

riorganizzazione del CNIPA, del Centro di formazione studi (FORMEZ) e della Scuola superiore della pubblica amministrazione. In base a tale delega il Governo ha trasmesso alle Camere tre schemi di decreto legislativo. In particolare, per quel che riguarda il CNIPA, si prevede la trasformazione in un Ente pubblico non economico, con la nuova denominazione di « DigitPA », definendone la natura giuridica, non esplicitata dalla normativa vigente, e configurandolo come organo competente nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'ambito della pubblica amministrazione; viene inoltre individuata specificamente la sua missione nella realizzazione dell'amministrazione digitale. Alcune delle funzioni attribuite al nuovo Ente riprendono in sostanza lo schema del 1993, rafforzando proprio il ruolo di consulenza anche verso le regioni e gli enti locali. Sono, inoltre, attribuite all'organismo la competenza ad emanare regole, standard e guide tecniche e la funzione di vigilanza e controllo sul rispetto delle medesime. Viene, in sostanza, rafforzato il ruolo di coordinamento dell'Ente. La struttura viene resa anche più operativa con l'attribuzione di funzioni di predisposizione, realizzazione e gestione di interventi e progetti di innovazione, tra cui quelli relativi alle reti telematiche delle pubbliche amministrazioni, al Sistema pubblico di connettività (SPC) e alla Rete internazionale della pubblica amministrazione (RIPA). È utile sottolineare anche alcune funzioni attribuite al FORMEZ, con lo schema di decreto legislativo di ristrutturazione. L'ente è trasformato in un'associazione, denominata « FORMEZ PA » della quale possono far parte le amministrazioni dello Stato, le regioni, le province e i comuni. Missione principale del FORMEZ è la funzione di supporto delle riforme e di diffusione dell'innovazione amministrativa. Nell'ambito di un discorso sull'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni, è da sottolineare il compito dell'Associazione di fornire modelli formativi idonei a favorire la riqualificazione del personale delle amministrazioni regionali e locali per l'ac-

quisizione di nuove professionalità e a sperimentare nuove modalità formative che valorizzino l'apprendimento tramite internet, assicurando la formazione continua del personale. Il problema della formazione del personale a fronte di un deficit di competenze tecniche e manageriali attualmente presente nelle pubbliche amministrazioni, è stato evidenziato in sede di audizione dai rappresentanti degli enti territoriali, in particolare da quello della Lega delle autonomie locali. Altro compito rilevante attribuito dal progetto di ristrutturazione a « FORMEZ PA » è quello di fornire assistenza tecnica, supporto e contenuti alle pubbliche amministrazioni per migliorare la loro comunicazione verso cittadini e imprese. Nell'ottica di ristrutturazione complessiva, anche alla Scuola Superiore della Pubblica amministrazione viene assegnato un ruolo nel processo di informatizzazione con il compito di promuovere e diffondere l'innovazione tecnologica e di processo nei servizi erogati dalla pubblica amministrazione centrale.

Nel campo o, più esattamente, nel mercato dell'ICT operano altri organismi, configurati come società per azioni a capitale interamente statale: la CONSIP, la SOGEI e l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato (IPZS).

La CONSIP è una società per azioni del Ministero dell'Economia e delle finanze, che gestisce servizi e progetti a valore aggiunto, in particolare attraverso l'utilizzo dell'ICT. Consip — originariamente « Concessionaria Servizi Informativi Pubblici » — nata nel 1997 come strumento operativo per attuare un cambiamento nella gestione delle tecnologie dell'informazione nell'ambito dell'allora Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, nel 2000 assumeva la configurazione di struttura di servizio per gli acquisti di beni e servizi per le pubbliche amministrazioni. Attualmente i principali ambiti di attività della CONSIP sono quelli del supporto al rinnovamento dei processi organizzativi del Ministero dell'economia e delle finanze e della Corte dei Conti, attraverso l'utilizzo di tecnologie

informatiche e l'implementazione e la gestione del progetto di razionalizzazione della spesa pubblica in beni e servizi. Per quanto riguarda la prima attività, CONSIP elabora modelli previsionali e supporta il Ministero dell'economia, in particolare la Ragioneria generale dello Stato, nel definire modelli decisionali. Dalle audizioni è emerso che tale attività è esplicata anche dalla SOGEI, all'interno dello stesso Ministero, per l'Agenzia delle entrate. Per quanto concerne invece la razionalizzazione della spesa pubblica, quella che era la missione iniziale e peculiare della CONSIP, vale a dire assistere le amministrazioni nell'organizzare la propria domanda, parrebbe meno sviluppata rispetto a un'attività generale di progettazione.

La SOGEI, invece, è una società di ICT il cui capitale è del Ministero dell'Economia e delle finanze, ed affianca l'amministrazione finanziaria italiana, fornendo servizi on line per i cittadini e le imprese. Nata nel 1976 con la missione di realizzare l'anagrafe tributaria, che si è negli anni sviluppata, attraverso una serie di banche dati, nel Sistema informativo della fiscalità, fornisce inoltre servizi ai Monopoli di Stato per la gestione dei giochi pubblici e gestisce servizi ICT per Equitalia, società per azioni a totale capitale pubblico (51 per cento in mano all'Agenzia delle entrate e 49 per cento all'Inps), incaricata dell'esercizio dell'attività di riscossione nazionale dei tributi. In sostanza, SOGEI lavora sul campo della progettualità, con delle sovrapposizioni di attività con CONSIP nel rapporto con il Ministero, un rapporto che potrebbe essere razionalizzato, anche pensando ad una loro eventuale integrazione. Certamente le due società lavorano in campi contigui e talvolta, come affermato anche in sede di audizione dall'amministratore delegato di CONSIP, non conoscono la reciproca attività. Lo stesso Presidente della SOGEI, rispondendo per iscritto a una domanda in tal senso posta in sede di audizione, pur ritenendo la questione meritevole di una valutazione politica, ha affermato di ritenere opportuno razionalizzare la gestione informatica nell'ambito

del Ministero dell'economia e delle finanze. Come sottolineato dallo stesso presidente della SOGEI, la questione si inquadra con quella dell'adeguamento delle norme che regolano i rapporti di SOGEI e CONSIP con il Ministero ed è argomento già da tempo oggetto di discussione. Il presidente della SOGEI evidenzia come, a suo avviso, un primo passo normativo sia stato fatto con il trasferimento delle quote SOGEI dal dipartimento delle Finanze a quello del Tesoro. Un'altra attività di SOGEI consiste nella realizzazione e nella gestione del sistema di monitoraggio della spesa sanitaria pubblica, con chiave di accesso la tessera sanitaria. Questo aspetto introduce il tema critico del proliferare di documenti di identificazione elettronica che, sia a livello nazionale che regionale, dovrebbero consentire un accesso facilitato e unico al cittadino. È risultata evidente e improrogabile la necessità di una razionalizzazione e di una scelta tecnica che privilegi un unico documento, utilizzabile su tutto il territorio nazionale invece di un altro, in una logica di contenimento della spesa e di facile accesso per i cittadini. E in questa chiave sembra andare l'articolo 19, comma 11, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, che stabilisce che con atto di indirizzo strategico del Ministro dell'economia e delle finanze sono ridefiniti i compiti e le funzioni dell'Istituto Poligrafico dello Stato e della SOGEI. Il 3 settembre 2009 il Ministro dell'Economia e delle finanze ha emanato in quest'ambito un atto di indirizzo strategico.

Emblematica, a questo proposito, la vicenda della Carta d'identità elettronica (CIE), rilasciata dai Comuni e introdotta con la legge 15 maggio 1997, n. 127, proprio allo scopo di creare un unico documento di identificazione e di semplificare il rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione. La sperimentazione comincia nel 1999 con 82 comuni, oggi diventati 138. Il decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, prevedeva l'entrata in vigore della CIE, oltre che del visto, del

permesso di soggiorno e del passaporto elettronici, dal 1° gennaio 2006, affidando al Centro nazionale dei servizi demografici del Ministero dell'Interno il circuito di emissione della CIE e all'Istituto poligrafico dello Stato la sua produzione e la fornitura dei supporti per la sua diffusione, con un meccanismo di autofinanziamento che evitava ulteriori costi per lo Stato. Sempre in base al dettato del decreto-legge n. 7 del 2005, il Poligrafico si avvale, per lo svolgimento dei compiti affidatigli, del consorzio IP, Innovazione e progetto, di cui l'Istituto era socio di maggioranza e che successivamente lo stesso Poligrafico sciolse, riconducendo a sé l'intera responsabilità del progetto. Come è emerso nel corso dell'audizione dei rappresentanti del Poligrafico, tale scelta è stata dettata anche dalla mutata normativa comunitaria, che prevede attualmente gare per le concessioni *in house*, mentre i soci del consorzio erano stati scelti direttamente dal Poligrafico. Un socio minoritario di IP, la Selex Service management, che fa capo a Finmeccanica, ha però ottenuto, con una sentenza del TAR del Lazio l'accoglimento del ricorso. Allo stato rimane quindi bloccata l'emissione delle Carte. Anche sul piano del costo della carta, fissato con decreti ministeriali, è pendente un ricorso del Comune di Milano, che ha ottenuto una sospensiva di due decreti ministeriali, ritenendo insufficienti i mezzi forniti per la produzione della carta. A livello normativo, il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ha prolungato a dieci anni la scadenza della Carta mentre il decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, ha prorogato il termine del progetto, per consentirne la ripresa. Per il controllo del progetto sono stati previsti due organismi, entrambi in capo al Ministero dell'Interno: il Comitato di indirizzo e monitoraggio che, attualmente, non è stato ancora ricostituito e il Comitato per gli aspetti tecnici, che ha continuato il suo lavoro per stabilire l'ampiezza del *chip* ed altre misure di carattere tecnico. Sono abbastanza evidenti le criticità in merito al progetto CIE

emerse dalle audizioni, in particolare del Capo del dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno e dell'amministratore delegato del Poligrafico, (costo della carta, necessità di modifica dell'attuale sistema di banda ottica poco funzionale, non adottato da altri paesi europei, insufficienza delle postazioni attualmente predisposte, le pendenze giudiziarie ancora in corso). Problematiche che mettono in dubbio l'effettiva prosecuzione del progetto. Diversa la situazione per il passaporto elettronico e il permesso di soggiorno elettronico, progetti anch'essi affidati al Poligrafico, per i quali l'Istituto ha allestito 2.300 punti in Italia e circa 300 all'estero.

L'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato è dall'ottobre 2002 una società per azioni, con azionista unico il Ministero dell'economia e delle finanze. La trasformazione dell'Istituto in Società per azioni lo ha fatto divenire un'azienda di servizi per la pubblica amministrazione nel campo dell'ICT.

Ad esempio è il caso della *Gazzetta ufficiale* in formato elettronico, *GURITEL*, che, seguendo le linee del progetto Normattiva, previsto dall'articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n.388, ha portato alla classificazione delle leggi italiane dal 1946 sino ad oggi. *GURITEL* ha anche costituito la base che dovrà portare in tempi brevi alla eliminazione della versione cartacea della Gazzetta Ufficiale. Il progetto dovrebbe sfociare, secondo il dettato del decreto legge 22 dicembre 2008, n. 200, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9, nella banca dati pubblica e gratuita della normativa vigente. Si tratta come è evidente di un progetto rilevante che, al momento della sua completa attuazione, renderà fruibile ai cittadini, in forma dematerializzata, tutta la normativa dalla costituzione della Repubblica sino ad oggi.

In altre attività, come quello della produzione delle tessere sanitarie, andrebbe approfondito il profilo dell'intreccio delle competenze dell'IPZS con quelle esercitate nel campo da SOGEI, sempre nell'ottica della razionalizzazione auspicata nel corso

delle audizioni. Un altro aspetto meritevole di approfondimento è quello complessivo, che riguarda, oltre il Poligrafico, anche la CONSIP e SOGEI: è, in sostanza da stabilire e da verificare la congruità del rapporto *in house* di queste società con la pubblica amministrazione.

Un ruolo diverso da queste società nell'ambito dell'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni è svolto da Poste italiane. La missione primaria della società è evidentemente un'altra, ma la realizzazione di infrastrutture di ICT per i propri compiti istituzionali le consente di offrire supporti logistici a tutto il processo di informatizzazione delle pubbliche amministrazioni. Ad esempio, tutti gli uffici postali sono collegati con un'infrastruttura a « banda larga » e tutto il servizio permette la più ampia connettività. Questo ha permesso a Poste italiane di dare supporto logistico al progetto *Reti amiche* e di collaborare con il Ministero dell'interno per la regolarizzazione degli immigrati e il rilascio e rinnovo di passaporti e permessi di soggiorno. Anche nel caso della *social card*, la presenza di infrastrutture già esistenti ha consentito di partire in tempi rapidi con la distribuzione delle carte. La collaborazione di Poste italiane si sta estendendo anche ai comuni per l'erogazione di certificati anagrafici di stato civile e alle aziende sanitarie locali per le prestazioni sanitarie. Il problema dell'uso di strutture logistiche e di un *know-how* già esistente e consolidato è un aspetto da sottolineare e da tenere presente nella realizzazione di progetti che, come è il caso della CIE, si trascinano da lungo tempo e senza risultati apprezzabili.

6. Gli strumenti di pianificazione e di coordinamento

Nell'illustrare i principali strumenti di pianificazione in materia di informatizzazione della pubblica amministrazione è utile preliminarmente soffermarsi su alcuni aspetti del piano d'azione *e-Government* per l'iniziativa *i2010*: accelerare l'*e-Government* in Europa a vantaggio di tutti,

presentato il 25 aprile 2006 dalla Commissione europea (COM(2006)173).

Il piano d'azione *e-Government* è stato elaborato unitamente all'iniziativa *i2010* per l'occupazione e la crescita nella società dell'informazione al fine di un significativo contributo all'agenda di Lisbona e ad altre politiche comunitarie europee, con lo scopo di migliorare l'efficienza dei servizi pubblici, ammodernarli e adattarli alle esigenze dei cittadini.

Il piano rientra nell'ambito dell'iniziativa *i2010* dell'UE, volta a stimolare lo sviluppo dell'economia digitale in Europa, e si ispira alla dichiarazione ministeriale adottata nel corso della terza conferenza ministeriale sull'amministrazione in linea, che si è tenuta a Manchester nel novembre 2005, che ha individuato obiettivi quantificabili in materia di amministrazione in linea previsti per il 2010.

A tal fine, il piano propone una serie di priorità e di scadenze finalizzate ad accelerare l'introduzione dell'amministrazione in linea in Europa, per rispondere ad una molteplicità di esigenze, quali ammodernare e rendere più efficienti i servizi pubblici; offrire ai cittadini servizi di maggior qualità e più sicuri; rispondere alla domanda delle imprese che auspicano meno burocrazia e più efficacia; garantire la continuità transfrontaliera dei servizi pubblici, indispensabili per sostenere la mobilità in Europa.

La Commissione ha quindi evidenziato come le iniziative di *e-Government* abbiano già permesso di realizzare notevoli ottimizzazioni di tempo e denaro in alcuni Stati membri, stimando che, complessivamente, si potranno risparmiare ogni anno 50 miliardi di euro, se si riuscirà a generalizzare l'uso della fatturazione elettronica in Europa.

Per quanto riguarda gli obiettivi, mediante questo piano la Commissione intende prioritariamente assicurare vantaggi concreti, in tempi brevi, ai singoli cittadini e alle imprese nel campo dell'amministrazione in linea ed evitare che si creino nuovi ostacoli nel mercato interno dovuti, in particolare, alla mancanza di interoperabilità; estendere i vantaggi dell'ammini-

strazione in linea a tutta l'Unione europea consentendo la realizzazione di economie di scala.

La Commissione europea ha pertanto individuato cinque assi prioritari, preliminari, prodromici alla realizzazione dei suddetti obiettivi. In primo luogo, l'accesso e i vantaggi per tutti: a tal fine, è ritenuto essenziale che le persone svantaggiate incontrino meno ostacoli nell'accesso ai servizi pubblici in linea. Nell'ambito di questa lotta contro il *digital divide*, gli Stati membri si sono impegnati a far sì che, entro il 2010, tutta la popolazione, comprese le categorie sociali svantaggiate, possa trarre vantaggi significativi dall'amministrazione in linea. In secondo luogo, una maggiore efficacia: gli Stati membri hanno assunto l'impegno di incrementare l'efficienza grazie ad un utilizzo innovativo delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni e ad alleggerire significativamente gli oneri amministrativi entro il 2010. Quindi, un espresso richiamo viene fatto con riguardo ai servizi a forte impatto, tra cui quello degli appalti pubblici elettronici, che rappresentano tra il 15 e il 20 per cento del PIL dell'Unione europea, vale a dire 1.500 miliardi di euro ogni anno. L'aggiudicazione elettronica degli appalti pubblici potrebbe comportare un risparmio di decine di miliardi di euro ogni anno ed è stato pertanto auspicato che gli appalti pubblici vengano in misura crescente aggiudicati in forma elettronica. Infine, è stata sottolineata l'importanza di mettere in atto strumenti chiave per ottimizzare l'introduzione dell'amministrazione in linea, quali sistemi interoperabili di gestione dell'identificazione elettronica per l'accesso ai servizi pubblici, autenticazione elettronica dei documenti e l'archiviazione elettronica; infine, l'obiettivo quadro di rafforzare la partecipazione al processo decisionale democratico.

Il 19 maggio 2006 la Commissione europea ha adottato la prima relazione annuale sui progressi compiuti in tale ambito, evidenziando come gli Stati membri dell'Unione europea siano chiamati ad attuare piani più ambiziosi per sfruttare le tecnologie dell'informazione e delle comu-

nicazioni (ICT) al fine di trarne pieno vantaggio. Per far ripartire la crescita, gli Stati membri devono moltiplicare gli sforzi per migliorare l'accesso alle connessioni internet in banda larga, agevolare la circolazione dei contenuti digitali in tutta l'Unione europea, liberare lo spettro radio per nuove applicazioni, integrare la ricerca e l'innovazione e ammodernare i servizi pubblici.

Giova quindi richiamare le conclusioni adottate, in tale ambito, dal Consiglio l'8 giugno 2006, in cui si invitano gli Stati membri a favorire la creazione di servizi elettronici di pubbliche amministrazioni accessibili, inclusivi, incentrati sull'utente e senza soluzione di continuità in tutta l'Unione europea; fornire ai funzionari pubblici le capacità e le competenze necessarie per gestire il cambiamento; rendere disponibili strumenti sicuri di identificazione elettronica per accedere ai servizi elettronici, tenendo conto della convenienza per l'utente e del principio di riconoscimento reciproco all'interno dell'Unione europea, promuovere l'interoperabilità, l'uso di norme aperte e di servizi pubblici elettronici integrati e interattivi.

Dalla disamina dei principali indirizzi espressi in sede comunitaria emerge l'esigenza di adeguare quanto prima gli strumenti normativi, organizzativi ed operativi in ambito nazionale, in primo luogo attraverso l'adozione di incisivi strumenti di programmazione e pianificazione che consentano di ricondurre in un disegno unitario la pluralità di misure, azioni ed interventi in essere nel settore.

Nel corso dell'indagine conoscitiva è infatti emerso che, proprio nell'ambito dell'informatizzazione della pubblica amministrazione, si registrano significativi casi di dotazioni strumentali non utilizzate o utilizzate in misura assai limitata, in cui le infrastrutture a disposizione sono solo parzialmente utilizzate. L'innescare di un circolo virtuoso fra realizzazione di infrastrutture avanzate e sviluppo di servizi innovativi è, peraltro, divenuta la sfida strategica per tutti i sistemi economici.

Per quanto riguarda l'Italia, l'articolo 12, comma 4, del Codice dell'amministra-

zione digitale stabilisce espressamente che: « Lo Stato promuove la realizzazione e l'utilizzo di reti telematiche come strumento di interazione tra le pubbliche amministrazioni ed i privati ».

La norma pone in capo agli organi di governo, nell'esercizio delle funzioni di indirizzo politico ed in particolare nell'emanazione delle direttive generali per l'attività amministrativa e per la gestione, il compito di promuovere l'attuazione delle disposizioni del Codice stesso. Ai dirigenti compete l'osservanza e l'attuazione delle disposizioni del Codice, ferme restando le eventuali responsabilità penali, civili e contabili previste dalle norme vigenti.

Attualmente, a livello nazionale, il principale strumento di programmazione è rappresentato dal « Piano *E-Government* 2012 », presentato dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, on. Renato Brunetta, nel gennaio 2009 al fine di rispondere adeguatamente alle nuove esigenze dei cittadini rispetto all'utilizzo delle nuove tecnologie ICT, tenendo conto di quanto previsto dalla strategia di Lisbona e delle migliori *performance* europee a cui vi è l'intenzione di allinearsi.

Il piano è stato concepito, al momento della sua presentazione, come un documento — flessibile ed in divenire — ripartito per obiettivi, concepiti come raggiungibili, monitorabili, e commisurati alle risorse disponibili. Al contempo il piano è finalizzato alla diffusione di servizi di rete, aumentando l'accessibilità e la trasparenza della pubblica amministrazione così da renderla più vicina alle esigenze di cittadini e imprese.

Tenuto conto degli indirizzi comunitari, il Piano *e-gov* 2012 si focalizza quindi su quattro ambiti di interventi prioritari: settoriali, riferiti alle amministrazioni centrali dello Stato e alle università; territoriali, riferiti sia alle regioni sia ai capoluoghi; di sistema, mirati allo sviluppo di infrastrutture, come i progetti per ridurre il *digital divide* e migliorare l'accessibilità dei servizi; internazionali, per mantenere

un forte impegno nella rete europea delle infrastrutture e nella rete europea della innovazione e della « *best practice* ».

Sui principali progetti ed obiettivi in cui si articola il Piano, il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha riferito alla Commissione Affari costituzionali nel corso della sua audizione svolta nell'ambito dell'indagine conoscitiva, dando conto dello « stato dei lavori » con riferimento ai singoli settori.

Nel corso delle audizioni, al contempo, è stata sottolineata l'importanza di affrontare l'innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni coordinando le iniziative a livello centrale con quelle delle Regioni e degli enti locali. Nel documento approvato a settembre 2007 dalla Conferenza unificata « Progetto Paese — Patto per l'attuazione del sistema nazionale di *e-government* nelle regioni e negli enti locali » si sottolinea, infatti, l'opportunità di espandere le azioni nel territorio coordinate e cogestite tra diversi soggetti secondo il nuovo modello cooperativo di *e-government* che deve integrare strategie, soggetti e strumenti per realizzare politiche di sostegno al cambiamento ed all'innovazione, tali da generare un miglioramento effettivo nell'erogazione dei servizi ai cittadini ed alle imprese.

Com'è noto, d'altronde, la riforma del titolo V della parte II della Costituzione ha tenuto nella debita considerazione la necessaria interrelazione tra livello statale, regionale e locale nel settore dell'informaticizzazione.

Come già sottolineato, l'articolo 117 della Costituzione ascrive così alla competenza esclusiva dello Stato il *coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale* (articolo 117, secondo comma, lettera *r*), Cost.). La Corte costituzionale ha precisato che l'attribuzione della materia allo Stato « assicura una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione » (sentenza n. 17 del 2004).

Tale potere di coordinamento, a parere della Corte, non preclude le iniziative delle regioni « che abbiano ad oggetto la razionale ed efficace organizzazione delle basi di dati che sono nella loro disponibilità ed anche il loro coordinamento paritario con le analoghe strutture degli altri enti pubblici o privati operanti sul territorio » (sentenza n. 271 del 2005). Al tempo stesso, nel disegno di informatizzazione le province ed i comuni si pongono come le realtà territoriali più prossime ai cittadini, in grado di offrire soluzioni innovative e visibili ai bisogni concreti.

Il Piano *e-gov* 2012 ribadisce pertanto la necessità di un impegno comune delle amministrazioni centrali, regionali, locali così come delle imprese, affinché l'amministrazione pubblica possa presentarsi agli utenti come un soggetto unico.

Nel corso delle audizioni, è stato rilevato come tale principio collaborativo tra livello centrale, regionale e locale dell'amministrazione pubblica possa essere raggiunto, in particolare, attuando il principio di sussidiarietà.

Per quanto riguarda l'interrelazione con le regioni nel settore dell'informatizzazione della pubblica amministrazione è stato ricordato come siano stati definiti in questi anni piani strategici interregionali ed infraregionali. Gli interventi a livello territoriale si sono svolti attraverso provvedimenti attuativi di natura diversa come gli APQ (Accordi di programma quadro), i POR (Programmi operativi regionali), i PRS (Programmi regionali di sviluppo) ed i piani telematici con l'intento — richiamato nel corso dell'audizione di rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome — di creare veri ecosistemi digitali e regionali.

La pubblica amministrazione ha, infatti, compiuto un grosso sforzo in questi anni nel tentare di migliorare l'interoperabilità dei sistemi. Il sistema pubblico di connettività, l'iniziativa dell'interoperabilità tra le regioni, il già citato « progetto ICAR, Interoperabilità e Cooperazione Applicativa in rete tra le Regioni » sono iniziative importanti. Tuttavia, pur essendo vicini a cogliere risultati, è stato

sottolineato come sia in questa fase necessario uno sforzo di unificazione delle iniziative di interoperabilità, perché diventino un'infrastruttura nazionale.

Nel corso delle audizioni è al contempo emerso come grandi progetti quali PEOPLE, SIGMA TER (Servizi Integrati catastali e Geografici per il Monitoraggio Amministrativo del TERRitorio), DOCAREA, che hanno coinvolto un alto numero di regioni e di partecipazioni, non abbiano avuto l'auspicata ricaduta sul territorio nazionale. I rappresentanti delle imprese operanti nel settore hanno in proposito evidenziato come sia necessario interrogarsi sulle motivazioni, perché dietro queste iniziative c'era un enorme potenziale, che purtroppo è andato perso.

Per quanto concerne gli interventi realizzati a livello interregionale, volti a definire una comune strategia tra regioni formalizzata in un documento approvato in Conferenza unificata, giova richiamare il più recente di tali documenti: il Piano straordinario Stato, regioni, enti locali per l'attuazione dell'*e-government*. *E-gov 2010*, approvato dalla Conferenza delle regioni nella seduta del 9 aprile 2009.

In tale ambito le regioni propongono di promuovere, di concerto con gli enti locali e il Governo, la definizione di un piano che, coerentemente con gli indirizzi programmatici definiti a livello di sistemi regionali, dia evidenza alle priorità di intervento, riconducendole ad uno scenario organico ed unitario che preveda, entro il 2010, la realizzazione delle iniziative progettuali proposte da un insieme significativo di regioni con l'estensione di tali azioni a tutte le regioni entro la fine del 2011.

Gli obiettivi principali del Piano straordinario proposto dalle regioni riguardano in particolare l'accelerare la realizzazione del Piano di *e-government* 2012 su temi di innovazione abilitanti per l'attuazione del federalismo e rilevanti per il contrasto della crisi economica; la convergenza delle risorse statali, regionali e locali su obiettivi condivisi ed in particolare per la realizzazione di infrastrutture abilitanti sul territorio; una ottimizzazione del rendimento

delle scarse risorse disponibili mediante il riutilizzo ed il trasferimento delle soluzioni realizzate e delle esperienze maturate; una gestione efficiente dell'attuazione mediante una adeguata azione di coordinamento a livello regionale; il sostegno, mediante attività sussidiarie, dell'affiancamento interregionale nei territori più deboli.

Nel quadro degli strumenti programmatici, giova in particolare soffermarsi sul citato progetto ICAR, Interoperabilità e Cooperazione Applicativa in rete tra le Regioni, realizzato nell'ambito dell'infrastruttura Sistema Pubblico di Connettività. Obiettivo principale del progetto è quello di sviluppare un ambiente ICT strumentale ed operativo tra le regioni secondo la logica della cooperazione applicativa, mirando a promuovere l'interoperabilità tra i sistemi informativi di diverse amministrazioni pubbliche, inizialmente regionali. Il primo ambito di intervento comprende sette domini applicativi (Sanità, Anagrafe, Aree Organizzative Omogenee, Lavoro e servizi per l'impiego, Tassa automobilistica regionale, Osservatorio Interregionale sulla rete distributiva dei carburanti, Sistema interregionale di raccordo con CINSEDO, Centro interregionale studi e documentazione). La cooperazione applicativa è un concetto chiave della collaborazione e cooperazione in campo informatico poiché è l'effettiva possibilità di una amministrazione di accedere, con pieno valore giuridico, a servizi di un'altra amministrazione per ricavarne informazioni e dati, di aggiornare *data base* di interesse di più enti, di svolgere procedimenti informatizzati tra più amministrazioni nei quali ciascuna immette i dati e i documenti informatici di propria competenza.

La cooperazione applicativa scongiura la duplicazione dei dati permettendo, come sottolineato dal professor Fuggetta nell'audizione del 16 settembre 2009, un'esecuzione distribuita, a fronte di una progettazione e di una sistematicità definite a priori in modo univoco.

L'effettiva interoperabilità delle banche dati acquista interesse ancora maggiore nel quadro di evoluzione delineato dal

federalismo fiscale. In ambito fiscale è stato per esempio evidenziato dai rappresentanti della SOGEI in sede di audizione, come la normativa attuale appaia poco adeguata a recepire le istanze di regioni ed enti locali, disponendo la trasmissione massiva di dati dal sistema centrale della fiscalità verso la periferia. Tale soluzione risulta infatti estremamente onerosa, poiché presuppone la necessità di replicare le banche dati, con le correlate misure di sicurezza e le complicazioni gestionali dovute al naturale disallineamento che si produce nel tempo tra l'archivio di origine e le sue repliche totali o parziali.

Un processo cooperativo di gestione delle informazioni, è stato sottolineato, dovrebbe invece prevedere un sistema centrale, in grado di acquisire in modo pianificato, strutturato e sicuro, le informazioni provenienti dalle amministrazioni periferiche di competenza e degli accessi locali attraverso i quali ogni ente possa accedere alle informazioni consentite, utilizzando gli strumenti forniti dall'amministrazione o reperibili sul mercato. In tal modo, si utilizzerebbe un limitato numero di banche dati di riferimento di interesse nazionale aggiornate, consistenti e correlabili tra loro, con notevole riduzione dei costi di gestione e per la sicurezza.

Le province svolgono un'azione di attrazione verso i piccoli comuni, spingendoli alla creazione di forme aggregative quali le alleanze locali per l'innovazione e fornendo sostegno per la presentazione di progetti condivisi. Ad esempio, all'Avviso del Cnipa sulle Alleanze locali per l'innovazione nei piccoli comuni, hanno partecipato 65 Province con 51 progetti di CST/ALI (Centri servizi territoriali/Alleanze locali) presentati (31 con ruolo di capofila, 34 non capofila). I progetti hanno coinvolto 2.122 piccoli comuni (pari al 37 per cento dei comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti).

Per quanto riguarda i comuni, in vista del prossimo passaggio del sistema anagrafico INA-SAIA (Indice Nazionale delle Anagrafi-Sistema di Accesso ed Interscambio Anagrafico) sul Sistema Pubblico di Connettività, è stata evidenziata l'opportu-

nità che la titolarità dei dati delle anagrafi e il controllo sul loro utilizzo da parte di altri soggetti pubblici rimanga principalmente di competenza comunale. Giova, infine, richiamare l'accordo quadro stipulato fra l'ANCI e il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione nel maggio del 2009 che ha portato alla messa in funzione di canali di erogazione quali le Reti Amiche.

7. Il rapporto tra pubbliche amministrazioni e mercato

Per quanto riguarda le imprese del settore della tecnologia dell'informazione e della comunicazione (ICT), va detto che queste sono fortemente orientate verso la pubblica amministrazione, nella quale ravvisano un potenziale cliente di grande interesse. La pubblica amministrazione rappresenta infatti un mercato ottimale per le imprese che vendono beni e servizi ICT.

Da una parte, infatti, la tecnologia ICT si presta, per la sua ricchezza e duttilità, ad impieghi potenzialmente rivoluzionari in tutti i settori di produzione di beni e servizi, e quindi anche in quello, pur peculiare, dell'amministrazione della cosa pubblica; dall'altra parte, sono evidenti i benefici in termini di risparmio di spesa, efficienza, trasparenza e celerità sia delle procedure interne sia dei rapporti con i cittadini che la pubblica amministrazione e la collettività trarrebbero dallo sfruttamento delle risorse e potenzialità insite in tale tecnologia, il cui sviluppo, tra l'altro, è in continua e fulminea espansione.

Non per caso, la sezione di Confindustria che rappresenta le aziende del settore ha elaborato un proprio piano per la digitalizzazione del Paese — in qualche modo complementare a quello del Governo, del quale Confindustria esprime un giudizio positivo — progettando, anche in assenza di una espressa domanda pubblica in tal senso, strumenti e servizi informatici di pubblica utilità da proporre alle amministrazioni locali, regionali e statali per la gestione: strumenti e servizi applicabili

ai più disparati campi dell'attività pubblica: sanità, consumi energetici, turismo, contabilità pubblica, processo civile, etc.

A fronte di questa ridondanza di offerta di tecnologia ICT e dell'oggettivo interesse pubblico alla digitalizzazione della pubblica amministrazione, la domanda pubblica risulta insufficiente per più aspetti.

Innanzitutto, la spesa pubblica, pur sempre rilevante, risulta in costante diminuzione di anno in anno ed è finalizzata più alla manutenzione dell'esistente che ad investimenti innovativi, con una conseguente dequalificazione. Si aggiunga che spesso le pubbliche amministrazioni pagano le imprese fornitrici con forte ritardo: un fenomeno, questo, che si presenta più o meno accentuato a seconda delle aree del Paese e che naturalmente non riguarda soltanto le imprese del settore ICT. Il ritardo nei pagamenti è tuttavia particolarmente dannoso quando colpisce aziende che, per la natura dei beni che producono, hanno bisogno di continui investimenti in miglioramenti tecnologici per tenere il passo con la ricerca. Ne deriva che alcune aziende medie o piccole dotate di tecnologie particolari o di competenze professionali rare siano costrette a rinunciare al rapporto con la pubblica amministrazione, con danno per entrambe le parti. Si aggiunga, ancora, che circa un terzo della spesa pubblica in tecnologie ICT è a vantaggio di imprese *in house*, ossia di imprese di proprietà dello stesso soggetto pubblico acquirente (secondo Confindustria opererebbero in Italia circa 400 imprese pubbliche di informatica), il che scoraggia fortemente la concorrenza e quindi la ricerca di sempre migliori soluzioni mirate per la pubblica amministrazione.

Il problema dell'insufficienza della spesa pubblica potrebbe, a giudizio del sistema delle imprese (Confindustria), essere risolto, almeno in parte, utilizzando lo strumento della finanza di progetto (*project financing*) — finora impiegato solo per le opere pubbliche in senso stretto — anche per la realizzazione di servizi informatici.

È tra l'altro evidente che la spesa in tecnologia ICT, data la sua natura di spesa per investimenti di razionalizzazione, è destinata a generare effetti virtuosi in termini non solo di miglioramento dei servizi pubblici offerti, ma anche di riduzione della spesa relativa.

Un secondo problema nel rapporto tra domanda pubblica ed offerta privata è rappresentato dal sistema delle gare pubbliche, che, a giudizio delle imprese operanti nel settore (Confindustria), è sbagliato: sbagliato in primo luogo per l'eccessivo numero delle stazioni appaltanti (20 mila) e in secondo luogo per l'inadeguatezza dei commissari di gara, i quali sono per lo più sprovvisti di competenza nel settore delle tecnologie ICT e dell'informatica, con la conseguenza che, non essendo in grado di apprezzare la differenza qualitativa tra i prodotti offerti, aggiudicano le gare col criterio del massimo ribasso, disincentivando così la concorrenza tra le imprese per il miglioramento dei prodotti. Questo problema potrebbe peraltro essere risolto mediante l'istituzione di un registro nazionale di commissari di gara nel settore delle tecnologie ICT nel quale iscrivere soltanto persone che, oltre a godere dei necessari requisiti di probità, possiedano la preparazione necessaria per valutare appieno i prodotti offerti.

È stato inoltre segnalato dagli esperti che, quando acquista beni e servizi informatici, la pubblica amministrazione è spesso un contraente debole. Questo non perché manchino le norme, ma perché mancano gli strumenti operativi, gestionali e contrattuali attraverso i quali la pubblica amministrazione possa affermare una diversa posizione. Le imprese contrattano infatti attraverso contratti di adesione, e la pubblica amministrazione si trova spesso sotto questo profilo scoperta, perché le mancano le competenze giuridico-informatiche per controbilanciare la forza della controparte, con la conseguenza che, spesso, la pubblica amministrazione non riesce a far valere le norme scritte a suo favore.

Un terzo problema segnalato dalle imprese — ma che solo fino ad un certo punto può considerarsi un problema nel rapporto della pubblica amministrazione con le imprese stesse e che difficilmente può essere risolto con un intervento pubblico — è rappresentato dalla inadeguatezza qualitativa della domanda che viene dalle pubbliche amministrazioni, la quale, per difetto di risorse o per mancanza di mentalità degli amministratori, non sfrutta appieno le potenzialità di innovazione insite nelle tecnologie informatiche.

Ad esempio, è stato segnalato (Confindustria) che fino ad oggi l'informatica è stata usata soprattutto per migliorare i processi interni alle pubbliche amministrazioni, mentre si potrebbe e dovrebbe usarla anche per migliorare il rapporto con cittadini e utenti. È stata inoltre sottolineata (Confapi) la necessità di una visione d'insieme del progetto di razionalizzazione in chiave ICT di una amministrazione: per ottenere miglioramenti di efficienza non basta infatti informatizzare il rapporto con l'utenza (*front-office*), ma occorre informatizzare anche i processi interni (*back-office*).

Va detto, peraltro, che un ostacolo importante che si frappone all'utilizzo della tecnologia ICT nel rapporto con i privati fruitori dei servizi pubblici è da una parte la mancanza di una competenza informatica diffusa nella popolazione e dall'altra la mancanza della necessaria infrastruttura tecnica in una parte del Paese (problema del cosiddetto *digital divide* — si veda, al riguardo, il paragrafo 8). Al riguardo, è stato osservato (Microsoft) che, per quanto le iniziative in corso per assicurare l'interoperabilità dei sistemi siano senza dubbio importanti, è tuttavia necessario unificare queste iniziative e addivenire ad un sistema unico che costituisca una infrastruttura nazionale. In generale, è stata sottolineata (Fastweb) la tendenziale mancanza di mentalità e di preparazione tecnico-informatiche nei funzionari e nei dirigenti della pubblica amministrazione, pur nel riconoscimento

che non mancano in Italia casi di eccellenza nella informatizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Un quarto problema segnalato dalle imprese — che però attiene al rapporto con le imprese solo indirettamente — è rappresentato dalla frammentazione della domanda pubblica: un problema che in parte deriva dalla mancanza di mentalità anzidetta, in parte dalla struttura composta del soggetto pubblico. Le singole amministrazioni procedono nell'acquisto di servizi informatici per lo più in modo non coordinato, senza cioè una previa verifica di quanto fatto da altre amministrazioni pubbliche operanti nello stesso settore. Ciò comporta però la mancanza di interoperabilità dei sistemi e quindi l'incomunicabilità dei dati e delle informazioni per via telematica.

8. Le infrastrutture informatiche

L'offerta in rete di servizi pubblici e privati a cittadini ed imprese è strettamente collegata al potenziamento delle infrastrutture di rete, processo che riveste un ruolo importante quale garanzia di parità di accesso alla società dell'informazione. L'indisponibilità di servizi in banda larga, in particolare, si traduce nell'esclusione di fasce di popolazione ed aree economiche dai benefici collegati alla circolarità dell'informazione incidendo sulla competitività delle aree interessate.

Nel corso dell'indagine conoscitiva è stato ricordato come l'Italia abbia avviato consistenti investimenti infrastrutturali in nuove reti fin dall'inizio del 2000, rallentandoli, tuttavia, progressivamente nel corso del decennio.

Lo stato attuale della rete infrastrutturale vede il 5 per cento della popolazione italiana vivere in aree servite da centrali telefoniche prive di collegamenti in fibra ottica e pertanto caratterizzate da problemi di *digital divide* (mancanza o difficoltà di accesso e fruizione ai servizi ITC) di lungo periodo. Un ulteriore 7 per cento della popolazione si trova in aree in cui l'interconnessione alla rete avviene con

cavi di rame e in cui il *digital divide* è valutato di medio periodo. Sebbene la percentuale totale di popolazione in *digital divide* corrisponda al 12 per cento, ovvero a circa 8 milioni di persone, il problema appare tanto più rilevante se si considera che tale percentuale corrisponde in gran parte alla popolazione di piccoli comuni situati in zone che per la loro conformazione geografica rendono i lavori di posa o di sistemazione della rete particolarmente complessi ed onerosi.

Il fattore di maggiore criticità permane tuttavia la completa assenza di collegamenti in fibra ottica nelle aree a scarsa densità abitativa quali i comuni con popolazione inferiore ai 2.000 abitanti, le aree rurali e le comunità montane. Tali aree sono spesso caratterizzate anche da bassa redditività; si tratta, infatti, delle « aree a fallimento di mercato », scarsamente appetibili agli investitori privati.

In merito alla copertura geografica, sulla base della « Rilevazione sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni locali Anno 2007 » dell'ISTAT, si può ancora aggiungere che la banda larga non ha un elevato grado di diffusione specialmente nelle zone del Nord-ovest e del Mezzogiorno. Dati più recenti dell'Osservatorio d'Italia digitale 2.0. hanno rilevato che in termini di numero di cittadini esclusi la maggiore incidenza del problema è riferibile a Veneto, Lombardia e Sicilia.

Il *digital divide* può essere misurato, oltre che in base alla copertura ADSL, anche sulla velocità di collegamento: si trova, quindi, in situazione di *digital divide* di prima generazione la popolazione non coperta dal servizio a banda larga, mentre il *digital divide* di seconda generazione riguarda la popolazione non raggiunta da servizi a banda ultra larga con velocità superiore a 20 Mb. A tale proposito, nel corso dell'indagine, è stato rilevato che il *digital divide* riguarda oltre 5 milioni di cittadini per la prima generazione di ADSL (quindi fino a 7 Megabit al secondo) e 23 milioni per la seconda generazione (fino a 20 Megabit al secondo).

Annulare il *digital divide* presuppone pertanto maggiore capacità di banda e migliore copertura territoriale. Le soluzioni sono molteplici e, diversamente dal passato, allorché si ipotizzava una rete da realizzarsi interamente in fibra ottica, appare sempre più realistico pensare per il futuro ad una combinazione di modalità diverse, basate su soluzioni tecnologiche miste — che permettono l'utilizzo dei collegamenti in rame già esistenti — e soluzioni senza filo (*wireless local loop*) o basate sulla tecnologia satellitare.

Gli operatori del settore, fra i quali Fastweb, hanno da parte loro rilevato l'importanza di studiare, promuovere e proporre già nell'immediato l'impiego di tecnologie e/o servizi, infrastrutture e piattaforme tecnologiche di nuova generazione come unica possibilità per lo sviluppo delle reti di nuova generazione.

Per quanto riguarda la pubblica amministrazione, il grado di penetrazione della banda larga risulta pari al 50 per cento delle postazioni delle amministrazioni centrali, attestandosi al 59,9 per cento nell'amministrazione locale, in cui la quasi totalità dei comuni medio-grandi possiede un collegamento a banda larga, per scendere al 49,3 per cento nei piccoli comuni.

La situazione è più critica se ci si rivolge all'utenza privata, per la quale l'alfabetizzazione informatica è un processo ancora da completarsi considerato che solo il 47 per cento dei cittadini italiani nella fascia d'età compresa tra i 15 e i 74 anni accede tramite internet ai servizi *on-line* e appena il 39 per cento delle famiglie dispone di una connessione in banda larga.

A tal fine, l'audizione del Vice Ministro Romani ha evidenziato come la digitalizzazione abbia costituito l'obiettivo strategico dell'attività del Dipartimento per le comunicazioni, sia per quanto riguarda la televisione, con lo *switch-off* delle reti analogiche, sia relativamente alla banda larga, con il progetto «Italia a 20 megabit al secondo», per il potenziamento delle infrastrutture di rete di comunicazione elettronica. Nel presupposto dell'impor-

tanza per lo sviluppo del sistema Paese di una diffusione omogenea sul territorio delle reti a banda larga, il Vice Ministro ha evidenziato come la pubblica amministrazione, le aziende ed i singoli privati potranno considerare le comunicazioni elettroniche un mezzo alternativo ai canali tradizionali solo se l'intero Paese si doterà di un'infrastruttura adeguata.

I progetti di infrastrutturazione della rete e di implementazione dei servizi sono, quindi, intimamente correlati e complementari: creare un'infrastruttura capace di supportare i servizi rappresenta, dunque, la condizione per lo sviluppo del piano *e-gov* 2012 del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione e, per tali ragioni, è stato evidenziato come i due piani siano stati presentati in modo coordinato dai due ministeri — pubblica amministrazione e sviluppo economico e comunicazioni — nel progetto «Cittadinanza digitale». L'accesso alle infrastrutture di telecomunicazione a banda larga e alle tecnologie informatiche evolute è infatti riconosciuto ormai come uno dei bisogni primari per lo sviluppo sostenibile di un territorio.

Il progetto «Cittadinanza digitale» — che porterà un collegamento in reale banda larga a ogni cittadino italiano — ha un valore complessivo pari a 1.471 milioni di euro; esso è finanziato prevalentemente da risorse pubbliche. Il Vice Ministro ha peraltro evidenziato che si attende lo stanziamento di 800 milioni di euro, approvato con la legge 18 giugno 2009, n. 69, a valere sui fondi FAS per il periodo 2007-2013, attualmente in attesa di esame da parte del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE). Tali risorse hanno l'obiettivo di attrarre anche investimenti privati, poiché verranno erogate mediante un meccanismo di *project financing*, su gara a evidenza pubblica, per reti aperte volte alla fornitura di servizi di comunicazione avanzata in tutto il Paese. Il progetto è già operativo in coordinamento con le regioni, mediante convenzioni operative e accordi di programma.

Pertanto, a fronte dei finanziamenti non ancora erogati, si stima di raggiungere

gli stanziamenti necessari anche con i circa 264 milioni di euro, già impegnati per interventi nella rete di *backhaul* con lo scopo di collegare le aree prive di servizi di connettività di fondi ministeriali, con le risorse provenienti dagli enti territoriali e con gli investimenti, difficilmente quantificabili, attesi dai privati.

Ulteriori fondi sono stati reperiti sul versante europeo (fondi FEASR, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale). La Commissione europea col Regolamento (CE) N. 74/2009 del Consiglio del 19 gennaio 2009 ha modificato il Regolamento (CE) generale dello Sviluppo rurale n. n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), per destinare 1 miliardo di euro per estendere e migliorare le infrastrutture relative all'accesso alla banda larga in Europa. Il progetto nazionale dunque potrà essere integrato di ulteriori 188 milioni di euro (di cui 94 milioni di euro comunitari e 94 milioni di euro della quota parte nazionale) da investire nelle aree « C » (ovvero rurali a sviluppo intermedio) e « D » (rurali con problemi complessivi di sviluppo) del Paese.

Al contempo, nel corso dell'indagine conoscitiva è emerso come si stia cercando di superare la mancanza dei collegamenti in fibra ottica, soprattutto nelle aree a scarsa densità abitativa e scarsamente appetibili per operatori di telecomunicazione a capitale privato, attraverso il citato progetto del Dipartimento per le comunicazioni « Italia a 20 megabit » che vedrà il coinvolgimento diretto di circa 50.000 persone, nei quasi quattro anni necessari ad eseguire i lavori, sia di manodopera sia di progettazione, con benefici diretti e indiretti alla cittadinanza, al mondo delle imprese e alle istituzioni.

9. L'offerta in rete di servizi pubblici per i cittadini

Nell'analizzare l'offerta in rete di servizi pubblici per i cittadini dobbiamo par-

tire dal Piano industriale del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Tra le finalità del Piano vi è, in primo luogo, quella di porsi come momento di sintesi dei progetti che le amministrazioni pubbliche stanno portando avanti nell'obiettivo comune di informatizzare il Paese. Al centro del Piano vi sono da una parte la figura del « cittadino-utente », e dall'altra la realizzazione di servizi in rete efficienti e facilmente fruibili, che limitino sempre di più la rinuncia, da parte del medesimo « cittadino-utente » a seguire tale modalità operativa. Rinuncia che spesso, come ha esposto nella sua relazione il prof. Roccetti, dipende dal fatto che il cittadino vive l'aumento dell'informatizzazione come un aumento della burocrazia. Nella strategia del Piano industriale, in linea con le moderne teorie in materia di *marketing* pubblico, la figura della pubblica amministrazione passa da soggetto erogatore dei servizi *super partes* a soggetto al servizio dell'utente, con l'obiettivo di migliorare quanto più possibile il servizio reso – lavorando in primo luogo sul *front office* – e sottoponendosi a valutazioni di gradimento.

In quest'ottica il Ministro, nel corso della sua audizione, ha in particolare richiamato i positivi risultati conseguiti con i progetti in rete focalizzati sulla *customer orientation* e sulla *customer satisfaction*, quali in particolare: « Linea Amica », volto a realizzare un sistema unificato di *hardware e software* e regole comuni per un *call center* unico della pubblica amministrazione; « Reti Amiche », con l'introduzione di sportelli privati in parallelo a quelli pubblici per la distribuzione dei prodotti della pubblica amministrazione; « Emoticons – Mettiamoci la faccia », sistema finalizzato ad acquisire in via diretta dal cittadino una valutazione sul servizio ricevuto. La necessità di sistemi di *customer service* è stata sottolineata nella sua relazione dal prof. Liscia, nell'ottica di creare sistemi di servizi incentrati sulla relazione, che permettono di rispondere ai reali bisogni dei cittadini.

L'obiettivo prefissato è quindi quello di rendere disponibili on line tutti i servizi delle pubbliche amministrazioni, perseguendo così l'altrettanto importante obiettivo di rendere la pubblica amministrazione un fattore determinante dello sviluppo dell'economia nazionale, riducendo i costi per la collettività.

Dalle audizioni svolte è peraltro emerso come per raggiungere tali finalità il lavoro da fare sia ancora molto e come occorra partire, come sopra evidenziato, da una coerente ed efficace attività programmatica. Ad esempio i docenti universitari esperti della materia hanno concordato nel mettere in evidenza la duplicazione di siti locali, regionali, statali che offrono al cittadino lo stesso servizio, quando ne basterebbe uno solo. Si tende così a creare una replica del mondo fisico, come sottolineato dal prof. Fuggetta, che non tiene conto della mancanza di confini della rete. Un altro esperto, il prof. Rocchetti, ha sottolineato come un fiorire di servizi, spesso sovrapposti tra loro, conduca a quella che egli stesso ha definito «*cyber balcanizzazione*».

Nel corso dell'audizione il Ministro ha illustrato, attraverso un documento consegnato alla Commissione, lo stato dei progetti suddivisi per le aree di intervento su cui è impostato il piano industriale, che sono state focalizzate nei seguenti ambiti: interazione digitale scuola famiglia; Strumenti innovativi per la didattica digitale; Notificazioni telematiche delle comunicazioni e degli atti processuali; Certificati giudiziari on line; Trasmissione telematica delle notizie di reato dalle forze di polizia alle Procure; Digitalizzazione del ciclo delle prescrizioni e dei certificati medici; Fascicolo Sanitario Elettronico, già avviato — com'è noto — in alcune regioni; Impresa in un giorno; Passaporto elettronico e carta d'identità; Anagrafe comunale unitaria con sistema catastale degli immobili; Casella elettronica certificata per i cittadini, le amministrazioni pubbliche, le imprese e i professionisti; Fatturazione elettronica verso la pubblica amministrazione; Pagamenti on line verso la Pubblica Amministrazione. Un positivo punto di par-

tenza sarà l'avvio, da gennaio 2010, della casella di posta elettronica certificata per ciascun cittadino che lo richieda, necessaria per dialogare con la pubblica amministrazione con lo stesso valore della raccomandata a/r.

Il Ministro ha altresì sottolineato, nel corso dell'audizione, come finora gli obiettivi fissati dal Piano siano stati realizzati senza costi aggiuntivi per lo Stato — tenuto conto della difficile congiuntura economica — ma comunque con grandi potenzialità che potranno realizzarsi pienamente una volta avuta la ripresa dei finanziamenti per il settore.

Nel corso dell'indagine conoscitiva è quindi emersa l'importanza di assicurare l'accessibilità ai servizi *on line* ed in questo il ruolo del governo centrale è anche quello di creare le condizioni di sistema per lo sviluppo e per degli standard che consentano di disporre di obiettivi e modelli conformi che evitino che il cittadino rinunci all'utilizzo dei servizi *on line*. Tale obiettivo deve ovviamente calarsi nel mutato assetto istituzionale e nell'aumentata autonomia regionale, come sottolineato nel corso delle audizioni dai rappresentanti delle Regioni e degli enti locali. In proposito, va rilevato come la questione attenga in primo luogo all'impostazione che si intende privilegiare, tenendo conto del quadro normativo e programmatico in essere.

Nello sviluppo dei servizi forniti al cittadino da parte delle pubbliche amministrazioni, va programmata una maggiore offerta dei servizi di tutte le amministrazioni locali, in particolare dei comuni. Il rapporto con i cittadini e l'erogazione di servizi avviene negli enti locali specialmente attraverso il sito web istituzionale, presente nel 78,9 per cento delle amministrazioni. Praticamente tutti i comuni con più di 100.000 abitanti dispongono di un sito web, mentre la percentuale scende al 70,8 per cento dei piccoli comuni. Quasi tutte le amministrazioni consentono un accesso al proprio sito di tipo visivo/informativo, l'81,8 per cento permette di scaricare modulistica, mentre è decisamente bassa la percentuale se si considera

la possibilità per il cittadino di interagire col sito. Il 17,4 per cento dei siti offre servizi di acquisizione e inoltro di moduli, il 16,7 per cento servizi di accesso a banche dati o scambio di informazioni personalizzate e solo il 3,2 per cento offre servizi che consentono una procedura totalmente informatizzata dei servizi erogati. Infine solamente il 9,1 per cento delle amministrazioni consente pagamenti on line. Per quanto riguarda in particolare l'offerta in rete dei servizi comunali, questa appare ancor meno organizzata ed indirizzata soprattutto al dialogo in rete con gli enti centrali della pubblica amministrazione, mentre i servizi on-line per gli utenti sono ancora poco diffusi e incentrati su contenuti informativi (59 per cento dei siti web dei Comuni) piuttosto che su servizi interattivi. Nel dettaglio, da dati frutto di un'indagine curata dall'Osservatorio della rete dei centri regionali di competenza sull'*e-government*, si ricava che i servizi di competenza comunale erogati in modalità transattiva sono 31, di cui in realtà solo il 40 per cento è gestito dal sito istituzionale del singolo Comune. Risulta infatti una prevalenza di servizi gestiti da altri soggetti, quali ad esempio le società di riscossione tributi. Per i servizi di anagrafe, alcuni comuni come Milano, Perugia, in prospettiva Roma ed altri comuni minori, hanno usufruito per l'erogazione di certificati dello stato civile della collaborazione logistica di Poste italiane.

10. Conclusioni

L'ampiezza dei temi toccati dall'indagine e la platea dei soggetti ascoltati dalla Commissione hanno consentito di tracciare nei paragrafi che precedono un quadro aggiornato sullo stato dell'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni nel nostro Paese e di ricostruire in modo puntuale e analitico il quadro normativo e organizzativo di riferimento, mettendo in luce i passi avanti compiuti e i nodi che ancora restano da sciogliere.

Il quadro normativo vigente risulta articolato, completo e supportato da una

concezione estremamente avanzata, quella di una pubblica amministrazione in grado di mettere a frutto tutte le potenzialità connesse con l'uso delle nuove tecnologie dell'informazione, in ossequio ai principi di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza ed al servizio della collettività.

L'indagine ha peraltro messo in evidenza tutte le difficoltà legate alla concreta attuazione di questa prospettiva così avanzata, facendo emergere gli ostacoli che si frappongono alla realizzazione di una pubblica amministrazione veramente moderna ed in sintonia con i bisogni dei cittadini.

Da un lato è emersa nel corso delle audizioni la carenza di una normativa secondaria di carattere tecnico che traduca in concreto i principi posti a livello generale.

Per altro verso, è stato evidenziato come le strutture amministrative mostrino in alcuni casi una notevole lentezza ad adeguarsi ai nuovi principi, per motivi legati in parte al mancato funzionamento pratico dei meccanismi di coordinamento, in parte alle difficoltà nella gestione delle risorse, in parte a carenze di natura tecnica. Il quadro complessivo testimonia più in generale una difficoltà progettuale delle strutture amministrative, che contrasta con i nuovi moduli di un'amministrazione snella, rapida ed efficace, capace di sostenere e rilanciare il sistema-Paese ed al servizio dei cittadini.

Sotto questo aspetto è stato osservato, in particolare dagli esperti, che l'informatizzazione dei processi di per sé non porta necessariamente ad una modernizzazione dei servizi offerti. Perché l'uso delle tecnologie informatiche si traduca in un aumento dell'efficienza della pubblica amministrazione occorre che esso sia supportato da una capacità progettuale da parte delle amministrazioni. L'informatica è al servizio dell'attività amministrativa e solo sulla base di una razionale, accurata e consapevole attività di snellimento, di semplificazione e di adattamento dei procedimenti amministrativi alle nuove esigenze

di celerità e di trasparenza nell'offerta dei servizi pubblici essa può dare frutti maturi.

Gli esperti, in particolare, hanno sottolineato come le tecnologie dell'informatica siano un mero « fattore abilitante », uno strumento che deve essere accompagnato da altri interventi che riguardano le norme, il rinnovamento culturale, i sistemi di programmazione e controllo e la formazione delle competenze necessarie. L'informatizzazione non può servire di per sé a risolvere i problemi dell'azione amministrativa. Solo una amministrazione di qualità può consentire al processo di informatizzazione di tradursi in formidabile spinta per lo sviluppo del Paese. Anche l'analisi sul rapporto tra pubbliche amministrazioni e mercato dell'ICT conferma questo dato. C'è un problema rappresentato dal sistema delle gare pubbliche, c'è un problema relativo alla posizione debole della pubblica amministrazione come contraente, c'è un problema rappresentato dalla frammentazione e dalla inadeguatezza qualitativa della domanda che viene dalle pubbliche amministrazioni, la quale non sfrutta appieno le potenzialità di innovazione insite nelle tecnologie informatiche.

Quel che sembra mancare è dunque un cambio di mentalità da parte della pubblica amministrazione, necessario per rimanere al passo con l'evoluzione tecnologica e le nuove frontiere che essa apre. Su questo aspetto occorre, come evidenziato da quasi tutti i soggetti auditi, puntare maggiormente sulla formazione all'interno delle pubbliche amministrazioni. Allo stesso tempo, per far attecchire l'offerta di servizi in rete per i cittadini, è necessario che si diffonda nella società una adeguata alfabetizzazione informatica. Il costo dell'ignoranza informatica è stimato in 2 miliardi di euro annui con riferimento al solo settore sanitario.

Per quanto riguarda il profilo delle risorse disponibili per portare avanti l'obiettivo dell'informatizzazione delle nostre strutture pubbliche, è necessario riflettere su alcune componenti quantitative e qualitative della spesa.

Sul piano quantitativo, da un confronto con gli altri paesi europei, emerge che la spesa *pro capite* per l'ICT da parte della pubblica amministrazione del nostro Paese risulta inferiore a quella della maggior parte dei Paesi europei. In una rilevazione fornita dal CNIPA che ha interessato 16 paesi dell'Unione europea, l'Italia occupa il dodicesimo posto, con una spesa *pro capite* di 51,3 euro annui, a fronte dei 254,8 euro della Svezia, cui spetta il primo posto, dei 147,5 euro del Regno Unito, degli 86 euro della Francia e dei 72,3 euro della Germania.

Sul piano qualitativo, si registra un peso eccessivo della quota di spesa destinata alla gestione ed alla manutenzione dei sistemi informativi rispetto a quella destinata allo sviluppo e agli investimenti. Nel 2008 si è registrato sotto questo profilo un miglioramento piuttosto significativo nelle amministrazioni centrali: la quota di spesa destinata allo sviluppo è infatti passata dal 45,8 per cento del 2007 al 54,2 per cento del 2008. Resta peraltro da verificare se il dato sia ascrivibile ad un'effettiva inversione di tendenza o non sia un dato episodico, riferibile ad un singolo anno.

Inoltre le attuali modalità di formazione del bilancio non risultano in grado di cogliere le potenzialità connesse alle spese per investimenti in un settore quale quello dell'informatizzazione. Gli investimenti in questo settore rappresentano un costo nell'immediato i cui benefici sono destinati a prodursi a distanza di tempo ed in favore di unità organizzative diverse da quelle che hanno determinato la spesa. È necessario al riguardo individuare nuovi strumenti per la valutazione degli investimenti che tengano conto della complessità di questo fenomeno.

Le spese per l'ICT scontano poi quella che è in generale una delle principali carenze delle politiche di spesa pubblica: il divario tra spesa programmata, in sede prima triennale e poi annuale, e spesa effettivamente erogata, che generalmente si attesta ad un livello più basso. Questo fattore ha ripercussioni fortemente negative sulla qualità della spesa, in quanto le

riduzioni del *budget* pianificato tendono a scaricarsi sugli investimenti, laddove la gestione prosegue inalterata. Il problema dell'effettiva capacità di spesa di risorse stanziata assume una rilevanza centrale. L'ultima relazione del CNIPA sullo stato dell'ICT delle pubbliche amministrazioni segnala come le percentuali di spesa più basse in ICT da parte delle regioni del sud e delle isole rispetto alle altre aree del Paese sono da imputare non ad un'effettiva carenza di fondi ma all'incapacità complessiva di spendere efficacemente risorse disponibili.

Sempre su un piano generale, le misure di contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni adottate negli ultimi anni per consentire il rispetto dei vincoli di finanza pubblica hanno operato in maniera non selettiva, determinando, almeno con riferimento al bilancio dello Stato, riduzioni di spesa di carattere orizzontale, che hanno investito tutti gli stanziamenti per l'informatizzazione, senza operare alcuna considerazione dei diversi livelli di efficienza ed efficacia della spesa. Le economie di spesa dovrebbero invece essere operate verticalmente, attraverso una quantificazione del reale equilibrio costi-benefici di un investimento.

Nell'ambito della spesa per lo sviluppo, risulta inoltre preponderante la parte destinata al supporto dei procedimenti interni rispetto a quella volta al miglioramento dei servizi resi nei confronti dei cittadini, per una spiccata tendenza a privilegiare la domanda interna rispetto a quella esterna. Nel corso delle audizioni è emerso come solo il 10 per cento della spesa complessiva sia stato destinato ai servizi, mentre la maggior parte degli investimenti riguarda l'ammodernamento delle dotazioni strumentali ed il miglioramento delle tecnologie.

Questo è un punto cruciale: occorre spendere di più e meglio per allargare l'offerta dei servizi in rete a vantaggio di cittadini e imprese. Sotto questo profilo è emerso come i progetti di implementazione dei servizi e i progetti di infrastrutturazione della rete siano intimamente correlati e complementari: creare un'in-

frastruttura capace di supportare i servizi rappresenta, dunque, la condizione per lo sviluppo del piano *e-gov* 2012 del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione e, per tali ragioni, è stato evidenziato come i due piani siano stati presentati in modo coordinato dai due ministeri — pubblica amministrazione e innovazione e sviluppo economico e comunicazioni — nel progetto «Cittadinanza digitale». L'accesso alle infrastrutture di telecomunicazione a banda larga e alle tecnologie informatiche evolute è infatti riconosciuto ormai come uno dei bisogni primari per lo sviluppo sostenibile di un territorio.

Nel corso dell'indagine conoscitiva è stato evidenziato come il livello di informatizzazione della pubblica amministrazione in Italia sia caratterizzato da differenze importanti, giacché situazioni di eccellenza e forte modernizzazione convivono con situazioni più arretrate.

Vi sono regioni che sono all'avanguardia rispetto ad alcuni progetti — quale la cartella clinica informatizzata — ed altre che sono molto in ritardo, dando così luogo ad una situazione estremamente differenziata sul territorio sotto il profilo dei servizi resi ai cittadini. Molti procedimenti amministrativi sono ancora caratterizzati da una forte trasmissione in forma di supporti cartacei di tutti i documenti, legata probabilmente ad una forte criticità in termini di «cultura informatica» dei funzionari e dei dirigenti della pubblica amministrazione, che si trovano a dover gestire piattaforme completamente nuove rispetto a quelle del passato. Si tratta quindi di un problema di carattere culturale, che dovrà essere affrontato e risolto, sia a livello centrale sia locale, rispetto alle possibilità che la tecnologia oggi offre.

È in ogni modo emerso come nel corso degli ultimi anni siano state promosse iniziative che vanno nella giusta direzione, a partire dagli accordi siglati a livello centrale con la pubblica amministrazione locale e quelli con le università.

Esistono peraltro tuttora aree sulle quali è opportuno concentrare una parti-

colare attenzione quale la struttura del sistema scuola, della pubblica amministrazione e il sistema della giustizia. Evidentemente, si tratta di macchine particolarmente complesse, caratterizzate da una forte capillarità di enti e di strutture lungo il territorio italiano, quindi particolarmente difficili da gestire in termini di investimenti informatici.

Sul piano della *governance* sono emersi alcuni dati di particolare rilievo.

Il primo attiene alla esistenza di un quadro organizzativo estremamente articolato nel quale non sempre la definizione degli ambiti di competenza appare ispirato a criteri di razionalità. Sono state messe in evidenza sovrapposizioni e duplicazioni di funzioni che certo non giovano al buon funzionamento di un settore di rilevanza strategica per il Paese.

Il secondo aspetto attiene alla difficoltà di trovare un centro di impulso e di coordinamento unitario delle politiche messe in campo nel settore dell'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni, soprattutto per quanto attiene il rapporto tra Stato, Regioni ed enti locali.

Sono stati soprattutto i rappresentanti delle associazioni degli enti locali a sottolineare la necessità di evitare che ogni struttura pubblica si doti di una differente modalità di approccio nell'offerta dei servizi on line e nella comunicazione istituzionale. È risultato, infatti, come spesso si assista ad una spiccata capacità, da parte

degli enti locali, di rappresentare il *front office* anche attraverso l'informatizzazione, evidenziando un buon livello di comunicazione iniziale. Poi, però, quando si tratta di passare a erogare veri servizi ai cittadini e alle imprese, emergono dei problemi, anche per una difficoltà di coordinamento tra regioni ed enti locali.

È stata evidenziata da più parti la assoluta necessità di rafforzare una linea di indirizzo condivisa, attorno a un unico asse che, nel rispetto delle sfere di autonomia costituzionalmente previste, consenta allo Stato di esercitare le funzioni di coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale ad esso attribuite in via esclusiva dall'articolo 117, comma secondo, della Costituzione. In particolare, da parte degli enti locali è pervenuta la richiesta di essere coinvolti, a livello di programmazione, in un progetto di maggiore ampiezza, con direttive più certe da parte dello Stato.

A queste esigenze si ispira il piano « *E-Government 2012* », presentato dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, on. Renato Brunetta, nel gennaio 2009 e nella stessa direzione sembra andare il « Piano straordinario Stato, regioni, enti locali per l'attuazione dell'*e-government*. *E-gov 2010* », approvato dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome nella seduta del 9 aprile 2009.