

A mio padre

Maurizio Matteo Dècina

Digital divide et impera

Il ritardo del digitale è un caso?

Introduzione di Elio Lannutti

Postfazione di Francesco Vatalaro



Editori Riuniti

I edizione in questa collana: aprile 2016
© 2016 Editori Riuniti, Roma
di GEI Gruppo editoriale italiano s.r.l.
Via di Fioranello n. 56, 00134 Roma
Tel. 06 79781367 - Fax 06 79349574

ISBN 978-88-6473-200-8

www.editoririuniti.it

L'Editore si dichiara disponibile
con gli eventuali aventi diritto sulle immagini
che non è stato possibile contattare

Indice

- 7 *Introduzione*
di Elio Lannutti

PARTE PRIMA

L'ICT è il vero fattore anticorruzione?

- 13 *Quousque tandem abutere patientia nostra?*
22 Un'orgia di partecipate, il flop del modello privato
26 ICT e anticorruzione: un rapporto esponenziale
35 Web 2.0 e social network per uno sviluppo
equilibrato

PARTE SECONDA

Un piano di sviluppo

- 42 La banda larga
48 ICT e Giustizia, la riforma passa attraverso il web
54 Dal buon governo all'e-Government
62 Telelavoro? No, *Smart working*
67 Rischi dell'economia digitale
71 ICT. Etica, competenze e normative
77 Dieci proposte per un digital non divide

79 *Postfazione*
di Francesco Vatalaro

91 *Bibliografia*

Ringrazio il prof. Francesco Vatalaro ordinario di Sistemi di radiocomunicazioni all'Università di Roma «Tor Vergata», l'ing. Carlo Salatino esperto di ICT, l'avvocato Giovanni Pepe e il Dott. Paolo Lombardi per lo scambio di idee e le preziose indicazioni su temi tecnologici e giuridici.

Introduzione

di Elio Lannutti

In questo saggio, comprensibile anche da tutti coloro che si trovino a digiuno di conoscenze informatiche, viene analizzato il caso di Roma come emblema di una corruzione sempre più dilagante. Vengono quantificati i costi sociali di un sistema obsoleto che si basa su un inefficiente sistema informativo.

Una corretta gestione dell'informazione è infatti alla base di qualsiasi sistema legale e trasparente. Da mafia capitale ad affittopoli, dal numero delle prescrizioni giudiziarie all'inefficienza delle partecipate, troviamo fenomeni dovuti in parte anche all'inadeguatezza e alle mancanze dell'ICT¹.

Secondo il quadro riportato dall'autore, la pubblica amministrazione, a partire dal numero imbarazzante di partecipate, sarebbe contraddistinta da migliaia di data center e decine di migliaia di centrali di spesa, tutte accompagnate da procedimenti sconnessi, frammentati e individualistici. È facile capire la vulnerabilità di un sistema preda di interessi ambigui.

In molti si chiedono se i ritardi del digitale che ci relegano agli ultimi posti delle classifiche europee siano ca-

¹ ICT-*Information and Communication Technology*. Con questo termine si intendono in senso lato tutte le soluzioni del settore delle telecomunicazioni e dell'informatica.

suali. E se gli effetti di questi ritardi possano avere delle ripercussioni economiche e sociali.

A tale proposito, nel testo viene riportato il risultato di una analisi statistica relativa a 150 paesi del mondo in base a corruzione, diseguaglianza sociale, libertà di stampa e sviluppo digitale. E i risultati, perlomeno al livello statistico, sono quelli di una relazione perfettamente lineare. Più un paese è digitalizzato e più probabilità ci sono che sia trasparente, equo e democratico. Di particolare interesse è il ruolo della libertà di stampa nella lotta alla corruzione. Anche in questo caso l'analisi statistica mostra una correlazione lineare tra i due fenomeni.

Ma non bisogna commettere l'errore di confondere sussidi e piani di investimento con il reale sviluppo della società dell'informazione. I proclami mediatici sullo stanziamento di svariati miliardi di euro per la nuova rete in banda larga, non chiariscono ancora i reali intenti del governo. L'arte di fare tripli salti mortali per salire sempre sul carro dei vincitori non è sinonimo di innovazione. Mancherebbe infatti allo stato attuale un piano per l'occupazione e per una corretta digitalizzazione delle PA. La copertura della rete ad esempio non potrebbe dare i suoi frutti se non ci fossero contemporaneamente degli incentivi alla domanda. E in questo testo non mancano le proposte; da un wi-fi gratuito ed ubiquo in luoghi pubblici a un sistema di tariffe agevolato per studenti, disoccupati e famiglie meno abbienti.

A seconda delle nuove tecnologie, soprattutto quelle che riutilizzano il rame abbattendo i costi, sarebbe possibile elaborare piani di sviluppo con politiche che incentivino la domanda. Mentre l'unico incentivo, lato offerta, dovrebbe essere costituito da un credito a tasso zero, diretto a piccole e medie imprese del settore.

Il tema del digitale però non dovrebbe essere circoscritto allo sviluppo della rete in banda larga esclusiva-

mente per finalità di intrattenimento. I maggiori benefici futuri potranno essere proprio quelli derivanti da applicazioni quali la telemedicina, la teleassistenza e naturalmente il rapporto tra cittadino utente e le PA. Si pensi ad esempio ai tanti problemi di una città caotica come Roma. La congestione urbana potrà essere combattuta anche con proposte quali lo smart working o la teledidattica che riducendo gli spostamenti avrebbero un notevole impatto sull'ambiente.

La chiave di volta per progettare il futuro resta però la lotta a tutti quei fenomeni che posizionano l'Italia in fondo alla classifica della trasparenza e della legalità. L'organizzazione Transparency che ogni anno redige il famoso «Corruption Index» ci relega al 69° posto nel mondo. Nella stessa classifica siamo ultimi in Europa insieme a Bulgaria e Romania. Ci si chiede dunque se con un massiccio uso di reti, applicazioni e apparati si potrà nel futuro ridurre rapidamente questo gap. La corruzione, l'inefficienza, la cultura della raccomandazione possono essere combattute anche con l'informatica, ma la digitalizzazione è ostacolata proprio dalla corruzione, dall'inefficienza e dalla cultura della raccomandazione. Alla base del problema risiede quindi una mancanza cronica di etica, di educazione, non solo digitale. A tale scopo secondo l'autore uno dei fattori di successo sarà proprio l'evoluzione del web 2.0. Questo processo di creazione del valore che ha portato alle attuali forme di comunicazione e condivisione dei contenuti, quali ad esempio YouTube o i social network, potrebbe essere alla base anche della lotta alla corruzione. Quanti più cittadini parteciperanno in rete alla cosa pubblica, tanto più trasparente sarà la richiesta e la gestione delle informazioni.

Se da un lato appare provocatoria e avveniristica la proposta di processi on line, con tanto di giurie popolari in rete, tecnologiche e qualificate, dall'altro appare evi-

dente che bisognerebbe avere sempre il coraggio di innovare. Oggi la maggiore innovazione possibile è l'etica ovvero la possibilità che attraverso l'economia digitale si sviluppi un maggiore senso civico nella popolazione. Proprio quel sistema di costumi, consuetudini e regole che fecero di una piccola comunità di pastori e guerrieri la più grande potenza del mondo antico. Senza usare troppa retorica o fare paragoni anacronistici, del tutto futili, l'obiettivo odierno potrebbe essere quello di raggiungere o quantomeno avvicinarsi agli standard di paesi come Danimarca, Svezia, Finlandia e Norvegia. Primi nelle classifiche dello sviluppo digitale e contemporaneamente primi per indici di libertà di stampa, uguaglianza e non ultimo legalità e trasparenza.

«Capitale corrotta, Nazione infetta»², era il titolo di uno dei più fortunati e famosi articoli dell'*Espresso*. Se nel paese alla rovescia, con faccendieri, cricche, gaglioffi, lestofanti premiati e con gli onesti e capaci perseguitati, ci troviamo ai primi posti per corruzione, agli ultimi per libertà di informazione, dobbiamo dare atto all'autore, di indicare tentativi di vie di uscita anche mediante l'economia digitale «neutrale».

Potrebbe essere questo un valido percorso per mettere alle spalle la gravissima crisi di valori ed identità ripristinando trasparenza, conoscenza, legalità ed etica nella politica. Quest'ultima è preconditione di ogni governo che abbia a cuore l'interesse generale, il bene comune, l'onestà e il senso del dovere nelle pubbliche funzioni.

² Manlio Cancogni, *L'Espresso*, 11 Dicembre 1955.

Digital
divide et impera

L'ICT è il vero fattore anticorruzione?

*Quousque tandem abutere patientia nostra?*³

La Storia ci racconta che nel 64 d.C. Roma prese fuoco per cause non ancora del tutto chiarite e alcune fonti identificarono nella figura di Nerone il suo unico artefice. Secondo l'immaginario collettivo il tiranno si diletta nel comporre insolite e scadenti odi traendo ispirazione dalle fiamme. Da studi più recenti sembrerebbe invece che il despota, oltre ad essere estraneo all'incendio, si prodigò addirittura nel dare asilo alla popolazione cercando il consenso tra la folla.

Con riferimento ai giorni nostri, ben pochi sono i dubbi sulle cause delle fiamme che bruciano risorse, da *Mafia Capitale* ai conti delle mille aziende partecipate, dalle dimissioni del Sindaco alla assenza di un piano di sviluppo economico di una città in combustione. Sem-

³ «Fino a quando abuserai della nostra pazienza»? Cicerone in *Oratio in Catilinam* 63 a.C. Arringa di Cicerone contro Catilina, reo di aver cospirato contro la «*Res publica*» romana. «L'espressione appartiene anche al linguaggio comune: viene usata, anche in forma abbreviata e sospesa (*Quo usque tandem...*) con l'intenzione di accusare il suo destinatario di abusare della pazienza, dell'indulgenza, o della buona educazione di chi la proferisce, o del gruppo di cui si fa portavoce.» (Wikipedia). C'è da dire però che una parte della storiografia più recente ha rivalutato la figura di Catilina, da cospiratore a rivoluzionario con intenti sociali.

brano dunque quanto mai attuali le parole di Marco Tullio Cicerone che descrive così la fine della *Res publica* e l'avvento di forme autocratiche:

[...] la nostra epoca, pur avendo ricevuto uno stato simile a un quadro dipinto con arte suprema, ma ormai sbiadito per effetto del tempo, non solo ha trascurato di riportarlo ai suoi primitivi colori, ma non si è neppure preoccupata di conservarne almeno la forma e, per così dire, le linee di contorno. Cosa rimane infatti degli antichi costumi, su cui, come disse il poeta Ennio, si reggeva lo stato romano? Per le nostre colpe, non per un caso, noi conserviamo lo stato solo di nome, nella sostanza invece lo abbiamo perso già da tempo.

La corruzione dilagante, l'irrompere sulla scena di personaggi ambigui, l'accentuarsi delle differenze tra abbienti e indigenti, la crisi dei partiti tradizionali e la tentazione verso forme autoritarie sono i temi del *De Republica* scritto tra il 55 e il 51 a.C., proprio nel periodo di transizione tra le due forme di governo.

La lettura in chiave moderna dell'analisi e dell'invettiva di Cicerone, consentendo di osservare la metamorfosi, se non il disfacimento, dell'antica *Res publica*, ci aiuta a riflettere sui meccanismi di selezione e ricambio della classe dirigente.

I fenomeni descritti nell'opera di Cicerone richiamano, seppure a distanza di 2000 anni, quelli che avvengono oggi in una Roma non più *caput mundi*, ma *capitale degli sprechi*, vittima di un sistema generale che, per usare un termine coniato dall'economista Luigi Zingales, potremmo definire «peggiocrazia». E cioè una delle tante forme di degenerazione del governo, che fanno pensare a quelle descritte da Platone nella *Repubblica*, a metà tra *oclocrazia* (governo della massa incolta) e *oligarchia* (governo dei pochi e non dei migliori).

In un sistema carente di normative e controlli, deficitario di adeguati strumenti tecnologici, pullulano le operazioni del cosiddetto «mondo di mezzo», nome dell'inchiesta nata dalle intercettazioni telefoniche di alcuni appartenenti agli ambienti della malavita romana:

Ci stanno i vivi sopra e i morti sotto e noi siamo nel mezzo. Allora nel mezzo anche la persona che sta nel sovramondo ha interesse che qualcuno del sottomondo gli faccia delle cose che non le può fare nessuno. E tutto si mischia. Capito?

Evidentemente anche nella moderna Roma Capitale i *patrizi* hanno bisogno dei *plebei* per le loro attività lucrose ai danni della collettività. Segue la cronaca:

– Tra il 2 dicembre 2014 e il 4 giugno 2015 vengono arrestate 37 persone, accusate di associazione di tipo mafioso, estorsione, usura, corruzione, turbativa d'asta, false fatturazioni, trasferimento fraudolento di valori, riciclaggio di denaro e altri reati in relazione alla gestione capitolina. Nell'ambito della stessa inchiesta, vengono arrestate altre 44 persone, in gran parte ex manager delle Coop, assessori e consiglieri. Con un totale di 200 milioni di risorse sequestrate.

– Il 3 agosto 2015, viene rivelata l'esistenza di aspetti irregolari nel sistema di gestione degli appalti del Centro immigrati in seguito alle intercettazioni

Io ti do 100 persone, tu mi dai tot a persona. L'idea è di fare una media tra 80 centesimi e un euro e mezzo al giorno a persona di margine di utile.

Per un giro di affari pari a 22 milioni di euro annuali e con un costo medio, se rapportato al nucleo familiare del migrante, pari a 46.000 euro nei centri di raccolta e 19.000 euro nei villaggi di solidarietà. Ma la cronaca non

finisce qui. Il 2 dicembre 2015, esce sui media la notizia della bomba ad orologeria degli espropri miliardari: il conto finale dei ricorsi contro gli espropri non indennizzati fatti dal comune nell'ultimo mezzo secolo. Un conto da un miliardo o più che incombe sulle casse di Roma Capitale: «Incredibile che la notizia sia venuta fuori solo poche ore prima che l'assemblea capitolina venisse sciolta. Una polpetta avvelenata del Pd per il nuovo sindaco?» si chiede Daniele Frongia che ha inviato un esposto alla Corte dei Conti ⁴.

– A fine gennaio 2016 è il turno di «Affittopoli»: 100 milioni l'anno di affitti non riscossi. Si tratta di tutti gli immobili di proprietà del Comune affittati a canoni irrisori. Ma la cifra, secondo il commissario Francesco Paolo Tronca, Commissario Straordinario per la provvisoria gestione di Roma Capitale, potrebbe essere molto maggiore. «C'è chi paga poco e chi non paga proprio» riporta *Il Corriere della Sera* del 6 Febbraio 2016 rivelando nuove cifre da capogiro. L'aspetto forse più imbarazzante è che nell'era dell'informatica il registro degli immobili sia costituito da dati in formato cartaceo, con tremila contenitori e migliaia di fascicoli per lo più incompleti. Eppure per creare un archivio con un migliaio di immobili oggi basta lavorare qualche giorno con un foglio excel. Qualcuno si domanda se tutto ciò sia casuale, in questi casi qualsiasi innovazione od investimento in tecnologia sarebbe assolutamente superfluo.

A seguito degli scandali di *Mafia Capitale* l'immagine dell'Italia all'estero ne esce ulteriormente malconcia. Il *New York Times* in un articolo sulla corruzione in Italia a firma di Elisabetta Povoledo non usa mezzi termini:

Perfino per un paese in cui la corruzione è data per scontata nella vita quotidiana le rivelazioni hanno sbalordito

⁴ Notizia riportata dal *Fatto Quotidiano* del 2 Dicembre 2015 in un articolo a firma di Anna Morgantini.

i cittadini». «La diffusa e incontrollata corruzione di fondi pubblici rivelata dall'inchiesta è un esempio della situazione che ha portato il debito pubblico dell'Italia ad uno dei livelli più alti⁵.

Una settimana prima, Standard & Poor's aveva declassato il rating a BBB-, frenando le aspettative di ripresa e generando di conseguenza un minor afflusso di investimenti stranieri. La banca d'affari avrebbe espresso anche molti dubbi sulla riforma del lavoro proposta dal Governo Renzi.

Corruzione e disoccupazione corrono quindi sulla stessa linea. Gli imprenditori diminuiscono gli investimenti in seguito agli appalti gonfiati, le start up dei giovani non decollano e i capitali stranieri fuggono per il timore di rimanere invischiati nella recessione. E i numeri generali del sistema paese sul Pil sono giganteschi: 4% di corruzione annua stimata dalla Commissione Europea e 7,5% di evasione fiscale stimata da Confindustria, per un totale di quasi 200 miliardi di euro annuali (equivalenti a 5 milioni di posti di lavoro considerando il costo medio del lavoro stimato dall'Istat nel 2015).

A fronte dei circa 60 miliardi di euro l'anno di corruzione, il procuratore generale aggiunto della Corte dei Conti Maria Teresa Arganelli, già nel 2011 aveva lanciato l'allarme sulla incongruenza tra i numeri della corruzione e le condanne inflitte: soltanto 75 milioni di risarcimento. Una netta discrepanza che include nel calderone della *mala gestio* anche la giustizia capitolina. Scrive *la Repubblica* del 30 Gennaio 2016:

Tra il 2014 e il 2015 sono stati dichiarati estinti per prescrizione il 30 per cento dei procedimenti definiti dalla Corte d'Appello di Roma. Che ha anche un altro "record": l'arretrato di cause più pesante tra tutte le corti ita-

⁵ Articolo del 12 Dicembre 2014

liane. Un sistema malato per via degli intoppi nelle notificazioni, dei continui rinvii, dei nuovi software da testare.

A conti fatti quanto costa ai romani tutta questa corruzione? Il calcolo è molto semplice: 200 milioni di risorse sottratte da *Mafia Capitale*, 100 milioni di affitti annuali non riscossi, 22 milioni spesi per i centri di accoglienza, circa un miliardo di cause aperte per espropri e un buco annuale da 1,2 miliardi di euro generato dalle partecipate (Fonte: Ernst&Young⁶). Se si prendono tutti i fenomeni sopra elencati, e si realizza una simulazione con delle ipotesi di inefficienza del 50% sul possibile peso delle cause da esproprio, la somma degli sprechi ammonterebbe a circa 2 miliardi, più del 2% del Pil⁷ prodotto da tutti gli abitanti di Roma. L'impatto sul bilancio di Roma Capitale, le cui entrate del 2014 ammontano a circa 6 miliardi, sarebbe invece di un terzo. Se relazionata alla popolazione occupata, questa cifra equivale a 1300 euro annuali di sovrattassa procapite. A tanto ammonterebbe la cattiva gestione degli ultimi anni del Campidoglio, e le cifre tornano perfettamente poiché dal 2010 al 2014 le tasse che il Comune di Roma impone ai suoi concittadini sono aumentate di 1,8 miliardi di euro.

Secondo il dossier della Cisl di Roma, la contrazione dei consumi conseguente all'aumento della pressione fiscale è stata superiore al 2,5%, con gravissime ripercussioni soprattutto sul commercio e sul mercato dei servizi, che insieme al terziario rappresenta i tre quarti del Pil del Lazio. I cittadini romani si ritrovano così nell'eterna situazione di pagare tasse elevate la cui entità non serve a finanziare i servizi erogati, bensì a coprire i buchi del bilancio.

Il dissesto finanziario deriva principalmente dalla gestione disastrosa delle società partecipate. L'elenco

⁶ Studio sui dissesti di Roma Capitale, 2013

⁷ Circa 93 miliardi di euro (Fonte: ISTAT 2014)

delle società municipalizzate in perdita è molto lungo e include società accomunate da inefficienza, clientelismo, sprechi, spese incontrollate ed entrate che derivano principalmente da sovvenzioni pubbliche. Il Comune versa ogni anno 600 milioni ad Atac e l'impresa dei trasporti registra circa 150 milioni di perdite annuali nonostante gli ingenti finanziamenti pubblici. In 10 anni si calcolano perdite per 1,6 miliardi di euro dovute secondo le inchieste giornalistiche del *Sole 24 Ore* agli stipendi da «paperoni» dei dirigenti privati, alle ricche consulenze, alle spese incontrollate e al numero di viaggiatori senza titolo. Secondo la stessa Atac il 40%⁸ degli utenti viaggierebbe senza titolo, per un totale di circa 100 milioni di euro annuali non riscossi. Molti dirigenti e pochi controllori dunque.

Mi chiedo se con i nuovi sistemi di pagamento elettronici, anche attraverso la rilevazione della presenza con appositi sensori sui bus, non si possa ridurre questo divario. Basterebbero dei semplici tornelli come nel resto dei paesi europei, ma sarebbe forse una proposta troppo azzardata che mi riporta indietro di vent'anni esatti.

All'epoca, in qualità di neolaureato alle prime armi, lavoravo presso la Ernst&Young, una delle maggiori società di consulenza internazionale. Partecipai ad un incontro con la direzione generale per discutere già allora sui possibili rimedi per il risanamento dei conti aziendali. Ad un certo punto un dirigente ci disse che i conti in rosso non erano poi un così grave problema poiché ciò che realmente interessava all'azienda era fornire un servizio pubblico ed in certi casi gratuito. Dopo ore di *brainstorming* ci confidò anche che possibili proposte quali tornelli o si-

⁸ Ma le stime non tornano. A mio parere la percentuale di evasione potrebbe essere ben superiore al 50%. Secondo i dati ufficiali ogni giorno l'azienda registra circa 4 milioni di spostamenti, supponendo una remunerazione minima di 50 centesimi per viaggio si avrebbero circa 700 milioni di euro di ricavi a fronte dei 290 attuali

stemi di pagamento alternativi (nella seconda metà degli anni '90 la tecnologia era già matura) avrebbero incontrato possibili resistenze da parte della direzione generale dell'azienda, forse interessata a ricevere annualmente i lauti fondi dal Comune. Uscimmo da quella riunione con l'impressione che a qualcuno avrebbe fatto comodo avere una azienda con i bilanci in rosso.

Non c'è però soltanto l'Atac. L'altro buco nero va imputato all'Ama. Anche qui il Comune stacca ogni anno un assegno di 830 milioni.

Nel 2013 proprio la Ernst&Young pubblicò una analisi sui conti di Roma Capitale e ciò che colpiva era che persino le farmacie comunali risultavano in perdita. Un caso stranissimo se rapportato alla tipologia di esercizio. Il Campidoglio aveva infatti stanziato nel 2012 ben 15 milioni di euro per colmare le perdite pregresse ai quali si erano aggiunti altri 20 milioni per rimetterle in sesto. Secondo quello studio, oltre ai conti delle partecipate, i numeri che pesavano di più sul dissesto finanziario erano quelli relativi alle risorse già impiegate, iniziando dalle opere incompiute. Si possono citare, a titolo d'esempio, i 600 milioni spesi per la Città dello Sport e i 250 milioni per la Nuvola di Fuksas che per essere completata necessiterà di ulteriori 30 milioni. Anche la metro C rientra nella lista nera delle spese che più hanno gravato sui bilanci comunali insieme ai mancati pagamenti di Ici e Imu da parte della Regione Lazio: oltre 600 milioni di euro.

Tra le «briciole» che hanno poi creato scalpore a livello mediatico negli anni successivi, troviamo per esempio quelle relative ai 4.708 euro di «colazione ufficiale» del 6 maggio 2014 in Campidoglio offerta al presidente della Slovenia e ai 7.143 euro spesi il 22 novembre 2014 per il buffet lunch con la Federazione internazionale di Scherma. Simpatica anche la somma di 2.200 euro per l'acquisto di 8 calici e 2 pissidi per «ricorrenze e cele-

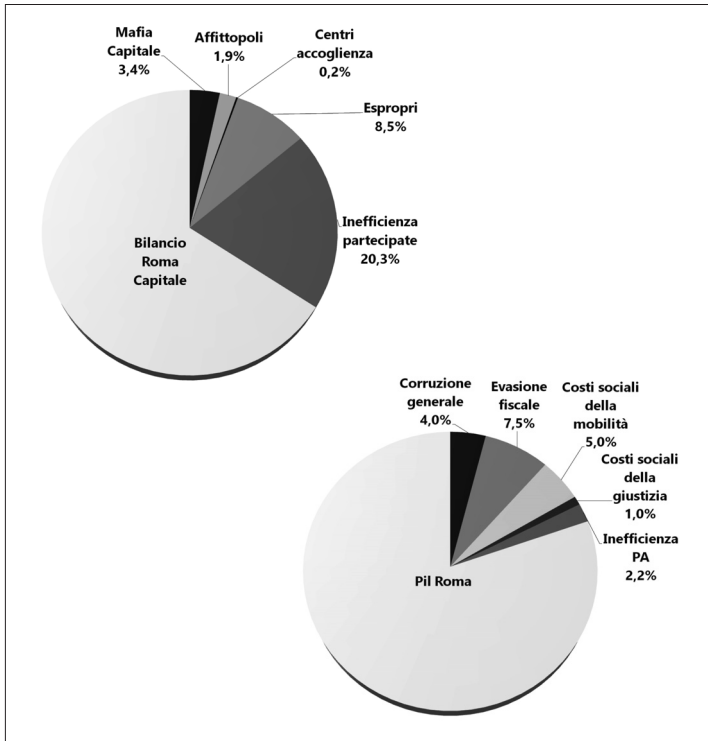


Figura 1. Mele marce. In questi due grafici a torta è possibile vedere l'impatto della corruzione e dei costi sociali sul bilancio del Comune e sul Pil di Roma.

brazioni religiose». Questa tipologia di spese, benché microscopiche rispetto al dissesto globale, rende l'idea del funzionamento del sistema di appalti.

Già nel 2013 lo studio di Ernst&Young evidenziava che le risorse che potevano essere risparmiate ogni anno a causa dell'inefficienza gestionale ammontavano a circa 1 miliardo di euro.

Ma la cosa più interessante è che in tale rapporto del 2013 figuravano con due anni di anticipo i numeri inerenti alla vicenda di *affittopoli* e alla bomba ad orologeria degli espropri.

Di quell'importante documento elaborato dalla Ernst&Young che uso ne hanno fatto il Sindaco e gli amministratori?

Un'orgia di partecipare, il flop del modello privato

A parte il giro di scandali, la voce più importante del dissesto è costituita dai conti delle aziende partecipate. Per capire come gira la ruota bisogna specificare che Roma è una metropoli con circa 3 milioni d'abitanti e amministrarla costa caro. Proprio per ridurre il salasso, il Comune ha da tempo creato (al pari delle altre amministrazioni locali italiane) società partecipate, municipalizzate o multiutility con l'obiettivo di applicare il «sistema del privato» ai servizi pubblici. L'idea ambiziosa era quella di risparmiare, incassando denaro invece di spenderlo. Ecco quindi nascere una schiera di partecipate e insieme ad esse una bolgia di amministratori delegati, dirigenti, presidenti, direttori e consulenti. Una squadra che avrebbe dovuto portare in utile il bilancio dei servizi pubblici. Tutte queste società si sono poi moltiplicate clonandosi con altre Spa controllate. Oltre cinquanta quelle collegate ad Acea, Ama e Atac. Un'orgia di aziende, tutte con i loro consigli di amministrazione e i loro consulenti. E tutti, alla fine dei bilanci, risultano attaccati al bancomat di Roma Capitale. Il sistema dei servizi affidati alle Spa è, però, miseramente affondato. Solo Eur Spa guadagna, ma si tratta di affitti derivati da immobili pubblici.

Questo particolarissimo modello privato che si basa sulla moltiplicazione dei centri di spesa costa ai cittadini romani 1,8 miliardi annuali di tasse più altri 500 milioni di sussidi governativi a carico degli italiani. I latini dicevano «divide et impera», noi con riferimento alle partecipate odierne potremmo dire «moltiplica et impera», un sistema forse più funzionale per il mantenimento

della corruzione, perché difficilmente gestibile e poco monitorabile.

Luca Attias, responsabile dei sistemi informativi della Corte dei Conti, in una presentazione presso il Forum Pubblica Amministrazione del 2015 ha elencato le principali problematiche dei sistemi informativi della PA (Pubblica Amministrazione) italiana, i più parcellizzati del mondo. Secondo il dirigente in Italia sarebbero presenti circa 10.000 stazioni appaltanti e 35.000 punti ordinanti, ciascuno con un suo personalissimo budget da utilizzare a proprio piacimento per costruire la propria «informatica personale». Ci sarebbero poi almeno 11.000 data center per la raccolta e l'elaborazione dei dati, un numero stratosferico. Ma il dato più grave sarebbe il numero esorbitante di procedure, che nessuno (inclusa L'Agenzia per l'Italia Digitale) è in grado neppure di stimare. Un caos totale che renderebbe ancora più problematico il controllo delle PA con il conseguente impoverimento del settore Pubblico.

L'analisi di Attias induce a pensare che alla base del moltiplicarsi di enti, partecipate, spa e controllate varie si vengano a creare delle ragnatele nei sistemi informativi di base. Ci si chiede se tutte le politiche di risanamento dell'organizzazione pubblica, comprese le privatizzazioni e lo smembramento delle grandi aziende, abbiano avuto effetti positivi. Si tratta di una tematica generale che in parte esula dal contesto di Roma Capitale, ma che è sempre bene tenere presente quando si analizzano le dinamiche della relazione tra settore pubblico e settore privato.

Il noto economista francese Thomas Piketty, autore del grande successo editoriale *Il capitale nel XXI secolo*⁹,

⁹ *Le capital au XXI siècle, Paris*, Éditions du Seuil 2013; trad. ital, *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, 2014.

nota che l'Italia è il paese con la maggiore disparità sociale registrata in relazione al rapporto tra la ricchezza privata e la ricchezza pubblica. In una illuminante conferenza tenutasi alla Camera dei deputati il 9 ottobre 2014 ha presentato la sua ricerca davanti a una gremita platea di politici, giornalisti e professori universitari proiettando delle slide sull'evoluzione della distribuzione del reddito negli ultimi due secoli. Il risultato di anni di studi condotti insieme a un team di esperti è stato sconsolante ma prevedibile: stiamo regredendo in fatto di equità sociale tornando ai livelli del primo Novecento. Nelle economie avanzate si sta allargando il divario tra ricchi e poveri e il ceto medio sta scomparendo. Particolare attenzione il professore l'ha rivolta al caso italiano in cui il rapporto tra la ricchezza privata e il reddito nazionale è il più alto del mondo (questo per via del valore dei patrimoni privati), passando dal 240% del 1970 al 680% attuale. Ma nello stesso tempo Piketty ha notato che il rapporto tra la ricchezza pubblica e il reddito nazionale è il più basso riscontrato, passando dal 20% del 1970 al -70% attuale. Il segno negativo è dovuto all'enorme debito pubblico. «Neanche vendendo tutti i suoi patrimoni il settore pubblico potrebbe dimezzare il suo debito. E nel caso lo facesse, di fatto non esisterebbe più...», ha commentato l'economista francese. Se il percorso è quello illustrato dai suoi grafici, il settore pubblico potrebbe scomparire lentamente trascinandoci in questo vortice di antimateria anche scuole e ospedali. A questo punto ci troveremmo di fronte a un paradosso epocale: le privatizzazioni degli ultimi vent'anni, portate avanti con l'argomentazione della riduzione del debito, avrebbero avuto un effetto nullo o addirittura negativo sui conti pubblici.

Una pubblica amministrazione che privatizza, crea società controllate e vende i suoi patrimoni, intasca nel brevissimo periodo somme di denaro che vanno so-

stanzialmente a coprire gli interessi del debito. Ma a lungo termine l'economia pubblica si indebolisce, arranca, si ferma per poi ostruire la crescita. La ricchezza privata aumenta trasportando con sé grosse sacche di evasione e le imposte salgono dello stesso ammontare con effetti distruttivi sull'intera economia. Il gettito fiscale si riduce e il debito cresce in un circolo vizioso ostacolando la crescita. Ecco che risultano chiari gli effetti sulla sperequazione dei redditi e sull'occupazione. E anche se nella sua analisi sull'Italia Piketty non cita la corruzione, è indubbio che essa sia un fattore chiave per interpretare i risultati.

La soluzione non è certamente semplice, anche in considerazione della grande inefficienza del settore pubblico capitolino i cui numeri sopra elencati sono eloquenti. Alcune criticità evidenziate nell'analisi del professore francese, sono riscontrabili anche nel dissesto di Roma Capitale. Ad esempio si riscontra, nel tempo, la crescita e la persistenza di un debito gigantesco con una vivace attività di alienazione e acquisto di proprietà immobiliari mentre si nota che l'incidenza di politiche sociali volte alla ricerca, allo sviluppo e all'istruzione sia molto piccola, circa il 25% delle spese totali.

A fronte del processo di frammentazione delle partecipate pubbliche con lo scopo di incrementarne l'efficienza ci troveremmo quindi di fronte ad un paradosso. Il termine «paradosso» deriva dal greco *parà* (contro) e *doxa* (opinione). Alla lettera la parola indicherebbe un fatto, comportamento o circostanza che contrasta con l'opinione comune assumendo risvolti bizzarri, quale potrebbe essere l'incremento del debito o delle inefficienze in relazione ai vari tentativi di utilizzare il modello privato nella gestione di Roma. Ma questo paradosso è comune a tutto il sistema nazionale, perché le privatizzazioni degli ultimi venti anni non hanno avuto alcun effetto sulla riduzione del debito pubblico.

«Se qualcuno pensa di poter continuare a fare cassa sul sociale e quindi sulle famiglie romane sappia che ci opporremo con ogni mezzo» ha commentato Virginia Raggi in occasione della sua prima conferenza stampa da prima candidata donna a Sindaco di Roma. Tra debiti finanziari e debiti non finanziari, la città di Roma è gravata da un gigantesco onere di circa 13,6 miliardi di euro. Solo grazie al contributo annuale di 500 milioni di euro del governo e all'1,8 miliardi di tasse aggiuntive a carico dei cittadini romani la città non è fallita. Se paragonato alle entrate di Roma Capitale, il debito ammonta a più del 220% del fatturato, peso che nessuna azienda normale, se non con il ricorso a scatole cinesi o ad altre soluzioni anomale, potrebbe sopportare a lungo.

ICT e anticorruzione: una relazione esponenziale

L'avidità non ama che il denaro, cosa non certo tipica dei saggi. Questa forma di avidità è simile ad un veleno mortale; illanguidisce il corpo e l'animo dell'uomo; è sempre inesauribile e insaziabile, né l'abbondanza, né la penuria di mezzi riescono a placarla.

Lo scriveva Sallustio in *De Catilinae coniuratione*, più di duemila anni fa. Concussione, abuso di potere, congiure, brogli elettorali, processi comprati sembrerebbero sistemi senza tempo.

Il professor Luciano Perelli in *La corruzione politica nell'antica Roma*¹⁰ ci descrive perfettamente questi meccanismi a partire dalla clientela, associazione che legava un gruppo di persone di rango inferiore a un nobile.

In cambio di tutela e di assistenza economica, i clienti

¹⁰ L. Perelli, *La corruzione politica nell'antica Roma*, Rizzoli, 1994

dovevano mostrare devozione al patrono, rendendogli omaggio con numerosi servigi. L'esibizione di numerosi clienti costituiva una fonte di prestigio e di potere di primaria importanza. E tali caratteristiche, secondo Perelli, farebbero della pratica clientelare dell'antica Roma l'antecedente delle organizzazioni mafiose moderne.

Nonostante il generoso appannaggio ricevuto, i governatori delle provincie e gli alti gradi dell'amministrazione periferica spesso approfittavano con le irregolarità più diverse della propria posizione ai danni delle popolazioni soggette a Roma – scrive Perelli –. Ma la corruzione riguardava anche i gradini inferiori dell'amministrazione statale; gli storici classici si occuparono poco di questi episodi, troppo umili per meritare la loro attenzione. Un esempio è quello di Marco Postumio di Pyrgi, titolare di contratti di fornitura per l'esercito, il quale faceva affondare di proposito vecchie navi, dopo averle caricate di merci di poco valore, per richiedere allo stato l'indennizzo di un valore molto superiore.

Tecnicismi senza tempo.

Per tornare all'attualità contemporanea, cosa possono fare le nuove infrastrutture e le nuove tecnologie dell'informazione a supporto di un efficiente ed equo sviluppo del sistema economico?

L'ICT¹¹ è una parola nuova, che risulta antitetica se relazionata alla corruzione. Lo stesso Renzi ne fa un uso smodato, forse perché fa solo tendenza. L'ICT è il futuro, fa audience. Ma questo si sa oramai da decenni. Il problema è che tra la tecnologia ed il suo utilizzo si frappongono numerosi ostacoli caratterizzati da questioni economiche, finanziarie, politiche e sociali che fanno sí che il

¹¹ *Information and Communication Technology*, con questo termine si intendono in senso lato tutti i servizi e le applicazioni del settore delle telecomunicazioni

quadro generale sia problematico. Che ci possa essere una relazione inversa tra sviluppo digitale e corruzione è una cosa abbastanza intuitiva, poiché uno dei fattori chiave per correggere un sistema è proprio la gestione, il trattamento e la diffusione dell'informazione. Ma tale relazione non è poi così scontata, poiché i fattori che stanno alla base di un governo corrotto sono innumerevoli.

Per analizzare il rapporto tra ICT e anticorruzione, valutando il peso che la tecnologia può esercitare, ho svolto una ricerca statistica con l'aiuto di un team di giovani ingegneri elettronici esperti di e-Government. Lo studio ha avuto come oggetto la relazione tra lo sviluppo dell'economia digitale, la corruzione, la libertà di stampa e in ultimo l'indice di Gini che misura il grado di disparità sociale di un sistema economico. La base statistica si è alimentata con gli indicatori relativi a più di 150 paesi di cui abbiamo trovato i dati. Il modello incrocia i numeri illustrando le possibili relazioni intercorrenti tra le variabili analizzate e i risultati sono stati sorprendenti. Sconsolante è soprattutto l'arretratezza dell'Italia rispetto al resto dei paesi europei. L'indice di corruzione redatto annualmente dall'organizzazione internazionale «Transparency» ci relega al sessantanovesimo posto, in prossimità dei paesi in via di sviluppo, con un indice di corruzione pari a 43 su 100. Dove 0 è il minimo e 100 è il massimo. Non siamo dunque neanche a metà del percorso per raggiungere i paesi meno corrotti del mondo quali Danimarca, Finlandia, Norvegia e Svezia. Meglio non va con la libertà di stampa che ci vede al settantatreesimo posto dietro a paesi come Romania, Senegal o Repubblica Domenicana. Il nostro è definito dall'organizzazione *Press Freedom* un paese a «parziale libertà di stampa». A livello di equità sociale la situazione migliora leggermente, ma il nostro sistema economico, se confrontato con le altre grandi economie europee, è

uno dei più iniqui¹². A tutto ciò si aggiungono naturalmente i preoccupanti indicatori di sviluppo dell'economia digitale. Coincidenze?

La prima simulazione effettuata è quella con oggetto l'indice di sviluppo digitale¹³, e il livello di corruzione in tutti i paesi del mondo (Figura 2). Il grafico a nuvola indica la coppia di dati relativa a ciascun paese. Come è facilmente visibile la relazione tra le due variabili è crescente (l'indice di corruzione va da 0, massima corruzione, a 100, minima corruzione). Interpolando i dati, ovvero trovando la funzione che più si avvicina alla relazione delle variabili, si ottiene la linea di tendenza illustrata nel grafico. L'Italia è situata proprio nel mezzo di questa linea. L'analisi grafica mostra come all'aumentare dell'indice di sviluppo dell'economia digitale (ICT development index)¹⁴, aumenti anche il grado di trasparenza, legalità e anticorruzione di un paese. Tale relazione nel secondo tratto della curva non è lineare bensì esponenziale. La spiegazione che abbiamo cercato di dare empiricamente è che da un certo punto in poi, un massiccio e consapevole utilizzo dell'economia digitale produce un incremento più che proporzionale dei livelli di trasparenza e legalità di un paese. A livelli più bassi l'ICT ha meno influenza. L'Italia sembrerebbe posi-

¹² Il nostro indice di Gini è pari a 0,35, ovvero presi due individui a caso tra il primo ed il secondo intercorre una differenza economica del 35%. Paesi come Danimarca e Svezia registrano ad esempio un indice dello 0,27, mentre secondo le statistiche dell'Istituto Eurostat il paese più equo sarebbe la Norvegia con un indice dello 0,25.

¹³ L'ICT Development Index (IDI) misura il grado di digitalizzazione di una economia. Si compone di un rating da 0 a 100 in base alla penetrazione di reti, applicazioni e servizi in ogni paese del Mondo. Le rilevazioni sono annuali e hanno come oggetto la presenza di computer, la diffusione di accessi ad internet in banda larga e ultralarga, la velocità e la capacità di utilizzo da parte degli utenti.

¹⁴ Indice redatto dall'ITU (International Telecommunication Union), organizzazione che fa capo alle Nazioni Unite.

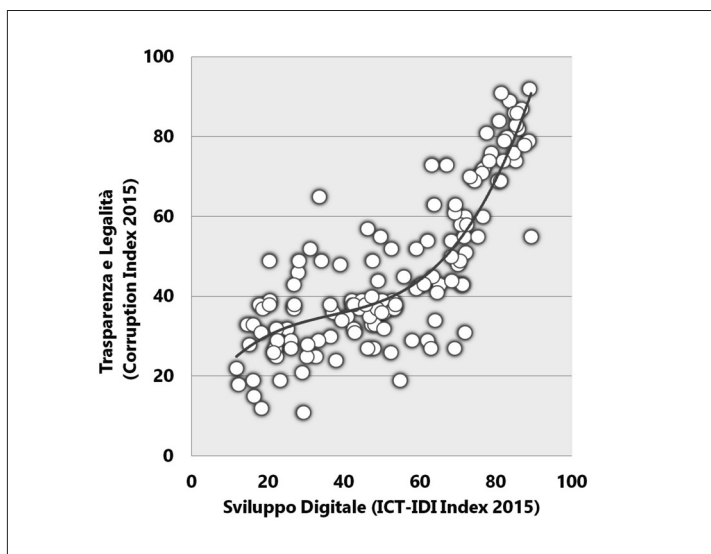


Figura 2. Nel grafico è indicata la situazione di 150 paesi del mondo (circa l'80%) in relazione all'indice di sviluppo digitale (da 0 a 100) e all'indice di trasparenza e legalità (da 0 a 100). Ogni paese è rappresentato da un punto. A livello statistico è evidente la relazione di dipendenza tra le due variabili: a un maggiore indice di sviluppo digitale corrisponde un maggiore indice di trasparenza e legalità. L'Italia è posizionata nel mezzo.

zionata solo all'inizio di questo processo poiché in fatto di economia digitale siamo messi abbastanza male: appena trentottesimi. Posizione che se rapportata al volume della nostra economia, l'ottava nel mondo, è la terzultima sui 150 paesi analizzati.

Abbiamo verificato la relazione tra economia digitale e indice di corruzione anche utilizzando i dati del Digital Economy and Society Index (DESI)¹⁵ su base europea (Fi-

¹⁵ Indice annuale redatto dalla Commissione Europea che oltre a misurare la penetrazione di PC ed accessi in banda larga, misura anche il grado di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni.

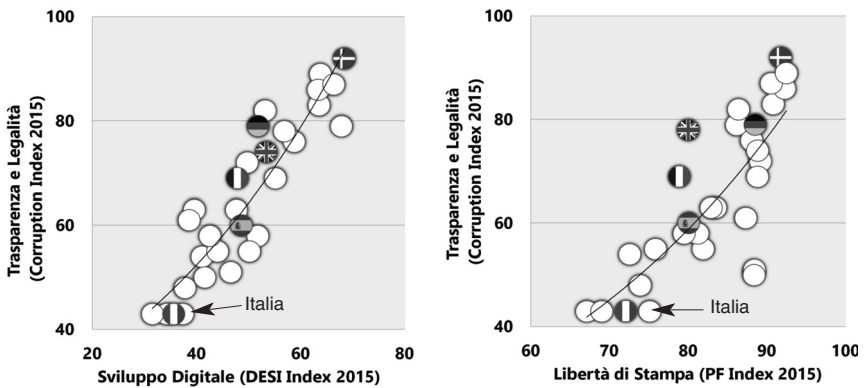


Figura 3. La relazione tra sviluppo digitale, libertà di stampa e trasparenza e legalità è ancora più netta se si prendono in considerazione i paesi europei. Anche in questo caso a maggiori indici di sviluppo digitale e libertà di stampa corrispondono maggiori indici di trasparenza e legalità. Tale relazione, al livello statistico, è più che proporzionale. Appare evidente la posizione di arretratezza dell'Italia.

gura 3). E la relazione, come è facilmente visibile, anche in questo caso è ugualmente esponenziale. Preoccupante la posizione dell'Italia. Ugualmente interessanti le relazioni tra libertà di stampa e corruzione e tra sviluppo digitale e libertà di stampa. La libertà di stampa è un elemento fondamentale, perché sinonimo di democrazia, senso civico e valido strumento contro la corruzione. Anche in questo caso siamo posizionati molto male occupando la 73^a posizione nel mondo dietro a paesi come l'Ungheria di Orban, la Bosnia, il Cile o la Repubblica Domenicana. Non a caso il *World press freedom index* definisce il nostro un regime a «parziale libertà di stampa».

Tutte le simulazioni convergono sul fatto che quanto più è digitalizzato un paese, più probabilità ci sono che sia trasparente, libero e democratico. E in questa classifica convergente i paesi che occupano il podio sono Danimarca, Norvegia, Svezia e Finlandia.

Abbiamo anche provato a realizzare una simulazione a livello nazionale con oggetto le maggiori città italiane. Per creare un indice di corruzione per città avevamo come unica risorsa quella di scaricare dall'Istat il numero di condanne per corruzione, ma ci siamo subito accorti che il numero per città era esiguo se paragonato ai macronumeri della corruzione. Abbiamo dunque desistito

La relazione esponenziale trovata ha però un valore più empirico che scientifico. Non è infatti sempre certo che un sistema che faccia un grande utilizzo di strumenti ed applicazioni digitali possa ridurre il suo livello di corruzione. Al riguardo mi sembrano interessanti le parole dell'Ing. Attias:

La corruzione, l'inefficienza, la cultura della raccomandazione possono essere combattute anche con l'informatica ma la digitalizzazione è ostacolata proprio dalla corruzione, dall'inefficienza e dalla cultura della raccomandazione¹⁶.

Come un cane che si morde la coda l'ICT avanza lentamente nel nostro paese con le solite logiche clientelari senza fare i conti con l'individualismo, la frammentazione e la disorganizzazione di alcuni sistemi di lavoro quali ad esempio le PA. In poche parole non conta la spesa o la dotazione di risorse ma il modo con il quale le tecnologie vengono utilizzate. Dotare le PA di applicazioni non significa necessariamente ridurre la corru-

¹⁶ Presentazione Forum PA 2014.

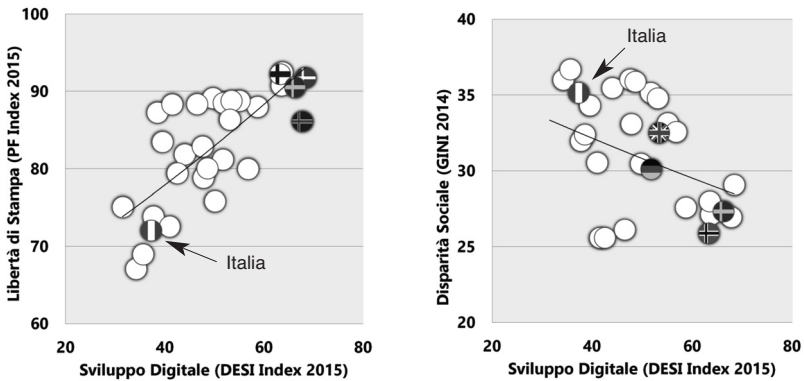


Figura 4. In questa seconda serie di grafici è illustrata la correlazione tra sviluppo digitale e libertà di stampa e tra sviluppo digitale e disparità sociale. Nel primo caso la relazione sembrerebbe crescente: a maggiori indici di sviluppo digitale corrispondono maggiori indici di libertà di stampa. Nel secondo caso la relazione è inversamente proporzionale: a maggiori indici di sviluppo digitale corrispondono minori indici di disparità sociale.

zione. Il moltiplicarsi dei sistemi informativi nelle PA con 11.000 datacenter, 10.000 stazioni appaltanti e 35.000 punti ordinanti possono essere un chiaro ostacolo verso una corretta gestione dell'informazione qualora non si abbia una adeguata alfabetizzazione ed educazione digitale. Il problema appare quanto mai evidente se rapportato alle vicende di Roma Capitale. *Affittopoli*, ad esempio, ha pochissime relazioni con la dotazione di risorse informatiche, per la verità neanche con l'alfabetizzazione digitale.

Paradossalmente qualcuno potrebbe obiettare che nella relazione lineare tra lo sviluppo digitale e l'anti-corruzione, la variabile indipendente sia la seconda: se

un sistema è corrotto non è digitalizzato, e non il contrario. Sicuramente i due fenomeni interagiscono tra loro. L'uno influenza l'altro. Ma è indubbio che lo sviluppo della rete e l'utilizzo di applicazioni possa essere un validissimo strumento per la lotta alla corruzione e per la crescita del benessere della collettività. Per ridurre il gap ci vorrebbe dunque un corretto sviluppo dell'educazione digitale, che prenda soprattutto spunti dall'evoluzione stessa del web.

Con il termine *digital divide* si intende oggi il divario esistente tra chi ha accesso effettivo alle tecnologie dell'informazione (personal computer, internet ed applicazioni) e chi ne è escluso per ragioni tecnologiche (mancanza di copertura della rete), sociali (alfabetizzazione informatica) ed economiche. In senso lato con questo termine si intende anche il livello di arretratezza tecnologica di un paese. Il digital divide dunque, soprattutto nella sua componente applicativa, costituirebbe un serio ostacolo per lo sviluppo economico e un buon alleato nel mantenimento dei livelli di corruzione. Il presidente dell'Agcom Marcello Cardani ha infatti sottolineato come in Italia:

l'incidenza della spesa della ricerca sul pil sia inferiore alla media europea, ma non talmente inferiore da spiegare i ritardi.

[...] Ci sono ritardi nell'Ict che sono inspiegabili, a meno che non si faccia una deduzione di buon senso. Le cose capitano per accidente, ma non continuano per accidente. C'è una serie di resistenze rintracciabili nella struttura burocratica italiana visto che l'Ict è nemico dell'in-ciucio¹⁷.

¹⁷ *Regole, Monitoraggio e coordinamento*, in «Corriere delle Comunicazioni», 21 Maggio 2014.

Web 2.0 e social network per uno sviluppo equilibrato

Quando a metà degli anni '90 ho iniziato a lavorare per la realizzazione dei business plan dei primi portali di alcune grandi aziende, non avrei mai pensato che un giorno i più famosi siti mondiali si sarebbero alimentati con i contenuti individuali degli utenti stessi. Se vent'anni fa ci avessero detto che avremmo avuto una pagina web visibile a tutti con le nostre foto, i nostri video, le nostre canzoni preferite e con una messaggistica a forma di bacheca aperta al pubblico, forse non ci avremmo creduto. È il caso dei social network ma anche di YouTube, oggi la piattaforma video di gran lunga più vista nel mondo che si è affiancata ai tradizionali canali televisivi. Alla base di questa seconda fase di internet troviamo infatti la collaborazione fra gli utenti. Ognuno condivide foto, video, informazioni, tempo, prodotti con il resto della collettività con un enorme beneficio sia collettivo che individuale. Questa standardizzazione dei processi nel web 2.0¹⁸ ha riguardato però solamente la forma e non i contenuti che restano strettamente individuali. Il fattore chiave è stato solamente quello collaborativo, tipico delle reti di comunicazione.

D'altronde anche lo sviluppo della telefonia, dalle origini ad oggi, è stato trainato da una forma di utilità marginale crescente della rete. Ogni utente nuovo incrementa i benefici complessivi che si possono trarre dalla rete. Negli anni '20 dello scorso secolo quando si è iniziata a diffondere la telefonia analogica sul doppio

¹⁸ Con il termine web 2.0 si intende anche la seconda fase dello sviluppo di internet caratterizzata da siti e applicazioni in cui gli utenti possono interagire tra loro in maniera immediata e continua. Con il termine web 1.0 si intende invece una rete di servizi e applicazioni con un modello di erogazione unilaterale (dal gestore all'utente).

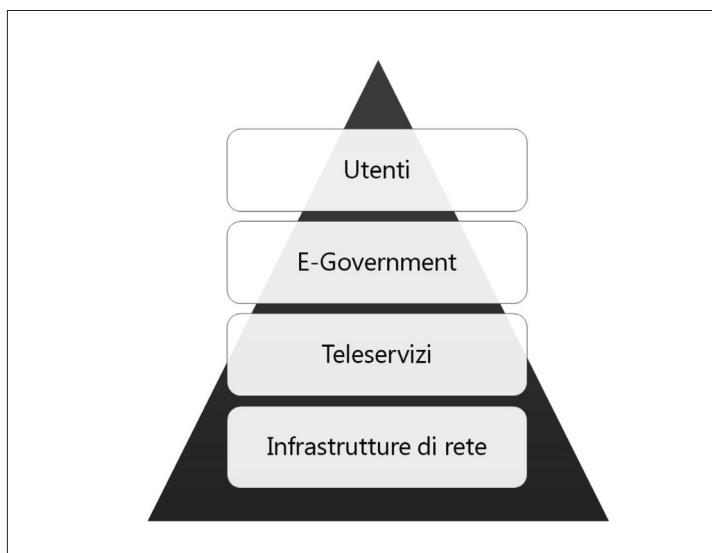


Figura 5. Sviluppo dell'Economia Digitale. Al vertice i cittadini utenti che nel futuro avranno sempre più potere normativo ed istituzionale.

in rame, le famiglie che disponevano di un telefono in casa erano ben poche, e di conseguenza molto bassa l'utilità del nuovo strumento se rapportato in una dimensione privata o familiare. Successivamente l'entrata di tutti gli utenti ha incrementato in maniera esponenziale l'utilità della rete.

Questo processo di creazione del valore, che ha portato alle attuali forme di comunicazione e condivisione dei contenuti, fa sperare che possa essere anche un valido alleato per la lotta alla corruzione. L'educazione digitale dovrebbe quindi seguire la stessa dinamica del web, da forme in cui contenuti ed informazioni sono gestite da pochi in maniera verticale (dall'alto verso il basso) a forme orizzontali in cui tutti creano ed hanno accesso alle informazioni in maniera condivisa. Ci sono voluti circa 10 anni per arrivare a questo modello nel

mondo dei contenuti da intrattenimento e ce ne vorranno altrettanti per un modello collaborativo con oggetto le inefficienze del sistema economico.

All'inizio degli anni 2000 solo in pochi avrebbero perso un paio di ore per caricare un video su internet rendendolo disponibile per tutti. Mentre oggi attraverso i motori di ricerca è possibile usufruire in maniera istantanea e gratuita di qualsiasi tipo di contenuto di intrattenimento. Ogni utente che carica ad esempio un video, sa che nello stesso istante milioni di persone stanno facendo la stessa cosa, ed in questo modo l'utilità della rete cresce in maniera esponenziale.

Si può prevedere un processo analogo per la lotta alla corruzione, in cui ciascun utente, o meglio ogni cittadino, possa utilizzare, creare e gestire le informazioni in maniera condivisa. A questo punto si potrebbero aprire degli scenari molto interessanti per il futuro, come ad esempio sistemi di autocontrollo condivisi in PA o in aziende. Interessante anche il ruolo di portali anticorruzione in cui attraverso semplici interfacce sarà possibile effettuare segnalazioni. Più segnalazioni ci saranno, maggiori saranno le possibilità di monitorare a livello statistico i fenomeni oggetto di inefficienza. È un po' come salire sull'autobus senza biglietto e sentirsi dire da tutti gli altri utenti che il biglietto va fatto. A questo punto ogni individuo potrà fare dei calcoli di convenienza, ma se tutti seguissero la norma si potrebbero avere autobus puliti, puntuali e perfettamente funzionanti con prezzi ridotti. Ovviamente potrebbe apparire una utopia. Ma la dinamica dei social network ci suggerisce che questi standard di trattamento e gestione dell'informazione potrebbero essere raggiunti in pochi anni.

Se estendiamo il ragionamento, possiamo ad esempio immaginare dei social network contro la corruzione.

Questo modello collaborativo dovrebbe essere esteso

naturalmente anche al funzionamento della giustizia italiana. Se non funziona la giustizia, non può funzionare neanche il sistema economico. E i dati sono abbastanza cristallini: dalla lunghezza dei processi alla percentuale di prescrizioni (a Roma +30% nel 2015), dal numero di condanne all'entità dei risarcimenti (in Italia solo 75 milioni a fronte di 60 miliardi di corruzione annua).

Mi chiedo se traendo spunto dalla storia antica non si possa arrivare ad un miglioramento del sistema giuridico poiché la partecipazione della società civile non sarebbe una novità. In questo caso l'evoluzione delle polis greche, culla della civiltà, può venirci in soccorso. Ad Atene Solone, appartenente alla leggendaria schiera dei sette saggi, nella sua riforma censuaria istituì, secondo quanto riportato da Aristotele, una assemblea chiamata *Boulé*. Questa istituzione, perfezionata poi con la riforma di Clistene nel 507 a.C. era costituita da 500 membri estratti a sorte dalla società civile. La *Boulé*, innovativo organo di controllo e giudizio sull'operato di arconti e magistrati, era considerata il massimo esempio di democrazia.

Pensiamo ad esempio ad una *Boulé* moderna costituita da migliaia di cittadini onesti e competenti estratti a sorte in rete, per età, livello di studio ed esperienza professionale, che ogni anno prestino un servizio sociale di monitoraggio e giudizio in cause penali e civili. Ognuno di questi potrebbe avere un rating professionale al pari degli «I like» di Facebook. Attraverso il web sarebbe possibile nel futuro assistere e dare un giudizio, qualora si possa esser reputati competenti, in cause con oggetto spopolamento di aziende, favoritismi in bandi di gara, evasione e qualsiasi altro tipo di inefficienza economica. Il web 2.0 potrebbe essere anche questo. C'è bisogno dunque di reti, apparati ed applicazioni, ma anche di una corretta educazione digitale basata su

principi etici.

La parola etica deriva dal greco *etos*, «carattere», «comportamento», «costume», «consuetudine», e viene utilizzata da Aristotele nel secondo libro della *Retorica* nel quale il filosofo analizza i vari tipi di caratteri del pubblico di cui l'oratore deve tenere conto per essere convincente. Il termine etica dunque, nel suo significato originario, indicherebbe una serie di comportamenti o consuetudini. Oggi potremmo interpretare l'etica come una serie di consuetudini da seguire per arrivare al buon governo. Quante più persone seguono questi «costumi» tanto maggiore sarà il beneficio per la collettività.

Il web può rappresentare inoltre la più grande difesa nei confronti di una deriva autoritaria dei regimi politici corrotti. Una rapida e perfetta diffusione dell'informazione, al pari di un anticorpo, può infatti aiutare a combattere qualsiasi degenerazione dei sistemi politici.

PARTE SECONDA

Un piano di sviluppo

Lo sviluppo dell'economia digitale in una città come Roma dovrebbe seguire un piano dettagliato e completo per il raggiungimento di obiettivi quali l'occupazione, la ripresa economica e il benessere della popolazione. Nessun traguardo intermedio, come ad esempio la copertura della rete o la digitalizzazione della PA, può ritenersi soddisfacente. Qualsiasi piano dovrebbe puntare a raggiungere direttamente gli obiettivi macroeconomici prefissati.

Alla base di uno sviluppo organico troviamo le reti in banda larga e ultralarga, che rappresentano il punto di partenza di qualsiasi economia digitale, facendo però una attenta distinzione tra copertura ed utenza. A Roma già oggi l'80% del territorio può essere coperto da soluzioni FTTC¹⁹ (99% con Adsl) ma meno del 10% ha contratto un abbonamento a 30 mega. Successivamente nella gerarchia dello sviluppo digitale troviamo i servizi che transitano sulla rete, che per la maggior parte oggi appartengono al mondo dell'intrattenimento (video, Tv, giochi...). Oggi i mercati più grandi, e di conseguenza gli interessi politici ed industriali più forti, sono

¹⁹ *Fiber to the Cabinet*, fibra che arriva fino all'armadio di strada. Nel tratto che va dall'armadio telefonico di strada all'edificio si riutilizza il doppino in rame dove transita la voce (servizio tradizionale di telefonia fissa)

orientati verso questo tipo di servizi. *Populus duas tantum res anxius optat, panem et circenses*²⁰ scriveva Giovenale in una delle sue satire descrivendo un'epoca nella quale chi governava si assicurava il consenso popolare con regolari distribuzioni di grano (*panem*) e periodiche manifestazioni ludiche (*circenses*), quali ad esempio le lotte dei gladiatori.

A parte i contenuti di intrattenimento ci sono infatti tutta un'altra serie di servizi che hanno senza dubbio un impatto maggiore sullo sviluppo economico e che stentano a diffondersi, anche perché incontrano ostacoli economici e burocratici. Mi riferisco ad esempio, solo per citarne qualcuno, a servizi quali la telemedicina, la teledidattica, la teleassistenza, l'infomobilità e non ultimo il telelavoro che soprattutto in una città come Roma potrebbe avere benefici immensi. Ma questi servizi hanno bisogno di un buon sistema di e-Government, in sintesi la digitalizzazione dei rapporti tra cittadino e Pubblica Amministrazione, che tra le altre cose è il fulcro di una efficiente gestione amministrativa della città.

È essenziale però la funzione di controllo degli utenti, artefici e beneficiari dell'economia digitale attraverso meccanismi di tipo web 2.0 per la creazione, gestione e diffusione delle informazioni. Si tratta di una nuova forma di democrazia diretta che in futuro i giuristi dovranno trovare il modo di istituzionalizzare.

La banda larga

Con quasi metà paese senza internet, per la precisione il 45% delle case senza neanche Adsl, ci troviamo agli ultimi posti europei per utilizzo di banda. Attual-

²⁰ Traduzione letterale: «Il Popolo inquieto opta solamente per due cose: pane e spettacoli»

mente le connessioni superiori a 30 mega sono solamente il 3%. Non va meglio in termini di qualità. Persino la Romania ci supera, e di molto, con un rapporto di 70 contro 9 mega di velocità media disponibile. A questo proposito, non si parla neanche di corruzione, ma semplicemente di strategie politiche ed industriali.

Gli interessi economici e di conseguenza politici sul tema banda larga hanno sempre avuto come perno esclusivo il mercato dell'intrattenimento. A detta di molti esperti fu questa una delle cause dell'abbandono del *Progetto Socrate*, piano che con 10 anni di anticipo rispetto ai maggiori *player* europei avrebbe portato la fibra ottica in 20 milioni di abitazioni. Ma il piano di portare internet a casa era antitetico allo sviluppo di Tv e Pay Tv.

Socrate, mai nome fu più appropriato, avrebbe dovuto rappresentare il motore di sviluppo dell'allora nascente economia digitale italiana. Prima di questo piano le connessioni internet nel nostro Paese erano quasi inesistenti a fronte della crescente penetrazione della telefonia mobile che ci portò tra il 1997 e il 1999 ad essere il primo Paese del mondo come rapporto tra cellulari e popolazione.

Ricordo ancora il giorno della mia laurea quando a metà degli anni '90 discussi la tesi proprio sul piano di cablaggio *Socrate*, acronimo di Sviluppo Ottico Coassiale Rete Accesso Telecom, progetto che fu salutato con molto clamore persino da Nicolas Negroponte, noto scrittore di fantascienza. Durante la seduta di laurea illustrai costi e benefici, entrambi molto alti. L'unico problema appariva il tempo molto lungo di recupero degli investimenti, cosa abbastanza scontata per un piano di ammodernamento tecnologico del paese con ritorni a 15-20 anni. In sala scese il panico quando il relatore mi chiese: «Perché con questi costi si dovrebbe cambiare il doppino in rame con la fibra? Le sembra un

piano convincente?». Uno dei commissari, autorevole e anziano docente di tecnica delle ricerche di mercato, mi fece ben quattro volte la stessa domanda. E sentendosi rispondere altrettante volte nello stesso identico modo, ovvero che le ragioni erano quelle di dotare il nostro paese di una nuova infrastruttura di rete, irritato mi invitò a concludere la mia discussione.

All'epoca la convinzione di molti giornalisti economici, professori, ed economisti era che una azienda privata, più attenta al controllo dei flussi di cassa di breve e medio periodo, fosse più efficiente di una azienda pubblica con tutti i suoi sprechi. In quel momento storico servivano poi delle risorse per l'entrata nella "zona euro" e la parola "privatizzazione" riempiva pagine intere di giornali. Fu così che nel 1997, dopo la privatizzazione di Telecom il piano di cablaggio fu bruscamente abbandonato perché in conflitto con le ambizioni di guadagno dei gruppi privati, compresi gli interessi della RAI e delle altre emittenti che non vedevano molto positivamente l'ingresso della IP TV²¹. La più grande azienda del paese cadde così nelle mani di "imprenditori improvvisati", ha spesso ricordato Vito Gamberale, ex AD di TIM che nel 1995 lanciò la prima carta prepagata mobile, innovazione copiata a livello planetario da tutti i Paesi del mondo.

La storia di Telecom è già nota, basta leggere ad esempio i bilanci delle gestioni Colaninno e Tronchetti o quelli dell'era Telco fino alla scalata di Telefonica. L'indebitamento in pochi anni (1999-2005) è cresciuto del 600%²² grazie alle solite operazioni finanziarie co-

²¹ Televisione sulla piattaforma di internet.

²² Indebitamento netto di Telecom Italia in miliardi: 8,139 (1999); 19,032 (2000); 21,942 (2001); 18,118 (2002); 33,346 (2003); 29,525 (2004); 39,858 (2005). Fonte: Bilanci annuali del Gruppo Telecom Italia.

stituite da Ope, fusioni e acquisizioni varie con il conseguente depotenziamento del ricco patrimonio di asset costituito da partecipate estere, immobili e personale. Ma il caso Telecom è solo un esempio. Elio Lannutti lo definisce «lo specchio e il paradigma del paese»: un'azienda che si indebita per poi ripagare i debiti cedendo i suoi asset strategici.

Marco Panara in un articolo su *la Repubblica*²³ ha calcolato «60 miliardi di risorse sottratte all'ex monopolista telefonico dalle varie compagini azionarie che si sono susseguite». La cifra, se fosse comprovata, equivarrebbe a circa il 4% del PIL italiano e a 2,4 milioni di posti di lavoro (considerando un costo medio del lavoro pari a 25.000 euro).

Oggi, a distanza di 20 anni, si torna a parlare di banda larga in seguito ai fondi stanziati dal Governo Renzi. E ancora una volta si nota un particolare interesse del governo con posizioni ondivaghe che passano dai proclami elettorali del 2012 sulla società della rete, partecipata da tutti gli operatori italiani, alle ultimissime dichiarazioni di entusiasmo nei confronti di Orange (France Telecom) per il controllo totale di Telecom Italia attraverso una ipotetica fusione.

Nelle zone C e D, quelle a fallimento di mercato²⁴, dovrebbe intervenire invece lo Stato con soldi pubblici, mentre il Piano Enel fibra, resta ancora un'incognita o forse una carta a sorpresa del governo per favorire qualcuno. Così come lo era lo switch off del rame²⁵ nel 2014.

²³ 13 Novembre 2013.

²⁴ Si ha fallimento di mercato quando per un operatore non è conveniente investire nella rete in fibra poiché i costi sono troppo elevati rispetto ai possibili ricavi. È il caso dei piccoli centri urbani dove per raggiungere le case sparse sono necessari ingenti investimenti.

²⁵ Con il termine "switch off del rame" si intende l'abbandono delle tecnologie che riusano il doppino in rame.

Con le nuove tecnologie che riutilizzano il doppino in rame nell'ultimo miglio, si può infatti arrivare fino a 300 mega. Il problema è che il mix ideale di soluzioni tecnologiche e competitors non emerge da accurate analisi economiche ma è il risultato delle solite relazioni politiche ed extrapolitiche che pongono al centro l'uno o l'altro gruppo di potere.

Per il momento, il miglior piano alternativo possibile allo scorporo della rete appare quello di un modello potenziato di *equivalence of output* che nel futuro potrà migrare verso modelli di *equivalence of input*²⁶. In questo secondo scenario, nel caso ci si arrivasse, è come se la rete di Telecom Italia fosse virtualmente proprietà comune di tutti gli operatori.

Alle questioni politiche si aggiunge un problema non indifferente: la carenza di domanda che rende il nostro paese uno degli ultimi in Europa per penetrazione dei servizi.

Benché Telecom negli ultimi anni abbia ripreso a correre, si trova a fare i conti con la scarsa domanda di soluzioni *ultrabroadband* che per il momento rende non molto remunerativo portare la fibra fino a casa dell'utente (FTTH, Fiber to the home) o fino all'edificio (FTTB, Fiber to the building). Il rame dunque, in questa fase intermedia, giocherà un ruolo chiave poiché nella modalità della fibra che arriva fino all'armadio di strada riutilizzando il vecchio doppino, i costi addizionali sono molto

²⁶ "Equivalence of Input" indica che tutti i concorrenti, nell'accesso alla rete di Telecom, hanno garantiti gli stessi input della divisione wholesale dell'ex monopolista. In poche parole Telecom, divisa nelle due unità Open Acces (rete) e wholesale-retail (vendita), assicura un accesso paritario attraverso tariffe e processi monitorati dall'Agcom e dall'Antitrust. Nel modello attuale di *equivalence of output*, Telecom fornisce lo stesso servizio finale di affitto e gestione della parte di rete che interessa all'OLO (Fastweb, Vodafone, Wind, Tiscali...). Nel caso di *equivalence of input* si avrebbe uno scorporo virtuale della rete, anche se la proprietà rimarrebbe di Telecom.

bassi. In modalità FTTC (Fiber to the cabinet), in cui la fibra è già presente nell'armadio di strada, basta un tecnico che installa il modem a casa e si reca presso l'armadio (di solito a 100-300 metri dall'edificio) e attacca il vecchio doppino in rame alla rete in fibra.

In economia si parla di costi addizionali o costi marginali che in questa modalità tecnologica sarebbero molto contenuti. In relazione alle tecnologie che riutilizzano il rame, ci sarebbe da pianificare un sistema di connettività gratuita o semi-gratuita per determinate fasce sociali quali ceti disagiati, disoccupati o studenti. Anche le aziende potrebbero trarne benefici, poiché nel medio periodo (2-3 anni), tale utenza disagiata potrebbe trovare le risorse per fare un *up-grade* del servizio verso velocità superiori.

La carenza della domanda è da sempre un aspetto trascurato dal governo. Tutti i finanziamenti riguardano l'offerta. A ciò si aggiunge il fatto che per alcune regioni il governo ha destinato pochissime risorse. Nel caso del Lazio soltanto l'1% dei 2 miliardi previsti.

Secondo un'inchiesta di Fiorina Capozzi sul *Fatto Quotidiano*²⁷, gran parte delle risorse è stata stanziata per le regioni del Nord con una chiarissima discriminazione verso le regioni del Centro e del Sud. Nel Nord la domanda è più alta e dunque cablare diventa più remunerativo, al Sud invece la domanda è fiacca ed investire diventa problematico se si fanno i conti con i flussi di cassa. Roma rimane quindi per il momento fuori dai finanziamenti del governo per la banda larga.

A parte le poche risorse stanziate, il problema fondamentale come già ripetuto rimane sempre quello della carenza della domanda. È più facile che una famiglia italiana spenda 30 euro al mese per vedere il

²⁷ *Banda ultralarga. Scontro Stato-Regioni*, «Il Fatto Quotidiano», 5 Febbraio 2016

campionato di serie A piuttosto che accedere ad internet. A tale scopo per una città come Roma che ha bisogno di un ingente trasporto giornaliero di dati e di servizi, una soluzione efficace per stimolare l'utilizzo di internet potrebbe essere quella di reti wi-fi con accesso gratuito nei luoghi pubblici. Sia il Movimento Cinque Stelle che il PD avevano presentato delle proposte normative in questa direzione, ma l'esito del Parlamento è stato misteriosamente negativo.

A parere di molti i benefici sarebbero enormi, si pensi ad esempio all'infomobilità o all'impatto sul turismo. Roma potrebbe veramente gettare le basi per essere una smart city e non una città eternamente caotica che ogni anno perde posizioni nella graduatoria delle città più visitate. Attualmente la Capitale si trova solamente al quattordicesimo posto²⁸ della classifica mondiale del turismo nonostante detenga uno dei maggiori patrimoni artistici del mondo.

Un sistema di connettività gratuita soprattutto nel centro storico potrebbe fidelizzare i turisti incrementando i flussi. Effettivamente, da una ricerca effettuata dall'Eurostat (2014) emerge che più del 50% dei visitatori prende la decisione di viaggio in base a foto o commenti istantanei postati da amici e conoscenti sui social network.

Ma ancora più importante è dotare di connettività gratuita le periferie attraverso punti di accesso sul territorio e sistemi di sconti per le famiglie meno abbienti. Roma ha una buona copertura per le modalità Adsl e FTTC (fibra che arriva fino all'armadio di strada e poi riutilizza il rame) che arriva quasi al 99% delle abitazioni. Come già sottolineato i costi addizionali per un

²⁸ Fonte: Analisi Euromonitor International (2015) in base ai flussi di visitatori.

nuovo utente sono molto bassi (circa 100 euro per modem e installazione) e i benefici per gli operatori derivanti da politiche di incentivo alla domanda potrebbero essere a medio termine molto grandi.

Ovviamente tutto ciò sarebbe possibile se ci fossero delle normative e dei piani di incentivo condivisi e promossi dalle istituzioni.

ICT e Giustizia, la riforma passa attraverso il web

Ormai si è diffusa l'opinione che, con l'attuale sistema giudiziario, un uomo ricco può sottrarsi alla giustizia, per quanto colpevole.

Una frase di bruciante attualità, pronunciata, però, nel 70 a.C. da Cicerone nella sua celebre arringa contro Caio Licino Verre, rapace governatore della Sicilia. Anche nel diritto romano classico che, come è noto, ha influenzato l'intero sistema legale applicato nella maggior parte dell'Europa occidentale, mancavano norme per impedire che l'amministrazione della giustizia fosse un settore della vita pubblica toccato da ampia corruzione.

L'assenza di un codice e di un corpo indipendente di magistrati specializzati rendeva il giudizio un evento in buona parte dipendente dalle pressioni, se non proprio azioni di vera e propria corruzione, che le parti in causa potevano esercitare sul giudice²⁹.

L'unico freno che poteva temperare gli eccessi dei giudici era la trasparenza dei processi che erano pubblici.

Oggi il dato sconcertante a livello nazionale sono i

²⁹ L. Perelli, *La corruzione politica nell'antica Roma*, Rizzoli, 1994.

circa 6 milioni di processi civili che hanno un notevole impatto in termini di mancata produttività. Nel 2008 la Commissione europea per l'efficienza della giustizia aveva stimato questi costi complessivi accumulati in 96 miliardi di euro, più del 6% del Pil. Nel 2011 il Centro Studi di Confindustria aveva stimato che smaltire questa enorme mole di pratiche avrebbe fruttato il 4,9% del Pil, anche se nel report era espressamente scritto che il semplice abbattimento del 10% del tempo di risoluzione delle cause avrebbe consentito di guadagnare uno 0,8% annuale. Tale cifra è vicina a quella riportata nel rapporto "Doing" (2012) redatto dalla Banca mondiale, in cui i difetti della nostra giustizia civile venivano quantificati con l'1% di Pil annuale. Sono stime in linea con una più recente indagine del Fondo monetario internazionale relativa al (2014), da cui si evince che nel nostro paese occorrono circa 1.200 giorni (3 anni e un mese) per ottenere una decisione civile definitiva: tre volte di più rispetto a quanto accade in paesi come la Germania, la Spagna e la Francia. Per tempi ed efficacia di risoluzione dei contratti civili, il nostro paese secondo tale rapporto, è posizionato al 158° posto su 183. E di recente un calcolo elaborato da Confartigianato nel 2015 ha quantificato per le imprese italiane una spesa pari a un miliardo di euro l'anno per le lunghe attese nelle aule giudiziarie.

Secondo uno studio della Commissione Europea (2013) a livello di performance complessive della Giustizia siamo in fondo alla classifica, seguiti solo da paesi come la Repubblica Ceca, la Lituania, la Grecia o la Romania. Siamo infatti 68esimi al mondo in una classifica di 144 paesi.

Innovazione e giustizia devono coesistere nel rispetto di un equilibrio delicato. Bisogna innovare gli strumenti, ma

essere rigidamente ancorati ai diritti, ai princìpi, alle norme. La tecnologia può essere fondamentale per realizzare il principio costituzionale della ragionevole durata del processo, per avere un giustizia celere, efficace e garantista³⁰.

Con queste parole l'avvocato Giuliano Pisapia, sindaco di Milano, ha evidenziato come la risorsa ICT sia fondamentale.

Ad oggi il processo telematico³¹, in ambito penale resta però meramente sperimentale, salvo che per le notifiche a persona diversa dall'imputato, mentre per il civile vi sono ancora troppi segmenti della riforma che non sono attuati. Ad esempio, per provvedere al deposito di atti e documenti processuali è necessario "confezionarli" secondo rigide regole tecniche e spedirli in una «busta telematica», anch'essa creata secondo specifiche regole che spesso sovrabbondano e si frappongono ad un utilizzo diffuso. Ma ciò che preoccupa di più è l'instabilità della rete telematica della Giustizia nel momento in cui, con l'attuazione del processo telematico, deve far fronte a carichi sempre maggiori. All'intensificarsi dell'utilizzo dello strumento informatico nel processo civile, si accompagna un deciso calo di prestazioni. È esperienza quotidiana per gli avvocati tentare l'accesso ai servizi ed essere rifiutati, spesso per "time-out", a volte senza spiegazioni. Ancor peggio accade che le operazioni telematiche degli avvocati si interrompano durante l'esecuzione, costringendo a ripetere le procedure. La stessa cosa avviene nelle Cancellerie, mentre i provvedimenti dei giudici spesso "spariscono" e ven-

³⁰ Intervento del 15 Gennaio 2015.

³¹ Il Processo civile telematico è una serie di attività tipicamente processuali finora realizzate in forma cartacea, destinate a compiersi in via elettronica (consultazione on-line del fascicolo processuale, attività di comunicazione telematica con gli uffici giudiziari, pagamento telematico di contributo unificato...).

gono recuperati manualmente o riavviati, con enormi incertezze e dispendio di tempo e risorse.

L'inadeguatezza della rete rallenta la macchina della giustizia ponendo su un piatto d'argento l'amnistia della prescrizione. Nei tribunali penali romani, da dati ufficiali riportati nell'ultima relazione sull'amministrazione della giustizia redatta da parte del Presidente della Corte di Appello di Roma nel 2015, le prescrizioni nell'ultimo anno, sono state 3.178, pari al 33% del totale delle cause. Va sottolineato che molti procedimenti giungono in appello quando i termini di prescrizione sono già maturati o stanno per maturare, con la conseguenza che la tendenza alla definizione dei processi anteriori non potrà che incrementare il numero delle prescrizioni. E il dato è stato confermato anche per quest'anno (aumento del 30% rispetto al periodo 2014).

La relazione tra *mala gestio* dei processi giuridici e mancanza o non corretto utilizzo di risorse informatiche è abbastanza evidente. I rimedi e le proposte possono essere in questa direzione molteplici. Bisognerebbe in primo luogo monitorare e potenziare la rete in fibra ottica dei Tribunali, compresi i sistemi informativi costituiti dai data center. Contemporaneamente andrebbe valutata l'ipotesi di istituire delle speciali *task force* costituite da tecnici e da informatici per assicurare il corretto funzionamento della rete. Ovviamente la mole di normative, procedure e tecnicismi dovrebbe esser razionalizzata in misura ergonomica. Ma questa sarebbe esclusivamente la base di partenza. L'obiettivo dovrebbe essere un maggiore utilizzo degli strumenti informatici da parte di avvocati, magistrati e cittadini. Con il processo telematico, ancora in via di sperimentazione, sarebbe possibile non solo velocizzare le cause civili ma anche ridurre i costi per gli spostamenti con ingenti benefici per la collettività.

Ma il problema della giustizia non dovrebbe avere

come unico *focus* tempistiche, procedure e costi, dovrebbe riguardare anche la natura dei giudizi espressi, spesso troppo influenzati da fattori politici e industriali. In tutte le aule di giustizia è chiaramente scritto che la «La legge è uguale per tutti». Su questo punto in molti si trovano in disaccordo, soprattutto per le cause civili dove i numeri mostrano la totale incongruenza tra fenomeni di corruzione e condanne di risarcimento.

La giustizia italiana oltre ad una maggiore efficienza dovrebbe essere infatti più equa. E l'unica maniera per uscire dalle ultime posizioni delle classifiche mondiali sarebbe quella di una maggiore trasparenza. Per questo obiettivo, lo sviluppo delle risorse digitali sono di vitale importanza.

Oltre a veri e propri processi giudiziari on line, visibili in streaming da tutti, è necessario pensare a delle giurie popolari, costituite da esperti, soprattutto nei casi con oggetto danni economici nei confronti della collettività. Che i tribunali abbiano i loro periti non può essere una giustificazione valida per impedire che la società civile possa esprimere il proprio giudizio e talvolta addirittura costituirsi parte civile. Penso ad esempio a grandi aziende *spolpate* i cui dipendenti gridano vendetta o alle continue frodi bancarie oramai all'ordine del giorno. Senza fare retorica o populismo, potrebbe essere utile pensare a una vera riforma della giustizia sia nelle procedure che nelle finalità, in cui nella giuria sia prevista una rappresentanza della società civile interessata dal danno ricevuto ed esperta nella materia.

La giuria popolare, com'è noto, trova il conforto del principio costituzionale che ritiene fondamentale la partecipazione dei cittadini alla amministrazione della giustizia (articolo 102 comma 3 Cost.), il quale è a sua volta una fondamentale applicazione del principio di sovranità popolare sui poteri dello Stato (articolo 1 comma 2 Cost. e articolo 101 comma 1 Cost.). La ratio

che sostanzia la presenza nell'ordinamento giuridico italiano della giuria risponde quindi ad una scelta di sociologia del diritto. La giuria evidenzia la necessità che un soggetto del popolo sia giudicato da suoi pari, che possono meglio capirlo, e sulla base della coscienza sociale diffusa al momento dei fatti.

Oggi purtroppo la presenza dei giudici popolari nel nostro ordinamento giuridico è prevista solamente nei procedimenti penali da celebrarsi in Corte d'Assise e in Corte d'Assise d'Appello (corte penali in primo e secondo grado competenti per crimini gravi). I giudici popolari, estratti a sorte in una lista cronologicamente sempre aggiornata, comprendono le persone da 30 a 65 anni. Per l'inserimento nelle liste in primo grado è sufficiente il titolo di licenza media mentre per il secondo grado serve il diploma di maturità. Nella realtà dei fatti, il cittadino coinvolto come giudice popolare in un collegio che vede uno o più giudici togati, cioè professionisti, potrebbe necessariamente essere influenzato dai giudici stessi, come l'esperienza e le realtà di fatto insegnano, compromettendo il senso di indipendenza dei membri giudicanti. Ma se la lista fosse costituita da migliaia di esperti selezionati e votati in rete in base alle esperienze e alle professionalità maturate, ciò non avverrebbe. Mi riferisco ad esempio all'utilizzo di giurie popolari in processi dove è necessaria la presenza di numerosi tecnici. Pensiamo a casi come l'Expo di Milano, Banca Etruria o il Mose di Venezia, dove contemporaneamente alle attività ordinarie si affianchi una attività parallela costituita da un esercito di esperti (ingegneri, architetti, avvocati della società civile).

Prima che di giurie si potrebbe parlare di gruppi di lavoro modello web 2.0 dove sarebbe possibile collaborare in rete per valutare documenti, quantificare danni e probabilmente trovarne i rimedi. E solo successivamente dare un giudizio. Il beneficio sarebbe re-

ciproco, perché il professionista o cittadino sorteggiato o votato in rete dalla popolazione, non solo avrebbe la soddisfazione di far parte del rinnovamento del Paese, ma potrebbe trarre vantaggio anche per le sue attività lavorative. È una logica democratica, in cui l'informazione e le competenze, oltre ad essere trasparenti, viaggerebbero a velocità inimmaginabili se paragonate con la lentezza della burocrazia italiana.

Questa potrebbe apparire una proposta, oltretutto scomoda, troppo avveniristica? Bisognerebbe soltanto avere il coraggio di realizzarla.

Dall'E-Government al buon governo

Solo quando i Re diventeranno filosofi si potrà realizzare il miglior governo possibile, in grossolana sintesi, questa la vulgata del pensiero di Platone nella *Repubblica*. Il «buon governo delle cose», per quanto elitario, secondo l'allievo di Socrate doveva dunque essere direttamente correlato alla ricerca del sapere, inteso come insieme di informazioni e conoscenze che migliorano l'individuo e la collettività. Maggiori sono la quantità e la qualità delle informazioni, migliori saranno l'efficienza e l'equità di un sistema sociale, economico e politico. Anche Roma antica ha avuto tra i suoi pensatori più importanti un filosofo che ispirandosi alla lezione greca mirava al «buon governo delle cose». Si tratta di Seneca che in veste di tutore e poi consigliere di Nerone cercò di guidarlo in modo razionale e giusto. Ci riuscì per i cinque anni di governo passati alla storia come «quinquennio felice» (54-59) o appunto «quinquennio di buon governo». Ma tutto svanì bruscamente con la svolta dispotica del tiranno che portò all'assassinio della madre Agrippina e all'incendio di Roma.

Tornando all'incendio odierno non vi è dubbio che

vi siano mezzi e strumenti che se adottati e applicati correttamente o, volendo, semplicemente con un po' di buon senso, consentirebbero di avere un governo non solo «buono», dal punto di vista dell'efficienza, trasparenza ed equità ma anche semplificato.

I moderni sistemi ICT oggi sono in grado di fornire soluzioni e servizi avanzati per i cittadini nell'ambito del cosiddetto e-Government. Con tale termine si intende «la trasformazione delle relazioni e dei rapporti con la Pubblica Amministrazione attraverso l'impiego delle tecnologie ICT al fine di ottimizzare la disponibilità e la distribuzione del servizio»³².

La gamma di servizi dell'e-Government spazia a 360 gradi poiché, in sintesi, coinvolge l'intero rapporto tra le PA e gli utenti. Il suo ricco elenco di applicazioni può essere suddiviso in varie categorie:

Amministrazione e anagrafe: con l'invio/ricevimento di comunicazioni, documenti e dichiarazioni amministrative anche attraverso la firma digitale.

Sanità: con la gestione dei dati amministrativi e sanitari del paziente, il monitoraggio a distanza, la prevenzione e la gestione delle emergenze.

Fiscaltà e previdenza: con i servizi relativi alla raccolta delle dichiarazioni dei redditi, il pagamento dei contributi e le verifiche incrociate sui redditi dichiarati e sul possesso di altri beni posseduti.

Trasporti e servizi di pubblica utilità: con le applicazioni di monitoraggio delle reti idriche, della gestione del ciclo dei rifiuti e del traffico stradale per individuare e gestire le congestioni. Un ruolo a parte all'interno dell'e-Government spetta all'e-Procurement, termine con il quale si intende il processo di “approvvigionamento elettronico” nell'acquisizione di beni e servizi.

³² Definizione data dalla società di consulenza internazionale Gartner leader nella ricerca tecnologica.

L'Europa da qualche anno ha posto l'implementazione e la diffusione dei servizi pubblici digitali tra le priorità della propria Agenda Digitale³³ ponendo come obiettivo il 50% di utilizzo da parte della popolazione entro il 2015. Attraverso vari indicatori, quali la Digital Agenda Scoreboard³⁴ e l'e-Gov benchmark 2015³⁵, redatti annualmente dalla Commissione Europea, è possibile misurare i progressi compiuti dagli Stati membri. La media europea della popolazione che utilizza i servizi pubblici digitali è pari al 46%. L'Italia registra invece una performance deludente riportando un valore di circa la metà. Accanto alle storiche lacune strutturali relative alla penetrazione delle infrastrutture a banda larga e all'analfabetismo digitale, sembra che vi siano ragioni più profonde legate alla mancanza di volontà da parte della classe dirigente, che forse non ha ancora ben compreso l'importanza e gli impatti del digitale. Basti pensare che l'equivalente francese dell'Agenzia per l'Italia Digitale (la struttura del governo preposta all'attuazione dell'Agenda Digitale Italiana) dispone di un organico di circa 2000 dipendenti a fronte del centinaio di dipendenti della nostra agenzia. Tuttavia alcuni recenti provvedimenti e nomine fanno presagire un cambio di rotta anche se la strada, in termini di execution, appare ancora lunga. Eppure i risultati potrebbero essere davvero notevoli in termini di risparmi, equità, lotta alla corruzione, semplificazione della vita quotidiana tali da condurre ad una maggiore coesione sociale, sempre più necessaria in questi tempi di crisi.

³³ «A Digital Agenda for Europe» – Commissione Europea, 2010.

³⁴ <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/digital-agenda-scoreboard>

³⁵ «Future-proofing e-Government for a Digital Single Market» – Capgemini, IDC, Sogeti, e Politecnico di Milano per conto della Commissione Europea, DG Communications Networks, Content and Technology - 2015.

L'innovazione digitale potrebbe rappresentare un nuovo Rinascimento per l'Italia? Proviamo ad immaginarlo attraverso alcuni esempi e casi di successo internazionali.

Nell'ambito degli appalti pubblici si potrebbe potenziare l'attuale utilizzo dei sistemi informatici per la gestione degli acquisti di beni e servizi (e-Procurement), incentivandone da un lato l'utilizzo e dall'altro associandolo, a livello di processo complessivo, ad applicazioni di analisi preventiva della corruzione³⁶. Si tratta di veri e propri software anticorruzione, semplici da utilizzare ma al tempo stesso efficaci, che segnalano casi di appalti potenzialmente a rischio.

Ma basterebbe il solo e semplice utilizzo di piattaforme on line per l'approvvigionamento di beni e servizi per avere da subito benefici legati alla possibilità di monitorare, rendere trasparenti e ridurre le spese. L'incremento dell'utilizzo degli strumenti di e-Procurement da parte dei circa 11.000 enti pubblici italiani potrebbe comportare risparmi economici notevoli in base alla maggiore competitività nel momento dell'approvvigionamento. La concorrenza di numerosi fornitori in un unico mercato aperto, secondo uno studio del Politecnico di Milano³⁷, potrebbe ridurre la spesa pubblica annuale di circa 7 miliardi.

Oggi il dato sconcertante relativo all'e-Procurement in Italia è la bassissima percentuale del suo utilizzo, pari al 10% a fronte del 50% dei Paesi scandinavi. In poche pa-

³⁶ Conferenza «Big data e trasparenza by design: Non ci resta che essere più onesti» 19 Gennaio 2016 Università della Svizzera Italiana – Prof. Francesco Sacco (Università dell'Insubria e SDA Bocconi – Tavolo permanente per l'innovazione e l'agenda digitale del governo Italiano).

³⁷ Ricerca dell'Osservatorio sull'e-procurement nella PA italiana della School of Management del Politecnico di Milano (2013).

role il 90% della spesa³⁸ annua per acquisti di beni e servizi da parte dello Stato (130 Miliardi di euro) è soggetta alle procedure tradizionali. Se supponiamo che il 50% della spesa complessiva sia gestita con tecniche di e-Procurement, rispetto all'attuale 10%, e ipotizzando un risparmio minimo sugli acquisti generato da queste tecniche pari al 20%, risultano quantificati 13 miliardi di risparmio. Facendo un calcolo con oggetto i 2,8 miliardi di spesa in beni e servizi di Roma capitale, si avrebbero circa 280 milioni di risparmi annuali. E in questa analisi non si fa cenno neanche alle tecniche di prevenzione della corruzione o all'identificazione preventiva di bandi di gara truccati. Considerando anche questi casi il risparmio potrebbe essere maggiore.

Accanto ai necessari e fondamentali mezzi normativi, grazie alle moderne applicazioni informatiche di consolidamento ed analisi dei dati (in particolare l'analisi dei Big Data³⁹) è possibile condurre analisi che soltanto pochi anni fa erano impensabili in termini di volumi, varietà, variabilità e complessità dei dati. In tale quadro si colloca l'analisi preventiva dell'anticorruzione che se correttamente integrata nelle procedure di gestione degli appalti e dei bandi di gara consentirebbe di evidenziare i casi di potenziale conflitto di interessi e/o corruzione prima che questi possano generare comportamenti sanzionabili. Tale procedura potrebbe scoraggiare anche condotte illecite.

Tali applicazioni informatiche, molto semplici, accessibili, estremamente facili e veloci da utilizzare, non pre-

³⁸ La spesa complessiva del Settore pubblico è di circa 830 miliardi, di cui 130 sono per l'acquisto di beni e servizi.

³⁹ Con il termine Big Data si intende una grandissima quantità di dati, che varia velocemente nel tempo e che se analizzata correttamente consente di ricavare informazioni ed indicazioni molto dettagliate ad esempio sul comportamento dei consumatori, sull'andamento di un determinato fenomeno etc... fornendo anche nuove interpretazioni riuscendo a scoprire legami del tutto imprevedibili tra due o più grandezze.

sentano veri limiti alla quantità e tipologia dei dati utilizzati per le analisi. Tuttavia la capacità d'indagine del sistema dipende fortemente dall'accesso ad alcuni dati necessari. In particolare, è necessario l'accesso alle banche dati relative alle imprese e ai lavoratori nonché a tutta una serie di informazioni riservate (ad esempio i bilanci di Onlus e Associazioni) e non ufficiali (indagini in corso, rumors, etc.) per effettuare indagini molto accurate.

I casi di Singapore e Hong Kong nell'uso del digitale in funzione anticorruptiva sono lampanti. Entrambi i paesi negli anni '70 erano noti per la corruzione pervasiva. Ma all'improvviso dagli anni '90 in poi sono diventati esempi di trasparenza e qualità della Pubblica Amministrazione. In entrambi i casi la soluzione è stata una combinazione di mezzi e di strategie. Nello specifico la svolta si è avuta con l'istituzione di autorità anticorruzione uniche, forti, indipendenti ed efficienti, dotate di poteri di investigazione supportati da sanzioni severe ed estese anche al settore privato.

Nel nostro sistema invece l'impressione che permane a livello generale è che seppure vi siano dei discreti e lenti progressi, la tecnologia da sola non basta. Occorre sviluppare un vero e proprio piano strategico che investa tutta la collettività, dalla classe dirigente fino alla popolazione.

Anche se le tecnologie digitali hanno effetti positivi sulla produttività e sulla crescita, l'ICT da solo non è sufficiente. Sono indispensabili, oltre alle dotazioni di base, anche investimenti complementari in organizzazione, pianificazione, revisione dei processi e corsi di formazione per sviluppare le competenze digitali di un management sempre più specializzato.

I paesi più avanzati in ambito digitale sono esemplari in tal senso. Partiamo dalla Finlandia, *best practice* euro-

pea che occupa i primissimi posti in tutto: sviluppo digitale, libertà di stampa, uguaglianza sociale e naturalmente trasparenza e legalità, poiché come abbiamo visto tutte le variabili convergono in una sola relazione lineare.

Innanzitutto, ben l'83 % dei finlandesi tra i 16 e 74 anni usa abitualmente internet a fronte di uno stentato 50% rilevato in Italia. Dal punto di vista infrastrutturale il 76% delle famiglie dispone di accessi in banda larga superiori a 30 mega a fronte del nostro modesto 3 %. Si può dire quindi che per i finlandesi il futuro digitale sia già presente, anche alla luce del fatto che dal 1° Luglio 2010 tutte le aziende di telecomunicazioni finniche, per legge, hanno dovuto fornire gratuitamente a tutti i residenti (compresi quelli delle più sperdute municipalità artiche) una connessione a banda larga di almeno 1 Mb/s⁴⁰. Ciò che davvero stupisce è la normalità che caratterizza la diffusione e l'utilizzo del digitale in Finlandia.

Il Ministero del Lavoro e dell'Economia finnico gestisce direttamente on-line una rete di 200 uffici pubblici per l'impiego che informano i giovani su offerte di lavoro, modalità di selezione e normative, raccogliendo direttamente i CV. In Italia non mancano centri di collocamento on-line ma, salvo alcune rare eccezioni di regioni virtuose tra le quali non rientra il Lazio, per candidarsi occorre presentarsi di persona compilando un modulo cartaceo.

Facendo un passo indietro, dal mondo del lavoro verso quello scolastico, possiamo capire meglio la ragione per la quale i paesi scandinavi siano così avanti. Su ogni banco di scuola è presente un computer portatile sempre collegato a una rete wi-fi. A 12 anni i finlandesi parlano già perfettamente l'inglese, con una pronuncia

⁴⁰ «Finlandia, dove il futuro ai giovani non fa paura» – www.lin-kiesta.it, 7 Settembre 2012.

da far invidia a gran parte degli studenti italiani. Inoltre, i ragazzi usano il pc non tanto per chattare ma per approfondire, studiare ed imparare grazie ad Internet. Anche sul tema della partecipazione i Finlandesi sono lodevoli: la raccolta firme, preliminare alle proposte dal basso, avviene per via telematica tramite la piattaforma *online Open Ministry*. Grazie al *Citizens Initiative Act*, qualora la proposta di legge presentata raggiunga le 50mila firme di sostegno, il primo firmatario ha sei mesi di tempo per sottoporla al Parlamento. Tale esempio di partecipazione diretta dal basso è forse la sfida più grande dell'economia digitale.

Altro caso di *best practice* mondiale è il Canada, che utilizza fortemente la rete e i servizi pubblici digitali per garantire la partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica. Il punto forte del sistema canadese sembra essere la trasparenza e la cooperazione tra governo, cittadini e imprese all'insegna dell'e-democracy. Diversamente da altri paesi sviluppati il Canada definisce i propri piani di governo su informazioni derivanti da cittadini ed imprese, che vengono esaminate regolarmente al fine di comunicare esigenze e criticità. Al pari di una sorta di referendum on line seriale, le risposte degli utenti vengono utilizzate per elaborare leggi, normative e piani di azione. Sempre in merito alla trasparenza, particolarmente interessante è il Sistema di *open government*⁴¹. Tale sistema è stato implementato sin dal 2007, quando è iniziata una discussione sull'apertura dei dati governativi per uso pubblico e man mano si è giunti ad una fonte informativa caratterizzata da un elevato livello di completezza, attendibilità e trasparenza sulla reperibilità dei dati.

Ciò che rende particolarmente interessante il sistema canadese è dato dalla presenza di una banca dati co-

⁴¹ Portale di riferimento <http://data.gc.ca/eng>

mune che permette velocemente di collegarsi con le banche dati di tutti i governi federali e delle Province, che, sebbene godano di forte autonomia, sono centralizzate e integrate nel portale governativo centrale.

Anche in Italia si registrano positive iniziative⁴² in tal senso, ma l'utilizzo di tali informazioni appare abbastanza limitato da parte dei cittadini. Nel nostro paese la comunicazione interna e l'interscambio dei dati tra le varie Pubbliche Amministrazioni è ancora molto variegata e il principale progetto di ottimizzazione riguardante la realizzazione della Anagrafe della Popolazione Residente (ANPR) in cui confluiranno i dati anagrafici delle oltre 8000 anagrafi comunali sembra essere già in ritardo rispetto alle tempistiche pianificate per la fine del 2016.

Telelavoro? No, *Smart working*

A parte l'aspetto ludico dei contenuti che transitano sulla rete, costituiti da film, documentari, partite di calcio o giochi on line, che però spesso sconfinano con l'orrore di tremende esecuzioni in diretta, pornografia e qualsiasi altro tipo di contenuto possa essere fruibile in rete, la banda larga dovrebbe servire soprattutto come motore di sviluppo economico e sociale, contenendo le esternalità negative del sistema. Non bisogna infatti commettere l'errore di confondere il Pil con il benessere della popolazione.

Oramai sono sempre di più gli economisti che al concetto di Prodotto Interno Lordo preferiscono definizioni che hanno per oggetto la felicità, il progresso e il grado di soddisfazione di un sistema economico.

Già negli anni '70 l'economista Richard Easterlin

⁴² Tra i vari portali si segnala www.dati.gov.it, <http://open-cantieri.mit.gov.it>

aveva enunciato un paradosso, battezzato con il suo stesso nome, secondo il quale a gradi crescenti di sviluppo economico misurato attraverso il reddito non corrispondeva nessun incremento del grado di soddisfazione degli individui. In alcuni casi le simulazioni di Easterlin identificavano un rapporto inverso: maggiore reddito minore soddisfazione.

Nel calcolo del Pil figurano oggi tutta una serie di voci che in certi casi costituiscono a tutti gli effetti dei costi quali abusi edilizi, traffico urbano, inquinamento atmosferico o crescente burocrazia.

Ad esempio, a Roma uno dei costi sociali maggiori è quello del traffico urbano. Solo a causa della congestione si calcolano dal 2 al 3 %⁴³ del Pil, circa 2,5 miliardi di costi annuali per la popolazione. Altrettanti sono i costi derivanti dall'inquinamento atmosferico con le emissioni di CO₂. Se poi si aggiungono le spese per il carburante, in gran parte di importazione, si ottengono dei costi che superano il 5 % del Pil⁴⁴.

Per diminuire l'effetto negativo della congestione urbana, già da tempo è in via di sperimentazione il lavoro da casa. In questo caso le risorse necessarie per l'*home worker* non sarebbero neanche proibitive. Basta un pc, un accesso Adsl e una serie di normative condivise dagli stessi utenti appartenenti ad aziende o gruppi di lavoro. Chiaramente la pratica e la diffusione di ciò che, solo pochi mesi fa, veniva chiamato telelavoro potrà variare da settore a settore e da dipartimento a dipartimento.

L'Osservatorio *Smart Working* del Politecnico di Milano in una ricerca di fine 2015 ha stimato che l'adozione di pratiche di smart working in Italia potrebbe aumentare la produttività di 27 miliardi di euro

⁴³ Fonte: Studio Ambrosetti 2012.

⁴⁴ Fonte: ICT Consulting 2010.

(circa 1,5% del Pil). Lo stesso studio su base mondiale sostiene che chi lavora fuori dall'azienda è mediamente più produttivo di chi quotidianamente si reca in ufficio. L'aumento della produttività è stimata del 35-40% soprattutto nelle grandi aziende internazionali. I dipendenti inoltre si assentano meno (63%) e si dichiarano quasi tutti più soddisfatti. Stime in linea con quelle riportate per l'Italia, paese dove le aziende che hanno sperimentato lo *Smart Working* si ritengono soddisfatte per il 95% dei risultati. Oltre al risparmio dei costi fissi aziendali, c'è il bilanciamento work/life dei lavoratori che attraverso il lavoro da remoto, ieri tecnicamente telelavoro oggi invece «lavoro smart o agile», recuperano nel proprio bilancio di vita un abbassamento dei propri costi individuali, si pensi a quelli di trasporto per recarsi al lavoro, e un aumento del tempo a propria disposizione per svolgere altre attività private.

Ma qual è la principale differenza fra telelavoro e *Smart Working* e perché il secondo dovrebbe avere successo dove il primo, negli anni passati, ha tendenzialmente fallito?

In primo luogo occorre sottolineare che le condizioni dettate dalla legge per il telelavoro sono quelle che impongono di ricreare, dentro casa, un ambiente cosiddetto «a norma» in termini di sicurezza. Per svolgere correttamente il telelavoro l'azienda deve ricostituire in casa del dipendente una «postazione di lavoro» che segua gli standard per il tipo di tavolo, il tipo di sedia, l'acustica, la luminosità e tanti altri particolari. In poche parole, il telelavoro si differenzia da quello tradizionale solo per la location, ossia la casa e non più l'ufficio. Tanto che lo stesso orario di servizio, nel caso del telelavoro, segue rigidamente le indicazioni dei regolamenti interni aziendali, pur se svolto da casa.

Lo *Smart Working* ma ancor di più il “lavoro agile” si può svolgere invece sia da casa che da altra location (un bar, una sede “satellite” dell’azienda, un ufficio di terze parti) e non ha caratteristiche temporali rigide come ad esempio il classico orario 9-18. Non c’è più quindi, innanzitutto, un controllo rigido sulle condizioni di lavoro e ciò comporta, in primis, la riscrittura della normativa della sicurezza sul lavoro. Inoltre, il cosiddetto «controllo del lavoratore» da parte dell’azienda non avviene più tramite le timbrature di accesso al cosiddetto «ufficio virtuale domestico» ma si sposta nella sfera della produttività, ossia sui risultati ottenuti attraverso il proprio lavoro. Inoltre i normalissimi computer possono registrare le attività svolte sul pc, e misurare in termini quantitativi quanto e come è stato usato un determinato programma o ad esempio quanto tempo si è perso su chat o social network non attinenti alla attività. Paradossalmente un assenteista troverebbe più difficile allontanarsi dallo *Smart Working* che dal lavoro tradizionale.

In passato il telelavoro veniva anche usato dalle aziende per allontanare dagli uffici i dipendenti poco graditi o meno produttivi, di fatto creando alienazione e instaurando nella popolazione lavorativa la credenza (peraltro giustificata) che chi veniva «messo a casa» a lavorare di fatto veniva escluso dai processi aziendali. Adesso invece lo *Smart Working* parte nella maniera inversa, ossia «mandando a casa a lavorare» in primis i capi e quindi poi tutti i collaboratori, di fatto annullando quella fastidiosa pratica aziendale del «presenzialismo a fini di compiacenza», tipico specialmente delle grandi aziende.

Sarà necessario sicuramente un lungo periodo di rodaggio prima di approdare a quella che sembra una vera e propria rivoluzione culturale, a partire proprio dalla riconversione della classe manageriale, che dovrà imparare a valutare il lavoro dei propri collaboratori in base alla effettiva produttività.

Potrebbe essere una rivoluzione simile alla relatività dello spazio e del tempo, applicata questa volta però al lavoro. Spazio e tempo non hanno un loro valore assoluto, ma sono relativi e funzionali alla migliore forma di produttività del lavoro.

A dirlo è Mauro Martinez, Presidente dell'Associazione dei quadri di Telecom Italia, prima azienda italiana a sperimentare lo *Smart Working* su larga scala. A partire dal 2016 l'impresa telefonica ha infatti previsto un giorno alla settimana di lavoro da casa per molte categorie di lavoratori (fino ad un massimo di 30.000).

Fare pronostici sui benefici di questa innovativa proposta non è facile – commenta ancora Martinez – ma riteniamo che questi siano ingenti e a beneficio di tutti. L'azienda avrà un risparmio sui costi di struttura (locali, consumi energetici...) mentre i dipendenti avranno benefici dovuti al mancato spostamento. Il piano inoltre, se seguito su larga scala da tutte le altre medie e grandi aziende, potrebbe avere dei risvolti molto positivi sulla congestione e sull'inquinamento della città.

Ci vorrà molto tempo, ma la convinzione di molti è che nel futuro, forme totali o parziali di smart working per alcuni tipi di aziende saranno all'ordine del giorno. Soprattutto quando l'inquinamento atmosferico sarà insostenibile. Bisogna però già da ora prepararsi a questo salto epocale, perché il dissesto ambientale in una città come Roma è già oggi allarmante.

Ma lo *Smart Working* è solamente una delle tante applicazioni che caratterizzeranno i prossimi anni. Con la telemedicina, la teledidattica o la teleassistenza è possibile dislocare e diffondere sul territorio in maniera capillare i servizi pubblici dei grandi centri di erogazione (ospedali, scuole, università...). Nel caso della telemedicina, la rete in banda ultralarga si pone

come veicolo di distribuzione di servizi dal grande al piccolo ospedale, passando per punti intermedi quali farmacie e centri di assistenza fino a casa del paziente. Si verrebbe a creare così una rete di servizi con notevole risparmio sui costi di struttura e di trasporto, soprattutto in una città come Roma dove i costi della Sanità sono esorbitanti.

In realtà tutte queste applicazioni esistono già da anni e stanno lentamente diffondendosi sul mercato. Occorre però una maggiore razionalizzazione delle risorse e degli scenari normativi che stimolino l'offerta da parte degli enti pubblici.

Rischi dell'economia digitale

Oltre all'entusiasmo, fin qui manifestato verso lo sviluppo di tecnologie ICT per la crescita del benessere e per la lotta alla corruzione, non bisogna trascurare i risvolti di alcuni fenomeni collaterali propri di qualsiasi economia digitale. Questi possono essere molti e non certo semplici da affrontare. Mi riferisco ad esempio ai danni sulla salute umana, il cosiddetto elettrosmog, o alla libertà vigilata.

La digitalizzazione diffusa, pur rappresentando sicuramente una grande potenzialità di progresso e di crescita economica, desta allo stesso tempo grande timore sulla salute, soprattutto in un'ottica di lungo o lunghissimo periodo. La costruzione di reti sarà sempre meno remunerativa rispetto alla costruzione di terminali con nanotecnologie annesse e la società contemporanea, essendo guidata da interessi quasi esclusivamente finanziari non potrà fare a meno, volente o nolente, di un bombardamento tecnologico su larga scala. Occorre dunque, allo stato attuale, la diffusione di una mappatura scientifica e completa dei fenomeni con i possibili rischi

associati, dal cellulare al forno a microonde e dal wi-fi agli impianti elettrici, anche a livello di semplice capacità di inquinamento magnetico. Ad esempio, sarebbe utile avere prospetti omologati con informazioni su tempi e potenze dei campi elettromagnetici per fare delle comparazioni. Già questo potrebbe essere sufficiente. E soprattutto in un futuro prossimo di crescita esponenziale in cui case e uffici saranno caratterizzati da un altissimo grado di digitalizzazione di oggetti e impianti, sarebbe utile disporre di rilevatori domestici di potenza per controllare l'intensità dei campi magnetici.

Si raccomandano in particolare le seguenti quattro regole di prevenzione: misurazione dei campi elettromagnetici ad alta e bassa frequenza, distanza di sicurezza, limitazione del tempo di esposizione e schermatura della fonte con materiali idonei. Sarebbe auspicabile che queste quattro regole di base fossero al centro di campagne mediatiche per un corretto ed equilibrato uso dei beni tecnologici. Ma ci si può domandare quali ostacoli politici incontrerebbe questa proposta e soprattutto quali resistenze economiche, finanziarie e industriali da parte dei costruttori di apparati.

Quanto alla "libertà vigilata", si intende la possibilità che soggetti esterni possano profilare la nostra attività telematica per finalità poco trasparenti. Oggi ad esempio, Google, detiene una specie di monopolio avendo già perfezionato sistemi di monitoraggio con i quali arriva a conoscere perfettamente il profilo del navigatore. Lo scopo è quello apparentemente innocuo del bombardamento personalizzato degli spot pubblicitari al fine di trarre la massima correlazione tra profilo e profitto. Il navigatore che scrive email o scambia due parole in videoconferenza magari non ci farà caso, ma i moderni server sono potenzialmente dotati di meccanismi di registrazione automatica delle parole, capaci di ca-

ratterizzare il profilo dell'utente meglio di un agente segreto alle calcagna da mesi.

La CIA possiederà fra non molto 8 miliardi di profili, ed è forse per questo che le normative giuridiche e fiscali al riguardo sono molto morbide.

Per comprendere il meccanismo attraverso il quale opera Gmail, – scrive Franco Bernabè nel suo *Libertà Vigilata*, – proviamo ad applicare le sue logiche al servizio postale tradizionale. Il servizio funzionerebbe così: l'utente consegna la lettera al postino, il quale apre la corrispondenza e indicizza le parole chiave. Successivamente consegna al destinatario la posta insieme a pubblicità rilevanti rispetto al contenuto della lettera.

Cosa succederebbe se il postino invece di indicizzare le parole chiave a fini pubblicitari lo facesse per altri scopi?

Ciò che interessa di più è però l'analisi dell'impatto economico prodotto da Google e dagli altri Over the Top (quei soggetti che servendosi gratuitamente della rete fanno girare le loro applicazioni sostituendosi agli operatori di telefonia tradizionali). «Sono come le sanguisughe»⁴⁵ ha commentato Vito Gamberale, indicando l'impatto negativo sui conti del settore ICT e sui livelli occupazionali. Google & company non solo non pagano le tasse ma ogni anno distruggono occupazione. La sostituzione di servizi tradizionali quali stampa, editoria, distribuzione, commercio, telefonia con piattaforme gratuite ha prodotto sicuramente ingenti benefici alla collettività, ma allo stesso tempo ha prodotto grandi sacche di disoccupazione tecnologica.

In una città come Roma, che si basa sul terziario, in cui industria ed agricoltura hanno un peso basso, il pericolo che con le nuove tecnologie si possano perdere posti di lavoro è molto alto. L'ICT in molti casi semplifica i processi

⁴⁵ Intervista riportata nel mio libro, *La banda larga. Opportunità e pericoli dell'Italia Digitale*, Castelvechi 2015.

aziendali riducendo i costi. Si pensi ad esempio alla digitalizzazione delle PA e al potenziale risparmio di personale. La stessa cosa avviene ad esempio nel settore della distribuzione attraverso l'e-commerce, dove a Roma i piccoli negozi, dalla moda agli alimentari, stanno lentamente scomparendo lasciando spazio alle grandi multinazionali straniere. Ma in generale un po' in ogni settore si respira aria da disoccupazione tecnologica.

Anche se il settore sta dando lavoro a molti giovani, i contratti sono per la maggior parte a tempo determinato o part time. E quando si fa un calcolo sul saldo occupazionale derivante dallo sviluppo dell'economia digitale, ci si rende subito conto che il numero è fortemente negativo. L'ISTAT rileva che il settore delle TLC italiane perde il 4% annuale di occupazione. Meglio non va a livello di sistema paese dove la disoccupazione giovanile supera il 40%. Il problema è dunque rilevante, soprattutto in una città dove il settore terziario occupa il peso maggiore, e impone che qualsiasi piano di sviluppo contenga in sé le adeguate misure per la salvaguardia e la crescita dei livelli occupazionali.

Tanto per fare un esempio, la forza lavoro in eccesso potrebbe essere impiegata nella realizzazione di portali tematici con oggetto il patrimonio artistico della città con musei on line, video e documentari che oltre a stimolare il turismo possano generare lauti introiti pubblicitari. Tutta la forza lavoro liberata dalle nuove tecnologie dovrebbe essere reimpiegata in altre attività a supporto dello sviluppo stesso. Ciò sarebbe possibile solo se esistesse un piano organico con normative, finanziamenti e controlli.

Bisogna però fare molta attenzione alla posizione di uno Stato, che a volte trascura l'impatto occupazionale. La disoccupazione creando una pressione sui salari favorisce i profitti con una evidente discriminazione sociale a vantaggio delle lobby industriali.

La disoccupazione tecnologica ci riporta al Settecento quando l'inglese Ned Ludd ebbe la provocatoria idea di rompere per protesta i telai che sostituivano la forza lavoro. Le idee del movimento di protesta che prese il nome di «luddismo» furono alla base della teoria marxista della disoccupazione tecnologica, teoria strettamente correlata al concetto di esercito industriale di riserva e di caduta graduale del saggio del profitto.

Ovviamente pensare di poter distruggere computer o stampanti è ridicolo e del tutto anacronistico, ma il pericolo è più attuale di quello che sembra poiché la terza rivoluzione industriale ha comportato un nuovo modo di lavorare che soprattutto nel settore terziario semplifica e riduce lo sforzo. Ma se da un lato Internet ha dato la possibilità di usufruire di servizi di voce gratuiti, dall'altro ha comportato la possibilità di sviluppare un'infinità di servizi nuovi. E la chiave per interpretare il futuro risiede proprio nella capacità di incrementare o perlomeno mantenere i livelli occupazionali assorbendo l'eccesso di manodopera verso i servizi a valore aggiunto.

Qualsiasi processo di innovazione comporta necessariamente la creazione di nuove opportunità che si possono tradurre nello sviluppo di nuovi mercati. E non essendoci limite alla creatività umana ne consegue che i mercati sono illimitati.

Personalmente non ho mai creduto che la «disoccupazione tecnologica» del settore fosse una inevitabile conseguenza della rivoluzione informatica degli anni Novanta e non ho mai creduto nelle teorie marxiste che ipotizzavano, necessariamente e inevitabilmente, una graduale diminuzione dei lavoratori in seguito all'introduzione delle macchine. Questa tesi, ripresa recentemente da alcuni economisti liberali, suona come l'ennesima giustificazione a supporto dei fallimenti di molte

privatizzazioni. Ogni innovazione, se utilizzata per fini comuni, non può che giovare alla collettività. Affinché non produca disoccupazione tecnologica, dovrebbe essere guidata e supervisionata da un soggetto *super partes* che, invece di trarne esclusivamente profitti (in seguito alla riduzione dei costi), possa incrementare il benessere sociale aumentando la gamma di servizi.

L'innovazione dovrebbe essere intesa come un bene pubblico che, a differenza di un bene privato, non segue esclusivamente le logiche del profitto. Ed è qui che vedo con chiarezza il ruolo fondamentale dello Stato, qualora sia gestito da persone competenti e responsabili, nell'utilizzo delle innovazioni tecnologiche a beneficio della collettività per creare e non distruggere occupazione.

ICT. Etica, innovazione e normative

I problemi maggiori che incontra un sano ed efficiente sviluppo dell'economia digitale sono riconducibili a ragioni normative e ancor prima etiche. Vale la pena ricordare ancora le parole del presidente dell'Agcom Marcello Cardani che aveva parlato dell'ICT come «nemico dell'inciucio» caratterizzato appunto da «ritardi inspiegabili». L'ICT da solo non basta, anzi, quel poco che c'è in alcuni casi andrebbe rivisto e ricostruito di nuovo.

Dello stesso avviso è Luca Attias, che da anni attraverso brillanti presentazioni e seguitissimi convegni illustra problematiche e rimedi dei sistemi informativi italiani. Celebre la sua apparizione da relatore in un Forum della PA con il costume nero da Dart Fener, l'antagonista di *Guerre Stellari*, chiara allegoria al «richiamo del lato oscuro della forza» che caratterizza oggi gran parte della nostra classe dirigente.

Come mai uno strumento così importante come la digitalizzazione non è sufficiente? Cosa bisognerebbe fare per renderla funzionale ad un equilibrato sviluppo economico e sociale?

Manca una visione centrale del processo di informatizzazione delle PA – risponde Attias che ho incontrato nel suo ufficio alla Corte dei Conti insieme al suo collega Michele Melchionda. – Tutto ciò che esiste è riconducibile a un criterio di crescita caotica e disarticolata dei sistemi informativi. Ogni PA ha un suo data center con protocolli, procedure ed approcci ad-hoc nell'utilizzo. Abbiamo un numero di data center pari a quello di tutti i data center mondiali. Questa frammentazione ostacola qualsiasi crescita efficiente e trasparente.

Ritengo che alla base di questa evoluzione singolare ci siano ragioni etiche. Se misuriamo la spesa per l'ICT degli ultimi anni, non di molto inferiore a quella dei maggiori paesi, e la relazioniamo con i risultati, terzultimi in Europa, possiamo avere una misura del problema.

Il nostro è un paese particolare, a partire ad esempio dal numero di norme, stimate in un numero che varia tra 75.000 e 165.000 rispetto alle 7.000 della Francia e alle 3.000 della Gran Bretagna. È facile capire come in questo contesto di sovrabbondanza di burocrazia, in molti casi voluto, il digitale stenti a decollare.

Mancano inoltre le competenze. Il tessuto economico delle aziende del settore è costituito da decine di migliaia di imprese di piccolissime dimensioni, spesso troppo piccole per accedere al credito o a corsi di formazione. Non stupirà più di tanto neanche sapere che nelle PA la percentuale di lavoratori con mansioni e professionalità inerenti all'ICT sia tra i più bassi in Europa.

Inoltre, è necessario un nuovo approccio manageriale orientato ad una migliore e più efficace gestione delle risorse umane. Non è vero che tutti i dipendenti pubblici

sono dei fannulloni. Al contrario, tramite un'adeguata valorizzazione delle competenze, assegnando a ciascuna risorsa il giusto ruolo e delegando progressivamente le responsabilità, si riesce ad incidere sulla motivazione che rappresenta il requisito di base per lavorare bene. Il mio compito principale oggi riguarda proprio questo aspetto.

Ma a chi affidare il ruolo di una visione centrale?

A mio parere – aggiunge Attias – oltre alla semplificazione delle norme occorre dare allo sviluppo digitale una governance centrale forte, dando ad esempio la delega sul tema ad un vicepremier con ampi poteri anche rispetto agli altri ministri. Sul fronte del *e-procurement* pubblico ci dovrebbero essere pochissime centrali di spesa, al massimo una per regione o provincia, continuamente monitorabili e gestibili attraverso un unico protocollo costituito da procedure standard. Se però contemporaneamente non si investirà in formazione professionale ed educazione, non solo digitale, non si andrà da nessuna parte. La scuola ad esempio dovrebbe rappresentare uno dei punti di partenza per questo processo.

Secondo Michele Melchionda, anche lui esperto in ICT, la digitalizzazione costituisce un fattore chiave per la ripresa economica ma la mancanza di una visione centrale, per uno sviluppo articolato e realmente incisivo, fa sorgere il dubbio che sia funzionale alla persistenza di un sistema inefficiente ed iniquo. Si potrebbe iniziare da alcuni servizi standard come la gestione dei protocolli o il controllo di gestione, facendo in modo che tutte le Amministrazioni utilizzino gli stessi servizi. L'interoperabilità tra sistemi rappresenta una delle più semplici e al tempo stesso più importanti regole di progettazione e gestione dei sistemi informatici.

Come nel gioco da tavolo del «Monopoli», dove tra imprevisti e probabilità si passa sempre per il «Via», anche per le telecomunicazioni si dovrebbe ripartire da zero con un piano di sviluppo che segua criteri di trasparenza, efficienza ed equità, tanto necessari per il “risanamento” di una città come Roma. In termini economici migliorando il rapporto tra output ed input, la maggiore ricchezza andrebbe distribuita in maniera diffusa a beneficio della collettività, e quindi lo sviluppo stesso dell’economia digitale, oggi la più grande innovazione, potrebbe contribuire notevolmente al raggiungimento di un maggior senso civico anche nella classe dirigente.

Dieci proposte per un digital non divide

1. Sistema di sconti ed incentivi alla domanda di connettività per segmenti di popolazione meno abbienti (famiglie al di sotto della soglia di povertà, disoccupati, studenti in cerca di occupazione...).

2. Connettività gratuita con velocità minime come diritto universale.

3. Rendere disponibile nel centro storico e nelle periferie il wi-fi per mezzo di tutti i locali, anche bar, ristoranti e negozi. Occorre valutare normative per la realizzazione di una rete di locali muniti di wi-fi che forniscano gratuitamente le password.

4. Ricostruzione dell'architettura dei servizi informativi con la riduzione del numero di data center e delle centrali di spesa. Andrebbe elaborato un piano di accorpamento con un sistema centralizzato, più facilmente monitorabile e gestibile rispetto alla situazione attuale.

5. Introdurre normative che obblighino le Pubbliche Amministrazioni ad effettuare entro il 2018 almeno il 50% degli acquisti di beni e servizi attraverso e-Procurement, in modo tale da realizzare ingenti risparmi ponendo sotto controllo le spese.

6. Introdurre immediatamente una normativa che obblighi entro la fine del 2016 le Pubbliche Amministrazioni all'utilizzo di software anticorruzione per il monitoraggio dei bandi di gara. I software sono di facile gestione e non hanno bisogno di particolari requisiti tecnologici.

7. Sulla base dei progetti pilota di grandi aziende che applichino lo *Smart Working* da casa un giorno alla settimana, valutare la possibilità di coinvolgere altre aziende per arrivare, ad esempio in una città come Roma, ad un bacino potenziale di circa 300.000 pendolari in meno.

8. Introdurre una autorità di vigilanza, con pieni poteri, che misuri i livelli di elettrosmog, soprattutto in ospedali e scuole. Il wi-fi, i computer, gli smart phone sono degli indispensabili strumenti di crescita ma i loro effetti vanno continuamente monitorati.

9. Maggiori risorse da stanziare per corsi di informatica ed educazione civica in scuole e pubbliche amministrazioni.

10. Istituzionalizzare la partecipazione dei cittadini alla *Res publica* mediante iniziative quali la sponsorizzazione di social network contro la corruzione, la creazione di comunità virtuali di tecnici selezionati per la visione ed il controllo di piani di investimento delle opere pubbliche e la presenza di esperti nelle giurie di processi civili e penali con oggetto "spolpamento" di aziende pubbliche e private oltreché spreco di risorse ai danni della collettività.

Postfazione

di Francesco Vatalaro

Ho letto con interesse il volume di Maurizio Matteo Dècina *Digital Divide et Impera* che inizia ricordandoci una serie di gravissimi episodi di malaffare che hanno investito la città di Roma, per poi allargare l'obiettivo alle inefficienze della pubblica amministrazione italiana, indicando nello sviluppo del digitale la soluzione più efficace.

Dècina mette tristemente in fila un insieme di eventi di mala gestione che il cittadino romano paga purtroppo due volte. Prima di tutto, soffrendo le conseguenze in termini sia di alti costi che di scarsa qualità della vita a causa di servizi scadenti, dal trasporto pubblico al decoro urbano. Poi, però, come riflette l'Autore «*I cittadini romani si ritrovano così nell'eterna situazione di pagare tasse elevate la cui entità non serve a finanziare i servizi erogati, bensì a coprire i buchi del bilancio*». Insomma cornuti e bastonati, come si dice. Nell'esaminare lucidamente le cause del dissesto economico della città, Dècina punta il dito su uno dei problemi senz'altro più gravi: la proliferazione di inefficienti società a controllo pubblico locale che, più che preoccuparsi di erogare servizi ai cittadini, sono sede di ogni forma di clientelismo e affarismo. Afferma l'Autore che «*Il dissesto finanziario deriva principalmente dalla gestione disastrosa delle società partecipate*».

e, più avanti, rincara: *«Un'orgia di aziende, tutte con i loro consigli di amministrazione e i loro consulenti. E tutti, alla fine dei bilanci, risultano attaccati al bancomat di Roma Capitale»*.

Questo sistema che privatizza gli utili (per eserciti di portaborse, politici in disarmo, parenti di ogni ordine e grado) e pubblicizza i costi (per cittadini e imprese) non è etico, prima ancora di essere anti economico. Si può discutere se, come sembra propenso a ritenere l'Autore, ritornare ad un regime di servizi direttamente gestiti dall'amministrazione pubblica – purché resa del tutto trasparente! – o di renderli all'utenza entro un reale e moderno sistema di concorrenza, anche con l'intervento di attori privati: nelle *best practices* internazionali entrambi questi sistemi mostrano di funzionare, ma quello che sembra ormai chiaro è che il regime attuale delle aziende municipalizzate, non solo a Roma, va superato al più presto.

Si noti che, al tempo di internet, la trasparenza è il fattore chiave di un vero salto di qualità nell'erogazione dei servizi essenziali che, però, non può conseguirsi senza una completa e virtuosa digitalizzazione delle funzioni affidate a tutte le amministrazioni pubbliche, nessuna esclusa. Nulla vale di più della vigilanza del cittadino-cliente e, per questo motivo, le regole che mirano a limitare la pubblicità degli atti amministrativi dovrebbero essere ormai l'eccezione e non la norma nel nostro ordinamento giuridico.

Dalla scarsa trasparenza alla piaga della corruzione il passo è breve. Una delle riflessioni più interessanti del breve ma efficace volume di Dècina è proprio quella che collega scarso sviluppo della società digitale ad alti livelli di corruzione nella pubblica amministrazione.

Che vi sia una legge di correlazione inversa tra digitalizzazione e corruzione è senz'altro intuitivo giacché in generale il trattamento, la gestione e la diffusione dell'informazione si rivelano strumenti preziosi per cor-

reggere le storture di un qualsiasi sistema sociale o economico malato. Quello che però potrebbe a prima vista stupire è il risultato statistico ottenuto secondo cui da un certo punto in avanti un ampio e diffuso utilizzo dell'economia digitale produce un incremento più che lineare dei livelli di trasparenza e legalità di un paese che «quanto più è digitalizzato» tanto più è probabile «che sia trasparente, libero e democratico», come nel caso dei paesi scandinavi, Danimarca, Norvegia, Svezia e Finlandia. Merita dunque qualche commento la correlazione non lineare del grafico di Figura 2 (pag. 30) che riporta la situazione di centocinquanta paesi (circa l'80%) ponendo in relazione l'indice di trasparenza e legalità con l'indice di sviluppo digitale. Perché la relazione è più che lineare? Una possibile interpretazione della legge di crescita trovata potrebbe essere legata all'andamento di certi fenomeni, detti “di popolarità”, tipici di internet che seguono una legge matematica di potenza (o “power law”), a sua volta legata agli effetti di rete che, idealmente, si manifestano con esponente due del numero di nodi interessati, ma che più realisticamente hanno esponente compreso fra 1 e 2 (dove appunto l'esponente unitario denota la relazione lineare)¹. Da questo si può dedurre che, una volta introdotti gli strumenti digitali, dopo una prima fase che potremmo definire “di distacco” poi questi fanno sentire i loro effetti positivi con rapidità progressivamente accelerata. Dunque basterebbe partire nella giusta direzione e i risultati potrebbero arrivare persino prima del previsto, visto che la nostra natura ci spinge per lo più a prevedere comportamenti di causalità proporzionali.

Ma il problema di fronte al quale ci troviamo viene espresso in modo molto efficace da Luca Attias, inter-

¹ Briscoe B., Odlyzko A., Tilly B., “Metcalfe's law is wrong – communications networks increase in value as they add members-but by how much?” Spectrum, IEEE 43.7 (2006): 34-39.

vistato dall'Autore: *«La corruzione, l'inefficienza, la cultura della raccomandazione possono essere combattute anche con l'informatica, ma la digitalizzazione è ostacolata proprio dalla corruzione, dall'inefficienza e dalla cultura della raccomandazione»*. Dunque un circuito vizioso da cui è difficile solo pensare di potere uscire.

Perché questo non diventi un manifesto di tristezza e di impotenza, ma anzi uno stimolo per tutti e specialmente per i *decision-maker*, però, occorre fare qualche altro passo avanti.

Quello che si dovrebbe fare è guardare con attenzione cosa fanno “i primi della classe” e...copiare! Uno dei primi della classe, se non il primo in assoluto, è la piccola Estonia. Leggete cosa dice il primo ministro Taavi Rõivas (36 anni!) in occasione di un recente meeting sul tema della digitalizzazione²: *«...non dobbiamo avere paura di copiare. Se qualcosa funziona da qualche parte, cerchiamo di imitare e migliorare la soluzione per poi riprenderla da noi. Non c'è bisogno di reinventare la ruota...»*. E perché occorre (saper) copiare? Perché il digitale è una nuova frontiera e nessuno ha la soluzione in tasca, neppure i più bravi. Ma quello che non si deve fare è implementare una pletora di soluzioni applicative diverse e incompatibili, proprio quello che avviene nella pubblica amministrazione italiana: ogni volta si reinventa la ruota.

Allora, cinque fra i paesi più digitalizzati al mondo (Regno Unito, Estonia, Israele, Corea del Sud e Nuova Zelanda) e per “copiarsi a vicenda” nel 2014 hanno avviato un percorso di coordinamento (il gruppo si è denominato “Digital 5” o “D5”). Nel protocollo d'intesa promosso da UK agli altri quattro paesi si legge questa fondamentale espressione di intenti: *«Impegnarsi a fornire migliori servizi pubblici digitali che sono digitali per*

² <https://valitsus.ee/en/news/prime-minister-roivass-speech-digital-5-network-event-tallinn>

default – ossia tanto semplici e convenienti che la gente preferisce usare questi [invece di quelli tradizionali]».

In Estonia si è partiti dall'identità digitale, resa obbligatoria per tutti.³ È usata regolarmente come carta d'identità nazionale e per viaggiare nella UE, come carta di assicurazione sanitaria, per l'identificazione personale quando si accede al conto corrente bancario da un computer, come carta prepagata invece del biglietto nei trasporti pubblici, per la firma digitale, per il voto elettronico e, naturalmente, per l'accesso alle banche dati della pubblica amministrazione: per controllare la propria cartella clinica, per ottenere le prescrizioni mediche, per pagare le tasse e richiedere i rimborsi, ecc. L'idea della carta d'identità digitale non era nuova, ma fu "copiata" dalla Finlandia nel 2002 (è sempre Rõivas ad ammetterlo), ma la chiave oltre alla sua unicità e obbligatorietà, è stata la piattaforma unica detta *x-road*,⁴ un ambiente informatico invisibile ma fondamentale che permette a varie banche dati dell'intero paese, sia nel settore pubblico che in quello privato, di collegarsi e operare in armonia. Qui la parola chiave è invisibilità. Sentiamo ancora come spiega questa scelta fondamentale Mr. Rõivas:

La vision estone per il futuro del governo digitale è semplice: dobbiamo puntare a burocrazia zero e a pubblica amministrazione invisibile, come recita lo slogan. Il miglior servizio è quello che, per ottenerlo, non richiede di fare nulla, ma viene svolto per il cittadino anche prima che questi si renda conto di averne bisogno.

Qualche esempio? In Estonia la pubblica amministrazione sa quando un bambino nasce, in quanto è l'ospedale stesso a creare la voce del registro anagrafico

³ Oggi la possiede il 96,6% della popolazione (sito: www.id.ee).

⁴ Anthes G., "Estonia: a model for e-government." *Communications of the ACM* 58.6 (2015): 18-20.

per il neonato. In risposta, la pubblica amministrazione formula ai genitori due sole domande: «Come volete chiamarlo?», «Su quale conto corrente bancario desiderate che sia inviato l'importo dell'assegno familiare?». Certo, è difficile crederlo: a noi sembra fantascienza, ma avviene nell'Unione europea. Nulla interessa direttamente il "front-office", ossia nulla accade a contatto con il cittadino che non possa avvenire nel "back-office", ossia con operazioni informatiche che riguardano la sola pubblica amministrazione. Nessun ufficio pubblico si sognerebbe di chiedere al cittadino di procurarsi un certificato da un'altra amministrazione centrale o locale. Ma non basta.

Quando vi è necessità di svolgere una certa azione che riguarda un cittadino, il servizio pubblico digitale risponde ad un livello qualitativo di standard confrontabile con quello dei migliori servizi digitali offerti su internet. Ad esempio, si chiede il giovane primo ministro estone: *«perché dovrebbe essere più difficile per me prenotare la prossima visita medica di quanto non lo sia prenotare il mio prossimo soggiorno su booking.com o su Airbnb?»* Non so voi, ma io non saprei davvero cosa rispondere a Mr. Rõivas (e, da italiano, proverei vergogna).

A questo punto, qualcuno potrebbe essere indotto, erroneamente, a ritenere che fornire servizi della pubblica amministrazione per 60 milioni di cittadini sia un affare ben più complicato che per meno di due milioni di abitanti, quanti sono gli estoni. Ma non è così. Facebook gestisce circa un miliardo e mezzo di account in tutto il mondo e le banche, che devono assicurare altissimi livelli di sicurezza, gestiscono ormai un numero enorme di account e transazioni online, solo per fare due esempi fra i tanti possibili. Infatti, la parola d'ordine dei sistemi informatici moderni è scalabilità, ossia capacità di fornire in sicurezza prestazioni uniformi indipendentemente dal numero dei nodi e dalla quantità

di traffico. In questo settore alcune funzionalità dovrebbero essere “uniche” altre viceversa “aperte”. Abbiamo già visto l'importanza di avere un'identità unica e una piattaforma abilitante (si chiama *middleware*) anch'essa unica. Tutto il resto dovrebbe essere aperto. Per un corretto sistema di e-government i pilastri essenziali che assicurano scalabilità e sicurezza sono infatti, secondo lo slogan del D5, «*open markets, open standards, open source*». Questi criteri sono fondamentali per assicurare l'interoperabilità fra sistemi e fra applicazioni e l'ulteriore caratteristica di essere “*a prova di futuro*”. Tutto questo converge nel paradigma dell'*open government*.

Quello che da noi non sembra sia stato ben compreso è quali funzioni debbano essere uniche e quali aperte e, dunque, decentrate. In Italia circa venti anni di tentativi nell'identificazione digitale, purtroppo, ancora non hanno prodotto effetti tangibili per il cittadino. Ora aspettiamo lo SPID (con ben tre livelli di autenticazione), che si aggiunge alla carta d'identità elettronica e alla carta dei servizi. Ognuno dei sistemi ha le sue specificità, ma il dubbio che troppe alternative possano finire per confondere una popolazione, quella italiana che è fra quelle meno avvezze alla cultura di internet, è quanto meno lecito che sorga.

Mentre noi non abbiamo ancora un servizio di identità digitale attivo per tutti, l'Estonia sta già attuando l'idea originale della “e-Residency”, carta di identificazione digitale attraverso la quale sta aprendo i propri servizi a tutti nel mondo. Vedremo più avanti il potenziale dirompente di questa scelta.

Soffermiamoci prima su un esempio di *openness*, prendendo spunto da un tema sollevato da Dècina nel suo libro: quello dell'e-procurement della pubblica amministrazione.

Il sistema di eprocurement del Regno Unito è molto diverso da quello farraginoso e inefficiente che descrive

l'autore nel volume e su cui anche Attias punta un dito accusatore.

Nessuno lo sa: a parte formulare generiche ipotesi di degrado crescente e di "allontanamento dall'Europa". Proviamo, allora, a fare un'ipotesi che potremmo definire di scuola, senza pretesa di possedere particolari doti divinatorie. Il suggerimento ci viene proprio dalla e-Residency estone. Altri stati membri europei potrebbero seguirne l'esempio e, gradualmente, potrebbero crescere i servizi offerti a cittadini e imprese stranieri secondo questa nuova modalità. Agli inizi i governi più arretrati tenteranno misure di disincentivo o punitive, ma presumibilmente potranno crescere nei loro confronti, dall'alto, le procedure di infrazione e, dal basso, le manovre di elusione. Inoltre, in fin dei conti, prima o poi si va a votare e i governi cambiano. Dunque i paesi meno concorrenziali, prima o poi, dovranno cedere. Per chi non starà al passo con l'innovazione si tratterebbe, invero, di vera e propria cessione forzata di sovranità, ma i cittadini individualmente considerati ne trarranno beneficio. A livello generale gli Stati meno virtuosi tenderanno ad impoverire, ma stimolati a competere, dovranno innovare nell'offerta di servizi pubblici: nel complesso, si potrebbe generare un sistema di continuo progresso che, nel suo insieme, genererebbe ricchezza e benessere. Viene qui a mente, per analogia, la proposta di von Hayek di monete nazionali in concorrenza «più praticabile dell'utopica moneta unica europea»⁵ che però necessitava dell'adesione degli Stati membri per essere accettata,

⁵ L'economista austriaco, premio Nobel nel 1974, Friedrich von Hayek nell'opera *Denationalisation of money*, 3a edizione (1990), pur condividendo gli ideali di integrazione europea, criticò energicamente la proposta di moneta unica, ritenendo che avrebbe prodotto «l'effetto di radicare più profondamente la fonte e la radice di tutto il male monetario, il monopolio governativo dell'emissione e del controllo del denaro»; in luogo della moneta unica, von Hayek propose che «le valute dei governi, quanto meno in un primo momento, fossero autorizzate a competere fra loro

mentre nel caso dei servizi della pubblica amministrazione in concorrenza, il processo potrebbe rendersi inevitabile per effetto del Mercato Unico Digitale e dell'innovazione tecnologica.

Se tutto questo sembra strano, basta pensare che già oggi ha dell'incredibile quello che si inizia a fare grazie alla e-Residency e ad altri strumenti digitali basati sui criteri della "openness". Leggete per esempio come il Nasdaq, la seconda più grande Borsa valori al mondo, gestisce con la e-Residency estone e con il registro distribuito (blockchain) del Bitcoin l'emissione di titoli azionari e il voto elettronico in assemblea per le società quotate al Nasdaq Tallinn Stock Exchange⁶.

Il Regno Unito ha adottato un approccio innovativo e pragmatico alla pubblica amministrazione digitale aperta e al mercato digitale attraverso la creazione di una moderna piattaforma open source per i servizi di e-government chiamata "gov.uk" che contiene al suo interno "G-Cloud", una piattaforma atta a fare sorgere un mercato digitale la quale opera da mediatore (broker in cloud) e sulla quale i fornitori possono offrire i loro servizi, fare i prezzi e fornire altre informazioni utili. Si tratta di un sistema aperto, distribuito e trasparente mediato attraverso una piattaforma a due versanti.

Il G-Cloud si compone di: una serie di accordi quadro con i fornitori, da cui le organizzazioni del settore pubblico possono acquistare servizi senza la necessità di porre in essere un processo di approvvigionamento basato su gara o altra forma di competizione; un negozio online, detto "Digital Marketplace" che consente agli

per il bene pubblico». La concorrenza nella gestione delle identità di cittadini e imprese per l'erogazione dei servizi pubblici ha qualche elemento di somiglianza con questa teoria monetaria: con la differenza che se si dovesse arrivare a un regime di libera concorrenza nella gestione delle identità, i governi europei nazionali avrebbero pochi strumenti per opporvisi.

⁶<http://www.nasdaq.com/press-release/nasdaqs-blockchain-technology-to-transform-the-republic-of-estonias-eresidency-shareholder-20160212-00058>

enti pubblici di ricercare i servizi che si appoggiano su G-Cloud.

Si tratta di un sistema di e-procurement trasparente, distribuito e dinamico che ben si adatta alla continua variabilità di prezzi e prodotti tipica di una società digitale che consente, in base alle leggi di mercato, di acquistare il prodotto o il servizio migliore in termini di prezzo e qualità al momento, senza necessità di complesse intermediazioni di un sistema rigido e antieconomico come quello dei listini pluriennali e senza la frammentazione in centri di spesa burocratizzati e quindi inefficienti.

Ben difficilmente l'Italia realizzerà un corretto percorso di digitalizzazione della pubblica amministrazione continuando sistematicamente a violare paradigmi che altri ormai hanno ben compreso e stanno attuando, come il D5, anche scambiandosi esperienze e *best practices*. Il rischio di rimanere intrappolati nel circuito vizioso indicato da Attias e rammentato sopra è, in realtà, serio e andrebbe affrontato con determinazione dai nostri *decision-maker* politici che però sembrano per lo più distratti e sono spesso impreparati. E allora cosa potrebbe succedere?

Perché non pensare allora che con il progredire del Mercato Unico Digitale gli stati membri possano iniziare a mettersi in concorrenza nell'offerta di servizi della pubblica amministrazione? L'Italia ha già perso posizioni in altre *industry* strategiche, perché non potrebbe perderle nella *industry* dei servizi della pubblica amministrazione?

Ad esempio, se è più efficiente e rapido nel dare la patente di guida o a fornire servizi di anagrafe, gestendo le procedure in back-office con gli stati membri, è davvero così impensabile che prima o poi sia la piccola Estonia, o il Portogallo che ha già normative che incentivano al trasferimento di cittadini e imprese, ad erogare questi servizi al posto di un paese inefficiente e

costoso nel fornire i servizi al cittadino o alle imprese europei?

Una provocazione? Non penso. A parte gli aspetti giuridici che però cambiano nel tempo, qui interviene lo stesso meccanismo, già richiamato sopra, che svincola il servizio in front-office dalle interazioni nel back-office.

Al cittadino, in fondo, poco interessa chi gli fornisce l'interfaccia: a lui serve il servizio, efficiente, economico e di qualità. Sta agli stati, alle amministrazioni pubbliche centrali e locali, ai *decision-maker* politici comprenderlo, prima che tutto ciò inesorabilmente avvenga.

Francesco Vatalaro

Bibliografia

Oltre alle fonti fornite nelle note si indicano i seguenti testi:

- L. ABBATE e M. LILLO, *I re di Roma*, Chiarelettere, 2015.
- F. ARIANNA, *Storia delle Comunicazioni di massa*, Utet, Roma, 2007.
- F. BERNABÈ, *Libertà vigilata*, Laterza, Roma-Bari, 2012.
- P. BIONDANI, M. GEREVINI e V. MALAGUTTI, *Capitalismo di rapina*, Chiarelettere, 2007.
- M.T. CICERONE, *Orationes in Catilinam e De Re publica*
- ERNST & YOUNG CONSULTING, *Studio sui dissesti di Roma Capitale*, 2013.
- V. GAMBERALE, *Da un passato glorioso ad un futuro incerto, Lectio Magistralis*, Università degli Studi di Roma Tor Vergata, 2007.
- E. LANNUTTI, *La Banda D'Italia*, Chiarelettere, 2015.
- G. MELETTI, G. DRAGONI, *La paga dei padroni*, Chiarelettere, Milano, 2011.
- G. ODDO e G. PONS, *L'affare Telecom*, Sperling & Kupfer, Milano, 2006.
- L. PERELLI, *La corruzione politica nell'antica Roma*, Rizzoli, Milano, 1994.
- Th. PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Milano, 2013.
- F. RAMPINI, *Banchieri. Storie dal nuovo banditismo globale*, Mondadori, Milano, 2013.
- P. RAVAZZI e C. CAMBINI, *Il mercato delle telecomunicazioni*, Il Mulino, 2003.

E. ROLL, *Storia del pensiero economico*, Bollati Boringhieri, Torino, 1992.

A. SABELLA e G. CALAPÀ, *Capitale infetta*, Rizzoli, 2016.

G. SALVETTI e F. GRIGNETTI (a cura di), *Mafia capitale*, Melampo, 2015.

P. A. SAMUELSON, *Economics*, McGraw-Hill, New York, 2010.

L. A. SENECA, *De Beneficiis*

R. STAGLIANÒ, *Toglietevelo dalla testa*, Chiarelettere, Milano, 2011.

L'analisi statistica si è avvalsa dello studio di alcuni dei maggiori indicatori mondiali:

DESI INDEX 2015

IDI INDEX 2015

TRASPARENCY INDEX 2015

GINI INDEX 2015

PRESS FREEDOM INDEX 2015.

Per le ultime vicende relative al digitale è stato consultato quanto pubblicato dal *Corriere delle Comunicazioni* e dal portale KEY 4 BIZ.

