della Spagna, che offre prestazioni generalmente migliori. A livello settoriale, posizioni di particolare arretratezza sono detenute dall'Italia nel caso dell'*infomobility* e dell'*e-procurement*, i quali non mancano di presentare importanti implicazioni a cascata per tutto il resto delle attività e dei servizi forniti dalla PA: a titolo di esempio, basti pensare agli sviluppi e risparmi attesi dalla fatturazione elettronica obbligatoria in formato XML per i fornitori della PA, a regime a partire dal giugno 2014 e poi di nuovo da aprile 2015 – non senza vari problemi e disfunzioni.

A seguire, vari contributi introducono ed esplorano nel dettaglio delle singole applicazioni il vasto tema degli *Open Data* (d'ora in poi, OD), che rappresenta il principale fattore abilitante della digitalizzazione di molti servizi e processi della PA, che sono ancora in analogico; al tempo stesso, gli OD giocano un ruolo di spicco per l'*empowerment* di utilizzatori esterni alla PA, diventando una sorta di cavallo di Troia con cui, ad esempio, anche la società civile può entrare e trasformare dal basso la macchina pubblica, a fianco delle riforme istituzionali di macro-livello e del quotidiano impegno rinnovatore di molti attori del pubblico impiego. Il contributo di Barbara Ubaldi riflette la profonda esperienza internazionale dell'autrice che, come *policy analyst* all'OECD responsabile per il progetto sull'*e-government*, lavora da tempo nella mappatura dei suoi sviluppi. Dopo una panoramica iniziale sugli OD, il suo contributo dettaglia in modo documentato (con esperienze provenienti da un ampio numero di paesi OECD) le modalità con cui gli OD – in particolare gli *Open Government Data* (OGD), ossia quegli OD prodotti o commissionati da istituzioni pubbliche – possono divenire un *driver* per l'innovazione della PA, attivando una vasta rete di attori sociali e contributori – prevalentemente esterni al perimetro della PA – e fornendo i necessari incentivi al cambiamento sistemico e all'incremento di efficienza e efficacia nel governo della cosa pubblica. Vari gli ambiti esaminati; si inizia con le applicazioni degli OD *stand-alone* e meno ambiziose, per generare servizi comuni fruiti da comuni cittadini (come le previsioni meteo), per arrivare agli OD che consentono alle famiglie, tramite opportune "app", di valutare e scegliere la scuola migliore per i propri figli; ancora, il rilascio di OD ed il loro riuso tramite modalità competitive (come nel caso degli eventi *hackathon*) possono rivoluzionare gli stessi processi di *eProcurement* pubblico; infine, la disseminazione ed il riuso di OD promuove l'apprendimento collettivo e coinvolge le migliori intelligenze esterne al perimetro della PA, incrementando il controllo sociale e la qualità delle scelte

pubbliche, in direzione della massima *accountability*. Immediati sono gli sviluppi anche di mercato consentiti dagli OD, come ad esempio l'emergere della categoria degli infomedieri – intermediari specializzati nella commercializzazione di nuove piattaforme per OD e nella fornitura di *eService* innovativi, anche privati. Tutto ciò presuppone però la formazione di una nuova generazione di funzionari pubblici che, in quanto esperti conoscitori, possano e sappiano divenire sia fornitori che fruitori di dati pubblici; al tempo stesso, un'implicazione implicita del contributo è che questo processo di investimento in capitale umano richiede complementariamente una nuova strategia di gestione del pubblico impiego, nonché un ripensamento delle sue logiche organizzative e di rapporto con l'utenza. Ancora, secondo l'autrice questi processi di riforma non possono prescindere da una rinnovata enfasi su appropriate metodologie di monitoraggio dell'implementazione delle politiche per gli OGD, e di misurazione dei risultati, laddove ancora nel 2013 l'OD *survey* dell'OECD rilevava che al 96% dei Governi manca una metodologia ufficiale di misurazione del ROI connesso all'OD.

Il contributo di Gianni Dominici contestualizza questi sviluppi al caso italiano, beneficiando della posizione di osservazione privilegiata sulla PA che l'autore ha come direttore di una primaria realtà di formazione come Forum PA. La sua ricostruzione del processo storico che ha portato agli OD in Italia sin dal 2011 individua un'insperata vitalità di iniziative e di abbozzi di cooperazione inter-istituzionale, ma al tempo stesso rileva la prevalenza di una cultura della trasparenza “statica”, vissuta da molte amministrazioni come un'ulteriore incombenza, senza una chiara visione strategica delle opportunità degli OD per la PA e la cittadinanza; inoltre, la distribuzione geografica degli OD *store* rivela il solito divario tra Centro-Nord e Sud. Più in generale, l'autore vede una evidente difficoltà della PA italiana nell'adottare nuovi modelli operativi ed organizzativi favorevoli ai canoni dell'apertura e della condivisione, a causa del permanere di una cultura tendenzialmente burocratico-autoritaria e autoreferenziale (in ogni caso a flusso uni-direzionale, di tipo *top-down*); al tempo stesso, fatica ad affermarsi una cultura della fiducia che faciliti e anzi incoraggi la partecipazione e l'innovazione civica. Quindi, adottando la sua stilizzazione di quattro possibili fasi di sviluppo dell'*Open Data Engagement*, se ne deduce che molte delle iniziative di OD finora introdotte sono ancora attestate alle fasi evolutive iniziali del fenomeno (“normativa” e “informativa”), mentre solo alcune realtà di punta si spingono verso le fasi della maturità, in cui si assiste ad una più decisa interattività con gli utilizzatori e si irrobustisce la partecipazione civica, il co-design dei servizi e le *community* (fasi “collaborativa” e “abilitante”). A queste difficoltà di maturazione verso forme più compiute, peraltro, non sarebbero estranee problematiche e ostacoli legati ai caratteri dominanti della cultura giuridica e amministrativa del paese. In ultima istanza, per l'autore, solo la politica può imprimere un'accelerazione decisa al processo diffusivo e alla maturazione dei modelli prevalenti di ODG, assolvendo ad una funzione che è stata finora largamente disattesa, quando non avversata; questo riavvicinerebbe i cittadini alla stessa vita politica e all'impegno civico.

Il numero della rivista si articola poi in una serie di contributi che presentano alcune esperienze specifiche di OD, saggiandone potenzialità e limiti, e cercando di intravederne i futuri sviluppi. Un primo gruppo di due contributi ha ad oggetto fonti di OD sviluppate in Europa ed Italia nell'ambito del monitoraggio sull'impiego dei fondi pubblici per le politiche di coesione territoriale – la seconda più consistente voce del bilancio UE dopo l'agricoltura. In entrambi i casi gli autori propongono una prospettiva poliedrica e originale sugli OD, nella loro triplice veste di funzionari pubblici e ricercatori che al tempo stesso sono impegnati in prima persona come volontari in una serie di iniziative civiche abilitate dagli OD.

Nell'ordine, nel contributo scritto da Chiara Ricci, Marco Biagetti e Luigi Reggi gli autori propongono un'analisi empirica sui dati pubblicati sui siti delle Autorità di Gestione degli 434 Programmi Operativi finanziati nella UE dai fondi del FESR e dell'FSE nel periodo 2007-13, rilevati a fine 2013. Con l'esame dei singoli siti, le informazioni disponibili sui beneficiari dei fondi, il progetto, lo stato di attuazione, le politiche di supporto ed altro sono state valutate rispetto a due principi qualificanti per gli OD: *stewardship* e *usefulness*. Mentre il primo principio misura il dettaglio e la qualità dei dati rilasciati (inclusa l'apertura dei formati), il secondo ne rileva caratteri quali la fruibilità (ad esempio nella navigazione), l'interattività e la partecipazione con gli utenti. I risultati per l'Italia, rispetto alla media UE, sono piuttosto deludenti; rispetto a questa mediocre base nazionale, poi, le Marche registrano una posizione di classifica medio-alta². Entrando più nel dettaglio del dato nazionale, la performance italiana risulta particolarmente inferiore a quella europea nel potenziale di *usefulness*, che non a caso è tra quelli a più alto impegno creativo-collaborativo e meno normati; in altri termini, emerge l'impressione che molte Autorità di Gestione si limitino a rilasciare quel livello minimo di *openness* richiesto come obbligo istituzionale e non più, evidenziando quindi l'im maturità di una cultura proattiva della trasparenza e dell'innovazione condivisa nella PA. Infine, emerge che i due principi siano in una relazione di complementarità dinamica, ed occorra investire in entrambi per innescare un alto tasso di innovazione a valle del rilascio di OD. Se questo giudizio negativo riguarda il dato medio dell'impatto degli OD sulla politica di coesione territoriale, non mancano certo casi di *leadership*, anche in Italia, che tuttavia allo stato attuale costituiscono ancora un'esigua minoranza.

Nel secondo contributo, scritto da Paola Liliana Buttiglione e Luigi Reggi, l'analisi si focalizza sul ruolo delle comunità civiche in Italia come promotori dell'utilizzo e della produzione di nuovi OD, e del controllo democratico sulle scelte pubbliche - anche in questo caso, aventi a riferimento le politiche di coesione territoriale. L'analisi inquadra il tema delle comunità civiche nate attorno agli OD come esempio innovativo di quelle istituzioni informali che da tempo molta letteratura ha opportunamente riconosciuto essere *driver* fondamentali dello sviluppo economico, assieme alle istituzioni formali (architetture istituzionali, leggi sistema normativo, classe politica, etc.), in quanto connesse intrinsecamente alla generazione di capitale sociale. Al tempo stesso, la letteratura e la pratica recente sulle politiche di coesione ha enfatizzato l'importanza di promuovere un circolo di complementarità virtuosa tra istituzioni formali ed informali: in tal senso, il miglioramento del processo istituzionale di pianificazione, gestione e controllo della nuova programmazione 2014-20 (esempio di istituzioni formali) può trovare nelle comunità civiche (informali) una risorsa "non di mercato" particolarmente preziosa ed insostituibile, a motivo dei suoi moventi ideali difficilmente comprimibili da dinamiche di *rent-seeking* e da fenomeni di cattura e asimmetrie informative affliggenti il *policy-maker* e la sua catena istituzionale di azione e controllo. Il caso studio proposto in questo contributo si fonda sulle evidenze del portale di OD OpenCoesione, e sulla recente esperienza di monitoraggio civico del progetto Monithon (letteralmente, "maratona di monitoraggio", nato a settembre 2013): esempi tipici di queste attività sono la raccolta di dati (anche sul campo), l'analisi degli stessi ai fini della verifica dello stadio di implementazione dei progetti finanziati della politica di coesione, la formulazione di critiche e

² Il lettore attento noterà che questo fatto non è in contraddizione con l'evidenza più generale, commentata nel paper di Seri, che invece vede le Marche in fondo alla classifica (al penultimo posto) per rilascio di dataset OD. Mentre qui si tratta di un singolo ambito specifico del mondo OD (ossia, le informazioni sulla spesa dei fondi strutturali 2007-13 presenti nei siti delle AdG regionali), là si guarda all'insieme delle attività e funzioni amministrative dell'Ente Regione e degli enti locali.

proposte a partire dalle comunità territoriali interessate – il tutto con la produzione e rilascio di nuovi OD, che possono essere così facilmente riusati dalle amministrazioni o dagli *stakeholder* interessati (inclusa la stampa) per le opportune verifiche, correzioni ed eventuali riprogrammazioni. Apparirà subito evidente come si tratti di un fenomeno molto originale, e particolarmente interessante quanto alle sue possibili ricadute in termini di riforma dello Stato e della sua PA in un paese con alta corruzione e bassa coerenza dello stato di diritto come l'Italia. Dall'esame dei report e dei dati finora caricati sui siti di riferimento, emerge una spiccata vitalità di azioni di monitoraggio civico, particolarmente notevole in quanto territorialmente concentrata al Sud, in territori dove la società civile si attiva anche per il monitoraggio delle attività di contrasto alla criminalità organizzata (come nel caso dei progetti di riuso di beni confiscati alle mafie, con l'associazione Libera) o comunque caratterizzati da alti tassi di opere incompiute o comunque infiltrate. Un altro elemento notevole di questa esperienza ci pare il fatto che l'uso delle ICT, almeno in questo caso, non risulta disgiunto dalle forme dell'associazionismo tradizionale e dal ritrovarsi in luoghi "fisici", e non meramente virtuali (una critica, questa, spesso mossa dai *media study* ai fenomeni di *social networking*, che secondo alcuni tenderebbero a spiazzare la socialità e l'aggregazione fisica) Altri aspetti di estremo interesse sono le connessioni che queste prime esperienze di monitoraggio civico hanno con temi quali il *citizen journalism* abilitato dal web 2.0, o in prospettiva quello della progressiva disintermediazione dell'informazione dai mass-media tradizionali, verso l'emersione di nuovi attori e soggetti.

Ritornando al contesto locale, dopo aver visto sopra la realtà delle Marche, passiamo a quella di una delle regioni più avanzate nel contesto egovernment, l'Emilia Romagna, con il contributo di Elisa Zanoli. Tale contributo presenta una primaria esperienza di dematerializzazione nella PA condotta da Lepida Spa – società *in-house* della Regione Emilia-Romagna e primario attore a soggettività pubblica per la realizzazione dell'Agenda digitale regionale. Attraverso il suo articolo Elisa Zanoli ci illustra in concreto le diverse fasi e problematiche del blasonato slogan della dematerializzazione, e ci spiega che essa non significa solo ridurre la quantità di carta prodotta, ma è un processo che si porta appresso un fine ben più ampio, che è quello di individuare la complicazione per ridurla alla semplicità: appunto, semplificare, agendo però in un contesto digitale. Questo implica i seguenti obiettivi: facilitare le interazioni tra gli attori coinvolti (cittadini, imprese, altre pubbliche amministrazioni); decertificare; ridurre la carta; quindi semplificare e migliorare i servizi.

Un altro contributo, scritto da Simone Bordoni e Pina Civitella, presenta la qualificata esperienza OD nel Comune di Bologna che - giova premetterlo - ha visto il relativo *data store* posizionarsi recentemente al quinto posto in Italia per rilascio di dati. Ma è importante soprattutto il percorso di coinvolgimento implementato internamente all'ente, con incontri di sensibilizzazione e seminari di approfondimento allo scopo di diffondere la cultura del dato aperto e stimolare il co-design di un metodo di lavoro comune. Bordoni e Civitella ci illustrano poi nel loro contributo un'applicazione particolare basata sugli OD, che si propone di creare una piattaforma operativa online attraverso il rilascio dei dati dei servizi sociali e socio-sanitari erogati dal Comune di Bologna. L'obiettivo di "*Open Welfare*" è la promozione di un nuovo modello di cittadinanza attiva, in cui si abilitano nuove forme di collaborazione e di "scambi di utilità reciproca" basati su relazioni simmetriche tra utenti dei servizi, imprese, associazioni di terzo settore e volontariato.

L'ultimo caso applicativo di OD e *open source software* ci fa ritornare alla realtà marchigiana, da cui era partita questa carrellata introduttiva, e su cui ora essa emblematicamente si vuole chiudere. Anche qui, come nel caso del contributo di Buttiglione e Reggi, il tema degli OD si

interseca con temi strettamente connessi, come quello delle comunità civiche utilizzatrici e con quello ulteriore delle esperienze emergenti di *e-democracy*. L'esperienza è quella della città di Senigallia, una delle prime italiane insieme ad Udine ad adottare la piattaforma OpenMunicipio, un'applicazione web che usa i dati politico-amministrativi ufficiali dei comuni per offrire alla cittadinanza servizi di informazione, monitoraggio e partecipazione attiva alla vita della propria città. In tale applicazione web le informazioni sulle attività di Sindaco, Giunta e Consiglio sono aggiornate in tempo reale. Tutti gli atti, delibere, mozioni, emendamenti sono tracciati fin dalla loro presentazione, prima che siano stati discussi e votati, ed è possibile seguirne l'iter di approvazione. Inoltre per ciascun politico sono raccolti tutti gli interventi in aula e i voti espressi. Gli atti sono categorizzati e, se possibile, georeferenziati sui vari quartieri e frazioni della città. I cittadini possono commentarli e votarli, e monitorare politici, argomenti e territori. Un'esperienza questa fondamentale per recuperare terreno democratico nella forte crisi di rappresentanza che sta vivendo l'Italia.

Per concludere, in linea con la tradizione editoriale della rivista, abbiamo voluto sottoporre i contributi alla lettura e al giudizio critico di una serie di commentatori – sia accademici che *practitioner* – i quali hanno avuto il merito di elaborare una serie di giudizi ed osservazioni mai conformisti e anzi, in alcuni casi, forieri di punti di vista anche alternativi. Tra questi, vorremmo enfatizzare innanzitutto il commento di Monica De Angelis, che da giurista non ha rifiutato di salire su quello che a tutta prima poteva sembrare una sorta di banco degli imputati. Il suo commento, invece, rigettando ogni ipotesi di ineluttabile discrasia tra culture disciplinari diverse, o tra assetto normativo della PA e rivoluzione digitale, con lucidità si premura di illustrare non solo le evidenti difficoltà irrisolte, ma anche i molti passi avanti fatti nel paese verso la PA digitale. Similmente prezioso è il commento di Sergio Scicchitano, che dal punto di osservazione privilegiato del Ministero dell'Economia e delle Finanze snocciola con agilità quelle che a suo parere sono ancora le principali ambivalenze della politica di coesione, e le difficoltà di un approccio bilanciato e *place-based* della *policy*. Il commento di Quintili e Mariotti, breve ma denso, è un accorato richiamo a rifuggire da semplicistiche antinomie quale quella ormai in voga che vede contrapposte PA e società civile: in particolare, dall'esperienza di ActionAid, viene distillato quello che a noi sembra interpretabile come un convinto appello ad una collaborazione onesta e reciprocamente rispettosa tra due sfere istituzionali (formali ed informali), anche al fine di evitare una conflittualità difficilmente più produttiva. Da ultimo, il commento di Rossella Lehnus ci porta la visione del divario digitale infrastrutturale del paese propria di un *insider* che opera in Infratel Spa: essa è la società *in-house* del Ministero dello Sviluppo economico specializzata negli investimenti pubblici in reti a banda larga, che si trova quotidianamente di fronte ai dilemmi emergenti tra bisogni e risorse disponibili, tra urgenze di banda insoddisfatte e tempi tecnici e vincoli normativi in buona parte incompressibili.

Infine, chiudiamo con qualche breve riflessione finale e prospettica, stimolata dai temi e le evidenze qui trattati. Come detto sopra, la scelta di aprire con il contesto locale - in particolare con le Marche – la carrellata dei contributi passati in rassegna in questo Editoriale assume varie motivazioni e significati. Innanzitutto, essa ha un risvolto autobiografico, in quanto entrambi gli autori, avendo alle spalle un comune retroterra personale, formativo e professionale maturato in tre delle principali università della regione (Ancona, Macerata ed Urbino), con questa scelta hanno voluto simbolicamente evidenziare come il presente numero speciale sia stato ispirato in buona parte dai loro vissuti di cittadini, ancor prima che di economisti marchigiani, che si trovano a vivere e lavorare in una realtà storicamente ricca, identitariamente plurale ma purtroppo ora al centro di

una crisi socio-economica per cui è difficile intravedere nel breve-medio periodo concrete speranze di arresto e recupero, stante la progressiva erosione della base produttiva ed occupazionale regionale (su questi temi si rimanda anche al saggio di Matteucci e Seri, 2012, apparso in questa stessa rivista).

Secondariamente, il *focus* sulle Marche ha una forte attinenza con un particolare sviluppo logico dei temi qui trattati. L'apparente resilienza dell'estesa base manifatturiera delle Marche ha fatto a lungo scordare a molti *stakeholder* il tema della inevitabilità del cambiamento strutturale e della terziarizzazione dell'economia, che in altre realtà dell'area NEC è proceduto a ritmo serrato e che invece in questa Regione, per una serie di motivi, è rimasto nell'ombra – quando non è stato addirittura declinato con modalità riduttive, ambivalenti o finanche speculative. Oggi che invece si assiste allo sfaldamento della base manifatturiera locale, anche all'osservatore meno acuto comincia ad apparire con evidenza il legame vitale di sinergia che dovrebbe legare quest'ultima con lo sviluppo del terziario – ed in particolare di quello avanzato, poco presente nelle Marche; ancora, nel prossimo futuro, queste carenze potrebbero divenire incolmabili, a motivo della progressiva perdita di massa critica della realtà regionale – storicamente già piccola. E' in questo spazio di opportunità anguste che abbiamo voluto collocare, quasi con un misto di sfida generazionale e speranza, il dibattito sul paradigma degli *e-service* per la PA, le loro potenzialità e le sorti dell'innovazione nel comparto pubblico e nei settori socio-economici ad essa più collegati.

In principio, il *policy-maker* può giocare un ruolo di stimolo - se non addirittura di traino delle dinamiche innovative - a più livelli territoriali e funzionali: dalla regia delle politiche di standardizzazione tecnologica a quello di committente e grande *buyer* di soluzioni sviluppate da aziende terziarie di servizi ICT; dal rilascio di OD a quello della promozione di una nuova stagione di sussidiarietà con la società civile, che superi l'asfittica ed ideologica alternativa tra Stato e Mercato, come dimostrato da esperienze innovative quali gli *hackathon* ed il monitoraggio civico. Differenti ruoli in differenti ambiti di intervento: sembra questa una sintesi di buon senso sul ruolo che oggi attende il decisore pubblico in una società sempre più globale.

Ma, riprendendo e rilanciando gli spunti del contributo di Ubaldi, questo richiede non solo una nuova classe di funzionari pubblici, ma anche una nuova classe dirigente (a partire da quella politica) che, se anche non necessariamente *digital native*, sappia però accostarsi alla Società dell'Informazione con la dovuta sensibilità e preparazione tecnica, anche attingendo alle migliori risultanze della ricerca accademica e dei *practitioner* di mercato. All'atto pratico, sarà essenziale per le prospettive di recupero del Paese saper soddisfare l'esigenza prioritaria di cogliere presto e al 100% le risorse e le opportunità della programmazione comunitaria 2014-2020: qui l'obiettivo è piuttosto chiaro, perché di fronte alla diminuzione delle risorse pubbliche, il paese intero non si può più permettere, come tipicamente accaduto fino a ieri, di rimandare indietro parti consistenti di fondi europei non spesi entro i termini. Questo ultimo tema, in fondo, è solo un'altra faccia della stessa medaglia: la qualità del governo della cosa pubblica, che a sua volta dipende dal sistema delle istituzioni formali ed informali che governano il paese, e dalla sua classe dirigente. Per arrivare a tutto ciò, in definitiva, dobbiamo migliorare l'ordinario (la capacità normativa, ossia di creare regole semplici, generatrici di fiducia e quindi efficaci, e la capacità amministrativa), ma anche lo straordinario (la progettualità competente e creativa, e la capacità di dialogare e far sistema tra *stakeholder* pubblici e privati, spesso portatori di agende diverse).

In definitiva, a chi scrive sembra che, prima di poter cambiare le piattaforme tecnologiche e digitalizzare i processi del Governo e della PA, vada anzitutto assicurato il rinnovamento della cultura politica, giuridica ed istituzionale del paese – ancora largamente ancorate a visioni

analogiche e a pratiche obsolete dei processi socio-economici ed istituzionali. Questo messaggio potrà sembrare a molti lettori difficile da realizzare, a tratti utopico (e a qualcuno pure impertinente, provenendo dalla tastiera di economisti), ma la gravità della situazione attuale, purtroppo, a parere di chi scrive, non richiede di meno.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Aoki M. (2001) *Toward a Comparative Institutional Analysis*, MIT Press, Cambridge (MA).

Matteucci N., Seri P. (2012) “Crisi e declino nella manifattura italiana: note per l'agenda di ricerca e la politica industriale”, *Prisma*, n.3. pp. 148-60.

North D., (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.

OECD (2003) *The e-Government Imperative*, Paris, OECD Publishing.

OECD (2013) *Government at a Glance 2013*, disponibile su: <http://www.oecd.org/gov/govataglance.htm>

OECD (2014) *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*, disponibile su: <http://www.oecd.org/gov/public-innovation/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>.

Seri P., Zanfei A. (2013) “The Co-evolution of ICT, Skills and Organization in Public Administrations: Evidence from New European Country-level Data”. *Structural Change and Economic Dynamics*, 27, pp. 160-178.

Seri P., Bianchi A., Matteucci N. (2014) “Diffusion and Usage of Public e-Services in Europe: An Assessment of Country Level Indicators and Drivers”, *Telecommunications Policy*, 38(5-6), pp. 496-513.