



POLITICHE DI E-GOVERNMENT E PROGETTI, 1996-2006

di Michele Morciano – 11 maggio 2006

Pubblicato in “ASTRID – Rassegna” n. 29 del 2006

Premessa. In questo breve documento si avanzano alcune proposte per superare le tradizionali carenze dalle amministrazioni nell’attuazione di programmi di e-government, rispetto sia alla fase progettuale che realizzativa e porle così’ effettivamente in grado di tradurre un programma di ammodernamento (Piano di e-government) in concreti interventi operativi; l’obiettivo e’ quello di riuscire a mettere in grado le amministrazioni ad attuare efficaci interventi di reingegnerizzazione dei processi e di innovazione di prodotto, sfruttando al meglio, in una logica di sistema, le capacita’ abilitanti delle tecnologie ICT. A tal fine vengono richiamate alcune precedenti esperienze maturate nel settore dell’informatica pubblica a partire dalla meta’ degli anni novanta, per poterne derivare utili insegnamenti e indicazioni sulle modalita’ di governo e di attuazione di progetti riferibili ad un programma nazionale di e-government.

Le esperienze di riforma maturate nel corso degli anni novanta non hanno trovato compiuto riscontro in interventi sul piano organizzativo e “produttivo” delle amministrazioni, mentre la sempre maggior diffusione delle tecnologie delle comunicazioni e dell’informazione (ICT) si e’ quasi sempre tradotta in un approccio al cambiamento squilibrato verso la sola dimensione tecnologica, senza alcuna integrazione con le altre e molteplici dimensioni che caratterizzano il funzionamento dell’amministrazione; ne e’ derivato un approccio all’innovazione pericolosamente “monodimensionale” che ha “tradito” le effettive capacita’ abilitanti delle ICT e dilatato oltre ogni misura i rischi di insuccesso. E’ completamente mancato il coordinamento tra le iniziative settoriali che, senza alcun governo, si sono espresse attraverso una progettualita’ frammentata e inconcludente, che ha alimentato sprechi e inefficienze.

Occorre invece sviluppare un approccio organico e unitario ai temi complessi dell’ammodernamento delle amministrazioni pubbliche, attraverso misure che coinvolgano tutti quei fattori che determinano gli assetti produttivi e la performance dell’azione amministrativa. E’ indispensabile assicurare la necessaria organicita’ alle iniziative settoriali che riguardano non solo la PA, ma anche la societa’ e le imprese; soprattutto, e’ indispensabile assicurare la disponibilita’ di adeguate capacita’ professionali e modalita’ operative in grado di garantire la buona riuscita delle iniziative progettuali.

1. Programmi e progetti 1996-2006¹. Le esperienze maturate nel settore dell’informatica pubblica negli ultimi undici anni (1996-2006²) hanno dimostrato, attraverso

¹ Le informazioni e i dati di riferimento contenuti in questo articolo sono ricavati da pubblicazioni o siti-web ufficiali e aggiornati alla fine della legislatura; per alcuni dati piu’ significativi l’aggiornamento e’ al 1 maggio 2006.

² Il 1996 viene qui considerato anno “iniziale” di riferimento perche’ e’ attraverso la legge 30 luglio 1996 n.400 che furono finanziati i progetti intersettoriali avviati dall’Aipa.

una preoccupante sequenza di fallimenti di troppe iniziative progettuali, a quali rischi ci si esponga quando si tenti di perseguire politiche di cambiamento attraverso il predominante contributo della componente tecnologica, trascurando quelli di tutti gli altri fattori che, insieme, assicurano l'operatività dell'amministrazione, per di più, in assenza di un rigoroso disegno progettuale di sistema e di adeguate capacità professionali.

Facciamo quindi riferimento alle iniziative che hanno contraddistinto l'intervento pubblico nel settore delle ICT in questi anni, considerando sia i progetti "intersectoriali" dell'Aipa, sia i progetti del Piano di e-government, sia altre iniziative progettuali maturate nel corso di quest'ultima legislatura³; esse hanno mostrato, pur se con una diversa intensità, caratteristiche e problematiche simili, nelle modalità di finanziamento, sotto il profilo realizzativo e, purtroppo, inevitabilmente, anche sotto il profilo dei risultati conseguiti.

1.1. I progetti intersectoriali dell'Aipa. Il progetto Rete unitaria della pubblica amministrazione-Rupa e gli altri progetti intersectoriali ad esso connessi possono essere considerati come i primi progetti di e-government nazionali, derivati dalle iniziative di programmazione di settore attuate dall'Aipa con i Piani Triennali per l'informatica della Pubblica Amministrazione. Essi sono stati finanziati tramite il decreto legge 3 giugno 1996 n.307, convertito nella legge 30 luglio 1996 n.400, che ha autorizzato una spesa di L.180 mld per gli anni 1996, 1997 e 1998; le leggi finanziarie del 1999 e del 2000 hanno previsto ulteriori finanziamenti per altri L.105 mld, portando così il finanziamento complessivo a L.285 mld (€147,2 milioni).

L'Aipa ha finanziato complessivamente 54 progetti, di cui 13 gestiti direttamente, inclusa la realizzazione della Rupa, per complessivi L.136,55 mld (€ 70,52 milioni) e 41 progetti delle amministrazioni centrali, per complessivi L.118,45 mld (€61,2 milioni), oltre alla corresponsione dei primi canoni ai gestori della Rupa per L.30 mld (€15,49 milioni)⁴.

Tra le principali iniziative dell'Aipa ricordiamo il progetto G-Net, quello del Sistema di Comunicazione Dati Territoriali, il SIUP, quello sulla Gestione dei Flussi Documentali, l'Anno 2000 e l'Euro, il Repertorio delle Imprese; non tutti questi progetti sono stati portati a termine con successo, basta ricordare il SIUP, o la rete G-Net, prima realizzata poi dismessa e integrata nella Rupa, (al costo di L. 28,76 mld pari a €14,85 milioni), mentre la Rupa stessa, ribattezzata Sistema Pubblico di Connettività, costituisce ancora oggi l'infrastruttura di rete dell'amministrazione pubblica.

Per quanto qui ci interessa, rinviando la disamina dei singoli progetti alla documentazione disponibile, è opportuno richiamare le conclusioni a cui giunge la Corte dei Conti che afferma⁵: "...resta peraltro un giudizio non positivo sull'andamento dei progetti collegati alla Rupa in relazione all'abbandono del Siup, forse il più importante e innovativo progetto di cooperazione, *alla mancanza di coordinamento ed a talune duplicazioni di interventi, in materia di protocollo elettronico. Anche con riferimento ai progetti conclusi, del resto, resta la considerazione sulla scarsa significatività complessiva di quanto realizzato, sulla frammentarietà degli interventi, spesso aventi ad oggetto sperimentazioni o creazioni di prototipi non ancora in uso e, in alcuni casi oramai superati dalla evoluzione tecnica e da diverse sopravvenute scelte gestionali e organizzative*".

³ Escludiamo da questa breve rassegna i progetti delle amministrazioni centrali o di altri enti locali interamente finanziati sulle proprie disponibilità di bilancio.

⁴ Cfr. Corte dei Conti, Sezione centrale del controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, *Indagine sullo stato di attuazione della Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione (Rupa) e dei progetti collegati*, Roma, 6 giugno 2003, prospetti pp.26-27.

⁵ Cfr. Corte dei Conti, *Indagine*, cit., p.44.

Riferendosi ai progetti delle singole amministrazioni la Corte rileva che⁶ *“emerge un complessivo quadro caratterizzato da ritardi, inefficienze, continui cambiamenti di strategia ed obiettivi, abbandono sostanziale di talune iniziative, scarsa significatività delle realizzazioni, duplicazioni di attività, mancanza di coordinamento, effettuazione di studi, sperimentazione prototipi non seguiti da una diffusione delle applicazioni delle procedure”*. E, ancora, *“L’andamento gestionale è stato negativamente condizionato da una serie di concomitanti fattori”* tra cui *“La scarsa capacità progettuale ed operativa delle amministrazioni.....”*....*“Il finanziamento dei progetti effettuato senza una preventiva valutazione della fattibilità e dell’importanza degli interventi in relazione alle risorse disponibili ed alla reale capacità operativa dei soggetti richiedenti”*, a cui si aggiungono la *“Progressiva perdita di importanza dell’Autorità per l’informatica”* e *“L’avvio della riforma dell’amministrazione centrale e periferica dello stato che ha determinato la perdita di importanza e di attualità di talune iniziative”*⁷.

Nel 2003, a molti anni di distanza dall’avvio della programmazione di settore e dei progetti intersettoriali dell’Aipa dunque, la Corte ben coglie le debolezze sia dell’impianto strategico e progettuale complessivo, sia soprattutto l’incapacità delle amministrazioni a realizzare progetti così complessi: vengono messe in luce carenze nella definizione delle strategie e nella selezione delle iniziative, la mancanza di adeguate valutazioni di fattibilità, le carenti modalità di finanziamento dei progetti, la scarsa capacità operativa delle amministrazioni, la mancanza di coordinamento, la scarsa significatività complessiva di quanto realizzato.

L’Aipa, al momento in cui le furono resi disponibili i fondi per realizzare i progetti, non aveva, sostanzialmente, un “piano di azione”, non aveva cioè sviluppato un disegno complessivo sulla PA in funzione delle “finalità” fissate dal suo decreto istitutivo⁸, ma non aveva neanche sviluppato un organico programma sull’uso delle tecnologie da parte della stessa PA, essendosi limitata ad affrontare alcune tematiche, molto importanti, ma, tutto sommato, settoriali. Trovandosi dunque nella necessità di dover selezionare i progetti da finanziare, essa ha di fatto delegato le amministrazioni ad avanzare delle loro proposte e, dopo una talvolta sommaria valutazione, in assenza di veri e propri studi di fattibilità, ha selezionato i progetti, peraltro, in assenza di garanzie sulla possibilità di una loro effettiva realizzazione e conclusione.

Questo “modello” di attuazione di un programma, se così può definirsi, che prevede una selezione tra i progetti autonomamente definiti dalle amministrazioni, all’interno di criteri molto generali, che risultano pertanto proposti principalmente in base alle contingenti necessità delle amministrazioni stesse e che si attua unicamente attraverso l’erogazione di finanziamenti, lasciando alle amministrazioni l’intera responsabilità della loro traduzione operativa, non può garantire la effettiva attuazione di un disegno generale, né assicurare la effettiva realizzazione dei singoli progetti.

1.2. Il Piano di e-government. Oltre ad altre iniziative di minore entità⁹, il principale programma di ammodernamento dell’amministrazione è stato rappresentato dal *Piano di*

⁶ Cfr. Corte dei Conti, *Indagine*, cit. p.6.

⁷ Cfr. Corte dei Conti, *Indagine*, cit. p.6.

⁸ Cfr. D.L.vo 12 febbraio 1993 n.39, art.1, comma 2, “L’utilizzazione dei sistemi informativi automatizzati di cui al comma 1 risponde alle seguenti finalità: a) miglioramento dei servizi; b) trasparenza dell’azione amministrativa; c) potenziamento dei supporti conoscitivi per le decisioni pubbliche; d) contenimento dei costi dell’azione amministrativa.”

⁹ Facciamo riferimento ai 22 progetti finalizzati, sperimentali e pilota del DFP di cui alle leggi 24 dicembre 1993 n.537 e 15 marzo 1997 n.59, finanziati per oltre 18 mld di lire (€ 9,3 milioni), il cui obiettivo più rilevante era quello di “fornire un insieme di “servizi reali” alle Pubbliche Amministrazioni coinvolte nei processi di cambiamento”.

Azione di e-government che è stato originariamente approvato nel giugno del 2000 dal Comitato dei ministri per la società dell'informazione¹⁰, ma che è stato attuato, non certo nella sua originaria formulazione, solo successivamente nel corso della nuova legislatura. I finanziamenti del Piano, pari a L.800 mld (€413,2 milioni), sono stati autorizzati con le leggi 23 dicembre 2000 n.388 e 28 febbraio 2001 n.26, poi ripartiti tra i vari progetti con i successivi DPCM 6 marzo 2001 e 14 febbraio 2002. Il decreto del febbraio 2002 riporta la definitiva ripartizione dei finanziamenti complessivi¹¹: € 258,2 milioni ai progetti delle Regioni e Enti locali; € 54,2 milioni ai progetti del Ministero dell'Interno; €5,2 milioni ai progetti del Ministero dell'Economia; € 95,6 milioni ai progetti del Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie. I finanziamenti alle Regioni ed Enti locali sono stati poi ripartiti su due principali iniziative, denominate *Fase 1* e *Fase 2*.

1.2.1. La Fase 1 del Piano di e-government. La *Fase 1* ha riguardato il cofinanziamento di progetti, indirizzati alla realizzazione di servizi ai cittadini, alle imprese e di infrastruttura per gli enti locali¹², che utilizzino le “tecnologie informatiche e telematiche per determinare un significativo innalzamento del livello di qualità ed efficienza dei servizi resi ai cittadini e alle imprese”¹³. Sono stati quindi selezionati 138 progetti¹⁴ per un valore complessivo dichiarato di €425 milioni, di cui €120 milioni finanziati sui fondi del piano nazionale di e-government e che prevedevano l'erogazione on line di ben 4.197 servizi (!). Da quanto risulta dal monitoraggio regolarmente compiuto dal Cnipa sull'andamento dei progetti, al 1 maggio 2006, solo per 36 di essi era stato verificato uno “stato di avanzamento lavori” (SAL) al 100%, mentre ben 19 progetti mostavano ancora un SAL inferiore al 60%¹⁵. Il valore complessivo dichiarato per i progetti “conclusi” è pari a € 70,5 milioni, pari al 16,6% del valore complessivo dichiarato, con un valore medio per progetto di € 1,956 milioni; ma il valore di 12 di essi non supera i 500 mila euro, il valore di tre progetti non supera addirittura i 200 mila euro e solo 17 progetti hanno un valore superiore al milione di euro. Il finanziamento complessivo assicurato a questi progetti dal piano di e-government è di poco superiore ai € 24 milioni, con un finanziamento medio di 669 mila euro a progetto. È inoltre interessante notare che per 4 di questi progetti il finanziamento assegnato risulta superiore al valore del progetto, dato che “Si tratta di progetti già in avanzato stato di realizzazione al momento della firma della convenzione”¹⁶, in altre parole, già ben avviati fin dal 2002.

La modestia dei risultati ottenuti in *cinque anni* di legislatura è di per sé evidente, ma ciò che qui ci interessa è la strategia generale e le modalità operative adottate.

Riguardo al disegno strategico, notiamo che l'“Avviso” per la presentazione dei progetti per la *Fase 1* fa riferimento all'unico documento strategico allora disponibile, il *Piano di Azione di e-government* del giugno del 2000, attraverso un rinvio al DPCM 14

¹⁰ Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, *Piano di Azione di e-government*, Roma, 22 giugno 2000.

¹¹ Cfr. DPCM 14 febbraio 2002, Allegato “A”.

¹² Cfr. Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie (DIT) “Avviso”, GU 3 aprile 2002 n.78, art.1, comma 2, “Sono finanziati i progetti che hanno come obiettivo la realizzazione sia di servizi rivolti specificamente ai cittadini ed alle imprese, sia di servizi di infrastruttura per gli enti locali.”

¹³ Cfr. Cnipa, “Avviso”, GU 3 aprile 2002., cit., art.2.

¹⁴ Cfr. Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie, *I progetti ammessi al cofinanziamento sul I° avviso per l'e-government nelle Regioni ed Enti locali*, Roma, 12 gennaio 2003.

¹⁵ Cfr. Cnipa, *Elenco dei progetti per stato di avanzamento dei lavori*, Roma, 1 maggio 2006. È opportuno chiarire che la verifica dello stato di avanzamento lavori, su cui si basa il monitoraggio del Cnipa, non significa che il progetto sia stato effettivamente portato a termine con successo, cioè che abbia superato il collaudo, né che sia stata portata a termine anche la successiva fase di messa in esercizio.

¹⁶ Cfr. Cnipa, *Monitoraggio dei progetti di e-government, Fase I. Terzo rapporto di sintesi*, Roma, 22 settembre 2005, p. 31.

febbraio 2002¹⁷ che si limita ad affermare che i progetti “sono selezionati solo se conformi alle indicazioni ed agli obiettivi generali individuati nel capitolo 2 del piano di azione per l’*e-government* e dei Piani regionali ove esistenti”; nell’“Avviso” sono anche citati gli obiettivi generali da raggiungere che sono così identificati: “a) utilizzare le tecnologie informatiche e telematiche per determinare un significativo innalzamento del livello di qualità ed efficienza dei servizi resi ai cittadini e alle imprese; b) creare, sviluppare ed integrare servizi infrastrutturali mediante reti territoriali che consentano l’interconnessione tra le amministrazioni e lo scambio di informazioni e servizi”¹⁸. Tuttavia, il capitolo 2 del *Piano di Azione di e-government* si limitava a fornire solo alcune indicazioni, e non poteva essere diversamente, su *La visione dell’amministrazione elettronica del Paese*, principalmente sui servizi on-line e l’identificazione dei cittadini, rinviando ad un momento successivo la formulazione della “visione” e la elaborazione e gestione della strategia¹⁹ che sono venuti a mancare completamente nella successiva legislatura.

Gli obiettivi generali riportati nell’“Avviso” non hanno certo potuto surrogare alla mancanza di un disegno strategico²⁰ e quindi definire un quadro di riferimento per le amministrazioni, che si sono limitate ad avanzare proposte progettuali non in relazione ad un predefinito obiettivo di sistema, o in funzione di un percorso comune da compiere, ma in base esclusivamente a contingenze particolari e senza che nessuno si sia preoccupato di verificare, per di più, la loro effettiva capacità di realizzare quanto proposto²¹.

1.2.2. La Fase 2 del Piano di e-government. La Fase 2 del programma di e-government prevede la diffusione dei “processi di innovazione già avviati” e si articola su cinque linee di intervento²²: 1) *Erogazione di servizi infrastrutturali* (€ 35 milioni); 2) *Diffusione territoriale dei servizi per cittadini ed imprese (riuso)* (€ 60 milioni); 3) *Inclusione dei comuni piccoli nell’attuazione dell’e-government* (€ 13,5 milioni); 4) *Avviamento di progetti per lo sviluppo della cittadinanza digitale (e-democracy)* (€ 10 milioni); 5) *Promozione dell’utilizzo dei nuovi servizi presso cittadini e imprese* (€ 9 milioni); in tutto quindi una disponibilità complessiva per € 127,5 milioni.

Al momento sono stati selezionati complessivamente 113 progetti relativi alla prima e alla quarta linee di attività della Fase 2. Riguardo alla prima²³, (*Erogazione di servizi infrastrutturali*), i progetti selezionati sono 56 per un valore complessivo dichiarato di circa €

¹⁷ Cfr DIT “Avviso”, GU 3 aprile 2002., cit., art.2, comma 1.

¹⁸ Cfr DIT “Avviso”, GU 3 aprile 2002., cit., art.2, comma 2.

¹⁹ Cfr. *Piano di Azione...*, cit. pp. 5-6.

²⁰ Altri documenti, come *I 10 Obiettivi di legislatura per la digitalizzazione dell’amministrazione*, Comitato dei ministri per la società dell’informazione, Roma, 13 febbraio 2002, le *Linee guida del Governo per lo sviluppo della Società dell’informazione nella legislatura*, Ministro per l’Innovazione e le Tecnologie, Roma, giugno 2002, o “*L’e-government per un federalismo efficiente: una visione condivisa, una realizzazione cooperativa*”, Commissione permanente per l’Innovazione e le Tecnologie, Roma, 1 aprile 2003, sono documenti programmatici che forniscono indirizzi per la politica di settore, ma non sono certo riconducibili ad analisi o studi di tipo strategico attraverso cui si delinea il modello a tendere delle amministrazioni pubbliche.

²¹ I ritardi poi sperimentati nell’attuazione perfino di progetti di complessità non certo eccezionale ha portato il Dipartimento per l’Innovazione e le Tecnologie a lanciare il 10 settembre 2005 contro le amministrazioni in ritardo una clamorosa “diffida ad adempiere”, minacciando la risoluzione della convenzione sottoscritta con il Dipartimento, (cfr. Gentili M., *Recupero dei cofinanziamenti destinati ai progetti a rischio della prima fase del piano di e-government*, Cnipa, Roma, 2005.). C’è da chiedersi, a fronte di questo atto, certo non consueto nei rapporti tra amministrazioni, se lo stesso Dipartimento si sia mai reso conto dei motivi di questi ritardi - e di chi ne porti le vere responsabilità’.

²² Cfr. Ministro per l’Innovazione e le Tecnologie, *L’e-government nelle Regioni e negli Enti locali: II fase di attuazione*, Roma, 27 novembre 2003.

²³ Cfr. Cnipa, “Avviso”, GU 1 giugno 2004 n.127; per la graduatoria cfr. *Progetti cofinanziati per regione e cofinanziamento assegnato e Progetti cofinanziati per le diverse aree geografiche*, www.cnipa/E-gov per Regioni ed Enti locali.

97 milioni, con un valore medio quindi di circa € 1,73 milioni a progetto; il cofinanziamento erogato non supera in media i 625 mila euro e ad alcuni progetti sono stati assegnati finanziamenti di poco superiori ai 100 mila euro. Riguardo invece alla quarta linea di attività (*Avviamento di progetti per lo sviluppo della cittadinanza digitale - e-democracy*), i progetti ammessi al finanziamento²⁴ sono 57 per un investimento complessivo dichiarato di € 41 milioni; il cofinanziamento complessivo è di € 9,5 milioni con un finanziamento medio per progetto di 167 mila euro; sette progetti non superano i 50 mila euro di cofinanziamento e due si sono aggiudicati 15 mila euro ciascuno.

Si tratta nel complesso di iniziative progettuali di modesta entità e scarsamente significative rispetto ad obiettivi più generali di sistema. Anche in questi casi è stato utilizzato il ben sperimentato “modello” operativo che prevede un bando (“Avviso”), contenente gli “obiettivi” e i “criteri” etc., la selezione dei progetti proposti “dal basso”, quindi incentrati tutti su più o meno pressanti esigenze locali, la definizione del cofinanziamento e l’affidamento delle attività in presenza, comunque, delle ben note carenze progettuali e realizzative delle amministrazioni.

Riguardo alle altre iniziative, quella sulla *Inclusione dei comuni piccoli nell’attuazione dell’e-government*, essa è indirizzata²⁵ a “favorire la cooperazione e l’associazione dei Piccoli Comuni attraverso la costituzione di Centri di servizio territoriali” anche attraverso “il ricorso ai servizi da questi erogati”. Oltre al cofinanziamento per € 13,5 milioni, sono anche previsti € 1,5 milioni per sostenere attività di “assistenza, animazione (*sic!*), tutoraggio, e supporto sul territorio”²⁶.

La linea di attività *Promozione dell’utilizzo dei nuovi servizi presso cittadini e imprese* ha come obiettivo la “promozione dei servizi di e-government presso cittadini ed imprese” e prevede una selezione di progetti per la realizzazione di “campagne di comunicazione finalizzate alla promozione dei servizi di e-government”²⁷.

Riguardo alla *Diffusione territoriale dei servizi per cittadini ed imprese - riuso*, questa iniziativa prevede il “riuso di soluzioni valutate e monitorate dal CNIPA nell’ambito dell’attuazione dei progetti cofinanziati con il primo avviso di *e-Government*”²⁸ e si dovranno pertanto individuare e finanziare “progetti che prevedano il riuso delle soluzioni di *e-Government* presenti nel catalogo delle soluzioni”²⁹; dunque, si fa riferimento alle soluzioni realizzate nel corso della *Fase 1* del piano di e-government per diffonderle (riuso) ad altre amministrazioni. Una immediata considerazione riguarda proprio i progetti portati a termine nella *Fase 1* che, come abbiamo visto, sono fin’ora solo 36, ma, evidentemente, viene data la possibilità di “riusare” anche soluzioni progettuali ancora in fase di realizzazione³⁰. In ogni caso, è opportuno chiarire che la possibilità di riuso di un sistema applicativo dipende essenzialmente dalla sostanziale omogeneità delle specifiche funzionali, organizzative e tecniche dei sottostanti processi di servizio delle due amministrazioni, una delle quali può riusare, *a queste condizioni*, un sistema applicativo realizzato dall’altra che ne ha titolo di

²⁴ Cfr. Cnipa, “Avviso”, GU 13 aprile 2004 n.86; per la graduatoria cfr. *Proposta di cofinanziamento ai progetti di e-democracy*, www.cnipa/E-gov per Regioni ed Enti locali.

²⁵ Cfr. Cnipa, “Avviso”, GU 13 settembre 2005, n.213, art.2, comma 1.

²⁶ Cfr. Cnipa, *Linee guida per la costituzione e l’avvio dei CST*, Roma, 2005, p.4, www.cnipa/E-gov per Regioni ed Enti locali.

²⁷ L’“Avviso” per la selezione dei progetti di comunicazione non è stato ancora pubblicato, cfr. www.cnipa/E-gov per Regioni ed Enti locali.

²⁸ Cfr. Cnipa, “Avviso”, GU 11 marzo 2006, n.59, art.1, comma 1, lettera b.

²⁹ Cfr. Cnipa, “Avviso” GU 11 marzo 2006..., cit., art. 2, comma 1.

³⁰ Sono state proposte per il riuso, dai coordinatori di 84 progetti, evidentemente in gran parte ancora da concludere, 264 soluzioni applicative, che costituiscono così il cosiddetto “Catalogo delle soluzioni di e-government”, cfr. www.cnipa/catalogoriuso.

proprietà'; ci sembra pertanto difficile, vista la genesi dei progetti della *Fase 1*, che soluzioni applicative realizzate, o in corso di realizzazione, in totale autarchia dalle amministrazioni possano risultare oggetto di riuso³¹.

Al termine dei cinque anni di legislatura il programma di e-government finalizzato alle Regioni ed Enti locali ha prodotto quindi i seguenti *risultati*:

- progetti “conclusi”: **36** (valore medio di € 1,956 milioni);
- progetti avviati ma ancora da concludere: **102** (valore medio di € 3,48 milioni);
- altri progetti selezionati: **113** (valore medio di € 1,22 milioni³²).

Il tutto a fronte di fondi disponibili e (parzialmente) utilizzati pari a € **247,5** milioni, escludendo i finanziamenti messi a disposizione dalle amministrazioni, che ammonterebbero, per le sole iniziative richiamate, secondo le indicazioni del DIT-Cnipa, a ulteriori € **316** milioni³³.

1.3. Altri progetti del Piano di e-government e altre iniziative. Il DPCM 14 febbraio 2002 riporta, nella citata Tabella all'Allegato “A”, oltre ai progetti per le Regioni ed Enti locali, altre iniziative progettuali che riguardano le Anagrafi e la carta d'identità (€ 54,2 milioni), l'e-procurement (€ 5,1 milioni), la formazione (€ 33,5 milioni), i portali (€ 23,2 milioni), oltre ai finanziamenti per i servizi di rete e management (€ 36,1 milioni).

Sulla Carta d'identità elettronica e' opportuno fare riferimento a considerazioni già espresse nel 2001 che sottolineavano, già allora, il sostanziale fallimento del progetto³⁴; l'accavallarsi di iniziative “concorrenti”, riguardanti la carta nazionale dei servizi e la tessera sanitaria, testimoniano la mancanza di una organica politica sulla materia e una “rincorsa” di appalti, con gli inevitabili sprechi, che sembra caratterizzare, più che altro, la strategia di e-government della legislatura³⁵.

³¹ La possibilità di riusare una soluzione applicativa dipende inoltre da altre “condizioni di carattere tecnico ed organizzativo che non sono in generale assicurate dal modello finora proposto”, cfr Osnaghi A., *Considerazioni e suggerimenti per un nuovo modello per l'impegno dei fondi del riuso*, 2006, che fa riferimento alla pratica impossibilità di riuso in presenza di “un ambiente di esecuzione (una piattaforma tecnologica) proprietario e non disponibile o replicabile presso le altre amministrazioni per ragioni di costo, di complessità di gestione e di integrazione con le soluzioni tecnologiche esistenti” e, ancora, cita il caso della “mancanza di supporto per le soluzioni realizzate da progetti di e-Government” che dipende dal “modello adottato per il finanziamento dei progetti di e-Government della prima fase”, cfr. Osnaghi A. *Considerazioni...*, cit..

³² Di cui 54 progetti relativi all'e-Democracy risultano avviati, cfr. Cnipa, *Comunicato stampa 17 aprile 2006*, www.cnipa/comunicati

³³ Valore complessivo dichiarato dei progetti meno i cofinanziamenti messi a disposizione dal piano di e-government.

³⁴ Cfr. Osnaghi A., *Raccomandazioni per il progetto CIE*, 26 luglio 2001, Osnaghi A., *Le criticità del programma Carta d'Identità Elettronica*, 25 febbraio 2006.

³⁵ Il governo Berlusconi definiva tra i *10 Obiettivi di Legislatura...*, cit., anche quello di distribuire 30 milioni di CIE e CNS entro il termine della legislatura, con un finanziamento iniziale di € 54,2 milioni, (cfr. DPCM 14 febbraio 2002, cit.): a tutt'oggi ne risultano emesse poco più di 300 mila. La Regione Lombardia decideva già nel 2001 di sostituire la tessera sanitaria con una smart card e ad oggi sono state distribuite oltre 9 milioni di carte, ma non tutti i cittadini hanno il PIN, né il lettore di scheda, pertanto la carta non è fisicamente utilizzabile e non si sa quali servizi siano effettivamente attivabili on line; Tronchetti Provera dichiarava che la Telecom stava finanziando l'iniziativa con un investimento di € 264 milioni. Sull'iniziativa della Regione Lombardia cfr. CRC-Cnipa-Formez, *Terzo Rapporto sull'innovazione nelle Regioni d'Italia-2005*, Roma, Giugno 2005. Il Cnipa ha bandito una gara del valore di € 70 milioni per la fornitura di beni e servizi connessi alla realizzazione distribuzione e gestione di 3.000.000 di CNS e di 500.000 lettori per le amministrazioni ubicate nelle regioni meridionali (Abruzzo, Basilicata, Campania, Calabria, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia), cfr. Cnipa, Bando di gara del 18.5.2005 e Capitolato tecnico per l'appalto dei “*Servizi informatici e e fornitura di beni connessi alla realizzazione, distribuzione e gestione della Carta Nazionale dei Servizi (CNS)*” . Il Ministero dell'Economia e il Ministero della Salute hanno avviato un progetto per la sperimentazione presso diverse Regioni di una nuova

Le iniziative sul Sistema Pubblico di Connettività e i portali, sono state anch'esse oggetto di analisi e puntuali commenti che non è necessario qui ripetere³⁶, mentre è opportuno per lo meno richiamare quelle altre iniziative per le quali sono stati istituiti specifici fondi di dotazione, tra cui:

- 1) *Fondo di finanziamento per i progetti strategici nel settore informatico*³⁷, con una dotazione complessiva di € 336,5 milioni per gli anni 2002-2006;
- 2) *Fondo per le aree sottoutilizzate*³⁸, con una dotazione complessiva di € 376 milioni;
- 3) *Fondo per il finanziamento di progetti di innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni e nel paese*³⁹, con una dotazione di € 100 milioni per il 2003;
- 4) *Fondo finalizzato al finanziamento di progetti di ricerca di rilevante valore scientifico anche con riguardo alla tutela della salute e all'innovazione tecnologica*⁴⁰, con una dotazione di € 325 milioni per gli anni 2003-2004;

finanziamenti che assommano a € 1.137,5 milioni, non tutti, comunque, nella diretta disponibilità del Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie; infatti, queste iniziative trovano di solito attuazione attraverso deliberazioni del Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione o, in alcuni casi, del CIPE e comunque attraverso il concerto di più dicasteri, con cui si approvano le iniziative e/o i progetti presentati dalle diverse amministrazioni; anche in questo caso è difficile rintracciare nelle varie iniziative settoriali un collante strategico che non sia un generico richiamo a indirizzi programmatici di settore o a generali obiettivi di legislatura.

Senza approfondire queste ultime iniziative e prima di esporre le nostre considerazioni sul programma di e-government, notiamo comunque che la legislatura si chiude portando all'onore delle cronache altri due progetti strategici del governo in materia di e-government, lo scrutinio elettronico e il portale del turismo che, ci sembra, si caratterizzano anch'essi per la visione strategica e le collaudate modalità operative che hanno contraddistinto tutte le altre iniziative richiamate. Il progetto sullo scrutinio elettronico, che è stato finanziato per oltre € 34 milioni⁴¹, ha suscitato numerose polemiche, principalmente per la decisione di sperimentarlo in occasione delle ultime elezioni politiche, ma anche per le modalità seguite nell'appalto; dopo le inevitabili contestazioni, nulla più si è saputo dell'iniziativa; in una situazione altrettanto critica parrebbe trovarsi anche il progetto sul Portale Nazionale del Turismo, finanziato per € 45 milioni⁴².

2. I fattori critici. Dalle esperienze maturate in questi anni possiamo trarre alcune conclusioni sui fattori che, a nostro avviso, più hanno inciso nell'impedire un reale e radicale ammodernamento dell'amministrazione pubblica:

Tessera sanitaria, cfr. Decreto Ministero dell'Economia e delle Finanze, GU 2 luglio 2004, n.153. Il programma prevede la prosecuzione della sperimentazione in Abruzzo e la sua estensione all'Umbria, Emilia Romagna, Veneto e Lazio e, in una fase successiva, la sua diffusione in tutte le altre Regioni.

³⁶ Cfr., ad esempio, Dente B., a cura di, *"Federalismo informatico e rinnovamento delle istituzioni: dieci tesi sull'E-government"*, Astrid, Roma, marzo 2002.

³⁷ Cfr Legge 16 gennaio 2003 n.3, art 27 e Legge 24 dicembre 2003 n.350, art 4.

³⁸ Cfr Legge 27 dicembre 2002 n.289, art 61, comma 1.

³⁹ Cfr Legge 27 dicembre 2002 n.289, art 26, comma 1.

⁴⁰ Cfr Legge 27 dicembre 2002 n.289, art 56, comma 1.

⁴¹ Cfr. D.L.vo 3 gennaio 2006 n.1, convertito con legge 27 gennaio 2006 n.22, che, all'art.2, comma 6, stabilisce che si procede (con l'appalto) "...anche in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato".

⁴² Cfr. Cfr. Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione, *Deliberazione del 16 marzo 2004*; Legge 14 maggio 2005 n.80 e Decreto Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie 7 marzo 2006.

1) *Mancanza di un disegno strategico complessivo sulla PA.* E' mancata un'analisi strategica sulla PA e i rapporti che questa instaura con i cittadini e le imprese e, di conseguenza, la formalizzazione di un *modello di riferimento* di un'amministrazione radicalmente rinnovata, verso la quale *guidare* le amministrazioni con interventi sui versanti normativo, organizzativo e tecnologico. Non basta stabilire degli obiettivi, come i 30 milioni di carte, o una infrastruttura di rete, o l'uso della posta elettronica nelle amministrazioni, o le modalita' di fruizione di un servizio: questi sono *strumenti*, non obiettivi. Gli obiettivi sono i *rapporti* tra PA, imprese e cittadini e sono questi *rapporti* che dobbiamo innovare e semplificare: come vogliamo che sia la nuova PA, come vogliamo che si *relazioni* con la societa'? Senza un disegno sulla "PA che vogliamo", si continuera' a procedere, inevitabilmente, attraverso iniziative frammentate e non coordinate.

2) *Mancanza di coordinamento tra le iniziative settoriali.* Gli interventi nei diversi settori, (sanita', scuola, fisco, etc.), sono parte integrante di una politica di innovazione della PA, ma essi sono decisi ed attuati indipendentemente gli uni dagli altri, rendendo ancora piu' evidente la mancanza di una strategia e alimentando gli sprechi, invece di perseguire economie di scala. Lo stesso piano di e-government non ha agito da collante per l'attuazione di un disegno unitario ed esso si identifica oramai piu' come una sommatoria di progetti, che non per i suoi risultati di sistema; anche le altre iniziative finanziate tramite gli appositi fondi di dotazione sono caratterizzate da una spiccata valenza settoriale.

3) *Carenze nelle modalita' di attuazione del programma.* Qualsiasi programma di ammodernamento si traduce (dovrebbe) in progetti attraverso cui si incide sulle funzioni, sull'organizzazione e sui prodotti-servizi delle amministrazioni; diventano quindi critiche le modalita' operative attraverso cui si "trasformano" i fondi disponibili in nuovi assetti di processo o in nuovi prodotti-servizi; diventa critico il raccordo tra tutti i fattori che contribuiscono all'azione amministrativa e il raccordo tra tutti gli attori: sono dunque critici i *progetti attraverso cui si attua il programma*. Ma i principali responsabili del programma, il DIT e il Cnipa, si sono preoccupati soprattutto di distribuire i finanziamenti attraverso "avvisi" e commissioni, piu' che della definizione dei progetti e di come ottenere effettivamente risultati qualificanti ed e' stata alimentata cosi' una "corsa al progetto" visto dalle amministrazioni come una occasione di acquisizione di fondi; la elevata numerosita' dei progetti finanziati, 251, tra *Fase 1* e due sole delle 5 *linee* previste dalla *Fase 2* e il loro "nanismo", sono testimonianza del sostanziale fallimento della strategia adottata.

4) *Scarsa capacita' progettuale e operativa delle amministrazioni.* La capacita' progettuale e operativa delle amministrazioni e' modesta; i motivi sono ben noti a tutti e non c'e' qui bisogno di richiamarli⁴³; l'ovvio corollario a questa constatazione e' che o si supera questa criticita', o e' inutile illudersi di riuscire ad ammodernare l'amministrazione in tempi ragionevoli. Casomai, non si capisce perche' si sia continuato a pretendere dalle amministrazioni pubbliche, di solito gia' al limite della loro disponibilita' di risorse, spesso neanche sufficientemente qualificate per queste esigenze, anche l'impegno straordinario che la realizzazione di un progetto di e-government comporta; la generale carenza di specifiche professionalita' non ha nemmeno consentito alle amministrazioni di attuare con successo politiche di outsourcing.

3. Per superare le criticita'. Per ridare slancio al processo di ammodernamento dell'amministrazione e sufficienti garanzie di successo ad una politica di e-government occorre superare tutte le criticita' che in questi anni sono venute alla luce, dal carente disegno strategico, alla mancanza di coordinamento delle iniziative, alle penalizzanti modalita' di attuazione del programma, alle carenze progettuali delle amministrazioni; continuare ad

⁴³ Cfr., ad esempio, Osnaghi A., *Semplificare la vita dei cittadini e delle imprese*, Seminario sull'Innovazione e qualità delle Pubbliche Amministrazioni, Roma 6 luglio 2005.

attuare politiche di intervento seguendo consolidate e fallimentari prassi contribuirà a penalizzare sempre di più il nostro Paese, sia in termini di sviluppo civile e democratico, sia rispetto ai nostri partners e concorrenti sui mercati internazionali⁴⁴.

E' dunque possibile avanzare alcune proposte che, a nostro avviso, possono contribuire a superare quelle criticità che per molti anni hanno impedito una efficace politica di ammodernamento dell'amministrazione.

1) *La definizione della strategia.* Occorre innanzi tutto definire con chiarezza il disegno a tendere della PA in relazione alle sue funzioni e modalità di relazione con la società; occorre formalizzare un *modello di riferimento* dell'amministrazione a cui tendere nello spazio dei prossimi 5 e 10 anni ed utilizzare questo disegno per definire il percorso di avvicinamento attraverso interventi sulla normativa, (semplificazione e reregolamentazione), l'organizzazione e le ICT, tenendo conto, per queste ultime, della loro prevedibile evoluzione. Molte componenti di questo disegno sono già state sviluppate, magari indipendentemente le une dalle altre e sarà possibile fare tesoro delle esperienze maturate in questi anni; sarebbe anche utile valorizzare quegli studi e analisi che sono già disponibili, ma che non sono stati ancora utilizzati a questo fine. Occorrerà integrare nel disegno strategico le componenti relative alla semplificazione e reregolamentazione, l'organizzazione e lo sviluppo delle risorse umane.

2) *Il coordinamento delle iniziative settoriali.* Una politica di e-government dovrà necessariamente prevedere interventi su tutti i principali settori attraverso cui l'amministrazione si relaziona con la società, (sanità, scuola, giustizia, fisco, previdenza, etc.). Ne deriva una molteplicità di iniziative diverse che però dovranno costituire parte di un unico disegno politico e avere come obiettivo la realizzazione di una amministrazione che opera come un unico ed organico sistema; occorre dunque presidiare tutte le possibili e desiderabili integrazioni trasversali tra le iniziative settoriali, razionalizzando gli interventi "verticali" e sviluppando tutte le possibili economie di scala che da esse possono derivare.

3) *La definizione e attuazione dei progetti e le modalità attuative.* Il rinnovamento della PA passa attraverso la capacità progettuale delle amministrazioni. La trasformazione di un piano di e-government in una radicale razionalizzazione e rinnovamento dei processi produttivi delle amministrazioni, dei prodotti-servizi erogati e delle modalità di relazione dell'amministrazione con la società passa per il programma di lavoro e i progetti attuativi.

Occorre definire un programma di lavoro che non esploda in centinaia di iniziative, ma che si articoli solo su pochissimi progetti che privilegino gli snodi effettivi del rinnovamento, che saranno gestiti centralmente e portati a termine nei termini previsti; attraverso di essi si dovranno realizzare sistemi prototipali o pilota, che saranno poi diffusi presso le amministrazioni.

Le specifiche dei sistemi dovranno essere le più generali, in modo da consentire una effettiva modellazione del maggior numero di esigenze; l'armonizzazione dei correlati aspetti normativi, regolamentativi e organizzativi dovrà procedere contemporaneamente alla realizzazione dei prototipi o dei sistemi pilota, in modo da consentirne il maggior tasso di riuso; la loro diffusione presso le amministrazioni riguarderà non solo gli applicativi, ma anche le soluzioni organizzative, insieme a iniziative di formazione; si dovranno prevedere e assicurare per il futuro la gestione e conduzione dei sistemi e garantire la loro evoluzione.

⁴⁴ Il *World Economic Forum* nella graduatoria internazionale sulla *Networked Readiness Index Rankings 2005* pone l'Italia al 42° posto su 115 paesi; meglio di noi si posizionano, oltre a tutti i principali paesi industrializzati, anche, ad esempio, la Slovenia, l'Ungheria, il Portogallo, Cipro, Malta e la Tunisia che figurava tra i paesi selezionati dal nostro governo per partecipare all'iniziativa *E-government for Development*. La graduatoria *2006 E-readiness Rankings* stilata dall'*Economist Intelligence Unit* ci colloca invece al 26° posto su 72 paesi. Pur adottando tutte le necessarie cautele nell'interpretare queste graduatorie, ci sembra tuttavia che il relativo *gap* che ancora ci separa dai nostri principali partners europei emerga con sufficiente chiarezza.

Attraverso il piano di e-government non si dovrà mettere a disposizione delle amministrazioni un finanziamento, ma un prodotto finale, “chiavi in mano”.

Per realizzare un simile disegno occorre disporre di avanzate professionalità sui temi organizzativi, tecnologici, contrattuali e di project management che consentano di definire rapidamente i principali progetti di reingegnerizzazione, assicurando la massima integrazione con lo sviluppo degli altri fattori, (normativi, organizzativi, risorse umane); occorre disporre non solo di una cabina di regia snella e altamente professionalizzata, ma anche di una struttura pubblica dotata di una altrettanto forte capacità progettuale e realizzativa con risorse proprie, o facendo ricorso al mercato e con una elevata capacità contrattuale.

L’attuazione di questo disegno potrebbe prevedere l’utilizzo a favore di tutte le amministrazioni pubbliche delle competenze professionali della Sogei⁴⁵, specialmente quelle di progettazione, conduzione dei progetti e rapporti con il mercato; la stessa Sogei potrà assicurare alle amministrazioni ogni altra attività consulenziale sul versante del governo delle iniziative progettuali. E’ importante valorizzare il ruolo pubblico di questa società che potrà mettere a disposizione di tutte le altre amministrazioni le sue specifiche competenze, svolgendo un ruolo importante anche sul delicato versante delle politiche di outsourcing e dei rapporti con i fornitori.

Occorre assicurare una forte capacità progettuale e di coordinamento anche alle autonomie locali, per garantire loro la necessaria capacità operativa e, nel contempo, un forte coordinamento con le politiche nazionali. A tal fine si può prevedere di sviluppare consorzi pubblici e/o centri servizi, che dovranno assicurare il supporto alla fase progettuale delle iniziative, lo sviluppo dei sistemi informatici, anche attraverso il ricorso al mercato e la gestione dell’esercizio.

Conclusioni. La Pubblica Amministrazione svolge un ruolo cruciale per la crescita non solo civile e democratica del Paese, ma anche rispetto alla sua capacità di successo sui mercati internazionali: essa è fondamento di quelle infrastrutture che ne determinano, insieme ad altri fattori, il relativo successo o declino⁴⁶. Porre l’ammodernamento dell’amministrazione al centro del programma di legislatura, significa quindi porre le premesse per il superamento di quei vincoli strutturali che influenzano negativamente la capacità di crescita del sistema.

L’ammodernamento dell’amministrazione dipende da un insieme complesso di circostanze, tra le quali spicca la capacità di utilizzo delle tecnologie ICT, in stretta

⁴⁵ La necessità di un partner pubblico che operi accanto e a favore delle amministrazioni emerge, secondo noi, con chiarezza dalle vicende progettuali degli ultimi anni; e’ inoltre evidente che, anche per altri anni a venire, sarà difficile, soprattutto per le amministrazioni di minori dimensioni, recuperare quel *gap* organizzativo e di professionalità che, in generale, le contraddistingue; la Sogei ci sembra la candidata naturale a ricoprire questo ruolo, anche se, ovviamente, non si possono a priori escludere altre soluzioni. Naturalmente, ciò non significa escludere il mercato dalle politiche di e-government, ma, al contrario, fornire alle amministrazioni le necessarie competenze e forza contrattuale per poter scegliere i fornitori sulla base delle loro effettive capacità e meriti.

⁴⁶ Tra i numerosi studi sul sistema economico e industriale italiano che esplicitamente evidenziano lo stretto legame tra *performance* e infrastrutture è opportuno richiamare quello di Ciocca P., Rey G.M., “*Per la crescita dell’economia italiana*”, i quali ci ricordano che il “*ristagno ultradecennale dell’economia italiana.....è dovuto a più fattori interni, riconducibili a quattro: finanze pubbliche, squilibrate; infrastrutture fisiche e giuridiche, inadeguate; nanismo delle imprese, cronico; sollecitazioni concorrenziali, scarse.*”. Almeno tre dei quattro fattori citati sono il diretto risultato delle politiche pubbliche: squilibri di finanza pubblica; infrastrutture fisiche, giuridiche ed amministrative inadeguate; sollecitazioni concorrenziali insufficienti; ed è evidente la stretta correlazione esistente tra gli andamenti di lungo periodo del ciclo economico e la qualità delle infrastrutture, di cui la pubblica amministrazione è parte integrante e, anzi, fondamento, cfr. Ciocca P., Rey G.M., *Per la crescita...*, cit., Economia Italiana, n.2, 2004, p.353.

correlazione con gli altri fattori che contribuiscono a determinarne le funzionalità e la sua capacità di interagire con la società e le imprese, favorendone la crescita.

Le politiche per l'innovazione e, in particolare, quelle di e-government, possono rappresentare strumenti efficaci per realizzare, in un periodo di tempo certo non breve, un radicale ammodernamento dell'amministrazione, ma perché ciò accada occorre una radicale rivisitazione delle strategie fin qui adottate, (o *non* adottate) e delle modalità operative impiegate, che si sono dimostrate inefficaci ed insufficienti per assicurare al sistema il recupero di quei margini di competitività ancora compressi dalla insufficienza delle infrastrutture amministrative.