

La governance nell'e-Government: l'e-governance¹

di Carlo Notarmuzi

gennaio 2005

(in corso di pubblicazione in *I mercati dell'amministrazione*, a cura di Giacinto della Cananea e Luigi Fiorentino, ed. Il Sole-24 ore)

SOMMARIO: 1. *e-Government* ed *e-governance*. - 1.1 Importanza della *governance* per l'*e-Government*. - 2. Le forme dell'*e-governance*. 2.1 Le Conferenze Stato Regioni ed autonomie locali. 2.2 Le strutture organizzative per l'attuazione dell'*e-Government*. 2.3 La visione condivisa per l'*e-Government*. 2.4 Il sistema pubblico di connettività. - 3. Conclusioni.

1. *E-Government ed e-governance*

L'ultimo decennio del secolo appena concluso è stato caratterizzato, tra l'altro, da un crescente sviluppo della legislazione amministrativa finalizzata a migliorare i rapporti tra le amministrazioni pubbliche, i cittadini e le imprese. Da una pubblica amministrazione avvolta in una torre eburnea con i cittadini nel ruolo di semplici amministrati, si è dato un notevole sviluppo perché tale rapporto cambiasse ed i cittadini assumessero il ruolo di utenti o ancora meglio di clienti delle pubbliche amministrazioni².

Questo cambiamento è avvenuto grazie a norme quali la legge sul procedimento amministrativo, l'istituzione di autorità preposte alla tutela degli interessi costituzionalmente protetti, nonché la semplificazione amministrativa dei rapporti cittadini-pubblica amministrazione. In particolare gli aspetti che hanno caratterizzato la semplificazione amministrativa sono costituiti, tra l'altro, dallo snellimento dei procedimenti amministrativi e dalla riduzione degli oneri amministrativi a carico di cittadini e imprese, c.d. decertificazione.

All'alba del terzo millennio ci si è resi conto, che queste forme di semplificazione, sebbene abbiano prodotto rilevanti risultati, non erano sufficienti o, per lo meno, occorreva procedere anche in un'altra direzione. Lo sviluppo dell'informatica e più in generale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) ha evidenziato nuove esigenze per l'azione amministrativa: ridurre il numero dei certificati da presentare o il numero degli adempimenti da effettuare è di estrema utilità, ma la possibilità di non doversi recare presso gli uffici pubblici e poter operare *on line* rappresenta certamente un ulteriore passo avanti.

Ciò ha determinato la necessità di riorganizzare dal punto di vista normativo-tecnologico i rapporti tra i cittadini e le pubbliche amministrazioni, nonché le relazioni tra le stesse pubbliche amministrazioni. In tal senso, sono state disciplinate le modalità di accesso da parte dei cittadini ai servizi resi con modalità telematiche da parte delle pubbliche amministrazioni, introducendo

¹ Il presente lavoro è in corso di pubblicazione nel volume *I mercati dell'amministrazione*, ricerca dell'Università di Urbino e della Presidenza del Consiglio dei ministri, a cura di Giacinto della Cananea e di Luigi Fiorentino, edita da Il sole 24 ore.

² S. Cassese, *Dalla vecchia alla nuova disciplina dei servizi pubblici*, in *Rassegna giuridica dell'energia elettrica*, 1998, p. 237. G. Napolitano, *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Padova, Cedam, 2001.

strumenti quali la carta d'identità elettronica, la carta nazionale dei servizi e l'uso di *userid* e *password* – c.d. *front-office*; inoltre, è stata avviata la riorganizzazione dei procedimenti amministrativi al fine di consentirne lo svolgimento anche con modalità telematiche – c.d. *back-office*. A ciò si aggiunge anche l'adeguamento e la modernizzazione delle reti telematiche, nonché la recente realizzazione di una rete che non fosse solo di collegamento tra i sistemi informatici delle pubbliche amministrazioni, ma potesse consentire lo scambio delle informazioni, al fine di svolgere i procedimenti amministrativi con modalità telematiche ed erogare servizi a cittadini ed imprese – c.d. sistema pubblico di connettività³.

L'utilizzo delle moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione ICT, come quelle sin qui descritte, legate allo sviluppo dell'informatica e di *internet* nel processo di ammodernamento delle pubbliche amministrazioni viene comunemente definito *e-government*⁴. Questa espressione dall'acronimo inglese “e” iniziale di *electronic* e *governement*, letteralmente governo elettronico, vuole indicare la nuova filosofia gestionale delle politiche pubbliche, caratterizzata dall'utilizzo dell'ICT nel processo di ammodernamento delle pubbliche amministrazioni⁵. L'espressione *e-Government* intende far riferimento alle innovazioni di servizio e di processo realizzate dalle pubbliche amministrazioni mediante l'uso di tali tecnologie⁶. Si tratta quindi di un processo di innovazione tecnico-organizzativa della macchina pubblica, finalizzato a favorire “l'integrazione dei processi di produzione e fornitura dei servizi interni ed esterni alla pubblica amministrazione”⁷.

Il perseguimento e la realizzazione delle politiche per l'*e-Government* non può, tuttavia, essere limitato solo alla informatizzazione dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazione ed alla realizzazione di una “amministrazione elettronica” ai fini della semplificazione, della trasparenza e dell'integrazione dei processi interni⁸, ma deve estendersi verso un nuovo modo di amministrare, ricomprendendo in tale espressione non solo l'azione degli organismi pubblici, ma anche quello delle imprese private. In tal modo il termine *e-Government* esce da un significato legato al concetto di governo inteso nella sua accezione squisitamente politica, per espandersi a qualunque forma di amministrazione esercitata con strumenti tecnologici.

Ciò aggiunge al concetto di *e-Government* la necessità di associare le modalità attraverso le quali tale condivisione può essere realizzata.

Dal complesso delle attività descritte emergono diversi modelli di *e-Government* che caratterizzano le forme di rapporti tra amministrazione, cittadini ed imprese e, con specifico riferimento ai profili del presente lavoro, ai rapporti tra amministrazioni, c.d. *Government to Government* – G2G⁹.

³ V. *infra*, par. 2.3.

⁴ M. Pollifroni, *Processi e modelli di e-government ed e-governance applicati all'azienda pubblica*, Milano, 2003, p. 4

⁵ V. Sarcone, *Per un'innovazione delle politiche governative: l'e-government*, in www.diritto.it

⁶ Si segnala anche la puntuale nozione fornita da S. Bombardelli, *Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile* in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, p. 992, il quale definisce l'*e-government* l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione utilizzate in sostituzione degli strumenti tradizionali nell'azione di governo e nell'attività amministrativa, al fine di ottimizzare attraverso una migliore circolazione dell'informazione, le relazioni esterne degli apparati amministrativi e di migliorare attraverso una maggiore rapidità e flessibilità nella loro organizzazione offerta ai cittadini.

⁷ A. C. Freschi, *Dall'e-government verso l'e-governance: considerazioni su diversi percorsi possibili*, atti del convegno *L'attuazione del'e-government nel sistema regionale toscano* Firenze 13 gennaio 2002, in www.retetoscana.it

⁸ Articolo 1, comma 1, legge Regione Toscana 26 gennaio 2004, n. 1

⁹ Oltre ai rapporti tra le varie amministrazioni cui si è fatto riferimento, altre forme di rapporti e processi di interazione caratteristici dell'*e-government* sono: G2B *Government to business*, che comprende attività quali il deposito telematico del bilancio, la presentazione telematica delle dichiarazioni fiscali, ecc; G2C *Government to citizen*, che comprende attività quali l'erogazione dei servizi on line, la realizzazione di siti istituzionali ecc; B2G *business to Government*, che comprende che comprende attività di commercio elettronico legate alla fornitura di beni e servizi da parte delle imprese alla P.A.

L'uso delle tecnologie sta modificando il modo di amministrare, cioè il modo di relazionarsi tra gli organi preposti ai vari livelli di governo anche nei rapporti tra questi, i cittadini e le imprese. Attraverso gli strumenti dell'*e-Government* si realizza la circolazione e lo scambio di una molteplicità di dati ed informazioni, utilizzando i quali è possibile erogare servizi e svolgere procedimenti amministrativi in modalità digitali. Ciò trasforma i tradizionali meccanismi di funzionamento degli apparati amministrativi e trasforma potenzialmente tutte le istituzioni in reti di organizzazioni e tutte le organizzazioni in reti di nuclei elementari¹⁰.

Occorre evidenziare che le particolari connotazioni tecnologiche dell'*e-government* incidono in modo diretto nei rapporti tra le varie amministrazioni. La possibilità di scambio di dati ed erogazione di servizi svolti con modalità automatiche richiede la condivisione delle metodologie operative. Al concetto di *e-government* si aggiunge così l'espressione *e-governance* con la quale si intende far riferimento all'applicazione degli strumenti della società dell'informazione ai modelli dell'azione pubblica in un contesto di partecipazione e trasparenza alle decisioni del management pubblico. Si tratta cioè di un modello organizzativo della politica realizzato attraverso meccanismi di negoziazione.

I modelli di *governance* che si stanno diffondendo nel nostro paese stanno trasformando il sistema decisionale pubblico e più in particolare il sistema decisionale delle pubbliche amministrazioni, da un processo in cui norme, processi e comportamenti vengono calati dall'alto attraverso strumenti a vario rango coercitivi, in un processo in cui sono concretamente applicati principi di partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza.

Negli ultimi venti anni nel panorama amministrativo italiano ai tradizionali strumenti dell'azione, comunemente noti come "atti amministrativi", sono stati affiancate regole mutate dell'agire "*iure privatorum*". Tuttavia la partecipazione in posizione paritaria tra soggetti pubblici e soggetti privati non assicura la partecipazione ai processi decisionali pubblici. Attraverso gli strumenti della *governance* l'interazione tra le due categorie di soggetti si sposta da una partecipazione alle fasi istruttorie dell'azione amministrativa alla fase decisionale dei processi di governo pubblico.

In tale quadro occorre verificare se e quale ruolo può assumere la *governance* nell'*e-Government* se cioè attraverso gli strumenti dell'*e-Government*, si possa realizzare una maggiore partecipazione ai processi decisionali pubblici ed assicurare metodologie di verifica dei risultati dell'azione pubblica¹¹, e se attraverso gli strumenti della *governance* sia anche possibile incidere sui processi decisionali dell'*e-Government*.

1.1 Importanza della *governance* per l'*e-Government*

Un aspetto che occorre analizzare riguarda la partecipazione dei soggetti pubblici alla definizione ed attuazione della scelte in materia di *e-Government*.

In tale contesto la *governance* si indirizza a vari livelli decisionali dell'organizzazione pubblica, strutturata non più in senso piramidale, con al vertice gli organi dello Stato-apparato, ma organizzata in senso orizzontale con la partecipazione ai processi decisionali di una molteplicità di organismi, dotati di autonomia costituzionale, quali Regioni, Province, Comuni, in quel particolare assetto ordinamentale più conosciuto come federalismo. Come è stato correttamente osservato "l'evoluzione del quadro normativo in materia di *e-Government* deve

¹⁰ ASTRID, *Federalismo informatico e rinnovamento delle istituzioni: dieci tesi sull'e-Government*, in www.astridonline.it, Roma marzo 2002, p. 3.

¹¹ Come è stato opportunamente osservato da E. Malaret Y Garcia, *L'e-Government in Spagna: i nuovi servizi pubblici dell'informazione*, in G. Vesperini (a cura di), *L'e-Government*, Milano, 2004, p. 35, le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, modificando l'agire amministrativo, sono strumenti chiave per una migliore qualità della democrazia.

essere considerato all'interno di un sistema istituzionale che si articola in misura crescente su più livelli di governo”¹².

In tale quadro, l'assetto definito dalla riforma costituzionale affida allo Stato il “coordinamento informatico dei dati”, secondo quanto stabilito dall'articolo 117, secondo comma, lettera r). Tuttavia, l'*e-Government* non è solo coordinamento dei dati, ma anche la materia delle comunicazioni (elettroniche); la potestà legislativa relativa a tale materia è affidata alla competenza concorrente dello Stato e delle regioni. Per altro verso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione condizionano l'accesso ai servizi che rendono effettiva la tutela dei diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lettera m), materia, questa, che la Costituzione affida alla competenza esclusiva dello Stato¹³.

Non si tratta di un'unica ma di più competenze legislative. Nel nuovo sistema costituzionale il legislatore statale e quello regionale operano in regime di separazione di competenze ed in posizione di parità gerarchica nel sistema delle fonti. “Parità che si traduce anche nella parità dei limiti e dei vincoli che entrambi incontrano”.¹⁴

Il punto di partenza è costituito dall'articolo 117, comma secondo, lettera r), della Costituzione in base al quale, come detto, lo Stato ha il “coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione statale regionale e locale”.

Ad una prima lettura tale norma sembra affermare un processo decisionale verticale, il che costituirebbe una modalità di attuazione dell'*e-governemnt*, ma non richiederebbe particolari forme di *governance*. L'applicazione pratica di questa disposizione costituzionale ha invece evidenziato l'opposto. E' certamente vero che allo Stato spetta la competenza legislativa esclusiva in materia di coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, ma il coordinamento deve avvenire congiuntamente tra il soggetto coordinatore (lo Stato) e i soggetti coordinati (Regione ed enti locali).

Un primo spunto di interesse è contenuto nel ricorso che la Regione Basilicata ha presentato alla Corte Costituzionale avverso i contenuti dell'articolo 29, comma 7, lettera a), della legge 28 dicembre 2001, n. 448, ove si prevede che “il Ministro per l'innovazione e le tecnologie definisce indirizzi per l'impiego ottimale dell'informatizzazione nelle pubbliche amministrazioni”¹⁵. Ha osservato la Regione ricorrente che, mentre la norma costituzionale prevede in capo allo Stato una funzione di coordinamento dei dati, la norma legislativa prevede la definizione di indirizzi relativi alle tecniche e alle procedure di informatizzazione. In tal senso la disposizione oggetto di censura prevederebbe in capo allo Stato la possibilità di disciplinare l'organizzazione delle Regioni e degli enti locali, materia questa non rientrante nella competenza statale.

La Corte Costituzionale nella decisione assunta a seguito del predetto ricorso¹⁶ ha osservato che attengono al coordinamento di cui alla lettera r) dell'articolo 117, secondo comma, “anche i profili della qualità dei servizi e della razionalizzazione della spesa in materia informatica, in quanto necessari al fine di garantire la omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati”; La stessa Corte, inoltre, ha evidenziato che agli organi dello Stato è attribuito il “coordinamento meramente tecnico, per assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di *standard* omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione”.

Il giudice delle leggi in questa prima pronuncia in materia di “*e-Government costituzionale*”, si è soffermato su un particolare profilo tecnico necessario per assicurare una comunanza di

¹² A. Natalini, *L'e-government nell'ordinamento italiano*, in, *L'e-government*, a cura di G. Vesperini, Milano, 2004, p. 6.

¹³ A. Natalini, *L'e-government nell'ordinamento italiano*, op. cit., p. 7.

¹⁴ F. Pizzetti, *L'evoluzione del sistema italiano “fra prove tecniche di governance” e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con l'Unione europea*, in *Le regioni*, 4/2004, p. 666.

¹⁵ Ricorso Regione Basilicata depositato alla cancelleria della Corte Costituzionale il 6 marzo 2002 e iscritto al n. 20 del registro ricorsi 2002.

¹⁶ Corte costituzionale, Sentenza 10-16 gennaio 2004, n. 17 (Gazz. Uff. 21 gennaio 2004, n. 3, 1ª Serie speciale),

linguaggi, di procedure e di *standard* omogenei, la c.d. interoperabilità, e tale da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici, precisando inoltre che il precetto costituzionale deve essere inteso nel senso di ricomprendere anche profili relativi alla qualità dei servizi e razionalizzazione della spesa pubblica quali finalità attribuite allo Stato nell'elaborazione e trattamento dei dati.

Da un lato la Corte ha inteso circoscrivere l'ambito di applicazione della disposizione costituzionale in un ambito squisitamente tecnico; da altro lato ha incluso anche i profili relativi alla qualità dei servizi in un'ottica finalizzata a garantire l'uniformità tecnologica

Tuttavia, come osservato anche dalla dottrina, la materia dell'*e-Government* non può essere circoscritta al solo coordinamento informatico in quanto attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione si persegue il buon governo delle amministrazioni pubbliche e lo sviluppo democratico della società e dell'economia¹⁷.

Le scelte tecnologiche non riguardano solo il coordinamento dei dati, ma incidono anche sugli aspetti organizzativi delle amministrazioni pubbliche, materia questa che la Costituzione affida alla competenza legislativa delle regioni e alla competenza amministrativa degli enti locali e delle regioni medesime.

Alla luce delle suesposte considerazioni, la norma costituzionale potrebbe essere interpretata nel senso di non limitare l'espressione "coordinamento informatico dei dati" ad un significato riferibile solo al coordinamento tecnologico, preferendo un'interpretazione più propriamente riferibile a regole di contenuto tecnico-organizzativo. Occorre in tal senso distinguere gli aspetti tecnologici, costituiti dall'insieme di regole che consentono il collegamento tra più sistemi informatici, delle regole tecniche, che comprendono anche le modalità organizzative per collegare i relativi sistemi, nonché le applicazioni connesse a tale collegamento.

Mentre per le regole tecnologiche è evidente la potestà legislativa dello Stato, per quanto attiene le regole tecniche in virtù delle evidenziate implicazioni organizzative non vi è competenza esclusiva dello Stato.

Occorre interpretare ed applicare il precetto costituzionale da un lato in modo da garantire una piena *governance* su tematiche che, come evidenziato, presentano una sovrapposizione di competenze, da un altro individuare i limiti delle singole potestà legislative in settori confinanti quali ad esempio la sicurezza informatica.

Si tratta di un aspetto, quest'ultimo, di primaria importanza per il coordinamento dei dati; tuttavia parlare di sicurezza dei dati significa parlare non solo di regole tecnologiche, ma, anzi, di regole organizzative necessarie per proteggere reti, sistemi e apparati. Si tratta di un'esemplificazione emblematica tesa ad evidenziare la sovrapposizione reale e non solo apparente tra le due materie distinte a livello costituzionale.

Un ulteriore aspetto è costituito dal significato dell'espressione "coordinamento" che in relazione ai rapporti tra Stato e Regioni è stata da sempre oggetto di dibattiti dottrinali. Tuttavia nel senso utilizzato dal legislatore costituzionale tale espressione può essere intesa nel senso di "attribuire allo Stato governo la funzione del coordinamento informatico, in quanto il relativo potere è finalizzato a soddisfare l'esigenze di unitarietà che cura nei confronti di altri soggetti dotati di autonomia costituzionale"¹⁸.

Coordinare i dati significa realizzare un collegamento, nel caso di specie tra le pubbliche amministrazioni, con caratteristiche di qualità e sicurezza che consenta non solo lo scambio di dati, ma anche la possibilità di erogare tali dati in forma di servizi a cittadini e ad altre amministrazioni.

Ai fini della realizzazione di un sistema informativo realmente "integrato" ed "unitario", è necessario garantire che due o più applicazioni residenti in sistemi diversi - per tecnologie usate,

¹⁷ I. D'Elia, *L'informatica e le banche dati*, in *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, a cura di S. Cassese, tomo II, Milano, Giuffrè II ed., 2003, p. 1658.

¹⁸ A. Meloncelli, *Indirizzo e coordinamento delle attività amministrative regionali, (ad vocem)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, p. 3.

per fornitore delle apparecchiature e/o dei programmi, per tempi e modalità di realizzazione, perché soprattutto gestiti da amministrazioni diverse - abbiano la possibilità di interoperare tra loro, svolgendo un'attività di comune interesse, sia a livello di condivisione e accesso reciproco dei dati, sia, in prospettiva, a livello di procedimentalizzazione elettronica delle varie fasi di competenza dei diversi enti, in un sistema di "telemministrazione".

L'interconnessione rende tecnicamente possibile "il colloquio", cioè lo scambio di dati tra diversi sistemi informativi, attraverso apparati di telecomunicazione, realizzando così la possibilità di ricevere e di spedire messaggi elettronici. La conformità alle norme sull'interconnessione costituisce, dunque il primo fondamentale passo verso l'integrazione dei sistemi informatici e ne rappresenta la condizione tecnica, nonché il presupposto, sia pure soltanto dal punto di vista statico, delle potenzialità di interazione.

Quest'ultima è garantita invece dall'interoperabilità, quale possibilità di due o più sistemi di capirsi e di svolgere insieme un lavoro in comune, una volta che gli stessi siano tra loro collegati, cioè interconnessi e possano dunque già scambiarsi messaggi usando un sistema di telecomunicazione. Le applicazioni rese possibili dai meccanismi di interoperabilità consistono principalmente in alcuni "servizi comuni" quali, ad esempio, il trasferimento di file, la posta elettronica e l'accesso a banche dati remote.

Si tratta di una notevole mole di dati e servizi per poter condividere i quali è necessario riorganizzare i sistemi informativi centrali e potenziare quelli locali. Non si tratta di regole tecnologiche ma di regole tecniche-organizzative.

In tale quadro non è produttivo dibattere sulla portata dell'espressione "coordinamento informatico", e sui suoi limiti applicativi, perché anche laddove si volesse affermare che la definizione dei contenuti per realizzare il coordinamento avviene ad opera dello Stato, i medesimi contenuti devono poi essere utilizzati anche dalle Regioni e dalle autonomie locali e calati nel loro contesto organizzativo.

L'introduzione di innovazioni tecnologiche può avere una grande importanza nel rimodulare l'azione organizzativa, soprattutto laddove le strutture sono più rigide. Come è stato osservato, un nuovo modello tecnologico valorizza la salienza di nuove competenze e ruoli, erode routine consolidate, evidenzia blocchi e contraddizioni funzionali: nel campo instabile che deriva da questi processi, in cui vecchi modelli appaiono incrinati, si aprono opportunità significative per l'innovazione organizzativa e sociale¹⁹.

Anche i legislatori regionali sono consapevoli che i processi d'innovazione sono abilitati dalla tecnologia, ma non sono costituiti dalla sola tecnologia in quanto parlare di innovazione significa parlare anche di mutamento organizzativo²⁰.

L'utilità di individuare "percorsi" e modalità condivise di *governance* si rende necessario, anche al fine di ridurre le tensioni e i contrasti tra i vari soggetti pubblici protagonisti dell'*e-Government*, quali i Comuni, le Province, le Regioni e lo Stato, "paritariamente"²¹.

Il citato articolo 117, anche in un'ottica di riforma, va applicato mediante l'utilizzo di strumenti di negoziazione tra Stato, Regioni ed enti locali che, qualora favorevolmente utilizzati, salvaguardino la normativa di attuazione da possibili censure costituzionali per conflitto di attribuzione.

Se così non fosse, lo scenario possibile vedrebbe cassate tutte le norme non strettamente tecnologiche. Anche laddove si fosse in presenza di un accordo tra i soggetti istituzionali interessati alla definizione di regole organizzative finalizzate al coordinamento dei dati, l'eventuale dissenso, anche sopravvenuto, di una sola Regione, determinerebbe la possibile declaratoria di incostituzionalità della norma.

¹⁹ A. C. Freschi, *Dall'e-government verso l'e-governance*, op. cit.

²⁰ Cita le due leggi e forse un po' di dottrina + verifica se dai documenti di De Petra c'è qualcosa.

²¹ F. Pizzetti, *L'evoluzione del sistema italiano "fra prove tecniche di governance" e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con l'Unione europea*, op. cit., p. 670.

La *governance* dell'*e-Government* non può però essere analizzata solo relativamente all'esercizio della funzione legislativa in quanto, una volta definito il quadro normativo, occorre verificare quali problemi pone l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di *e-Government* e, se, anche in questo caso, sono necessarie forme di *governance* ed in quale forma.

La nuova formulazione dell'articolo 118 sancisce l'equiparazione amministrativa tra tutti i livelli di governo, con una sorta di preminenza amministrativa assegnata ai Comuni nel caso in cui una funzione non debba essere conferita ad altro livello di governo. Con specifico riferimento al coordinamento informatico, i temi relativi all'esercizio delle funzioni amministrative pongono alcuni interrogativi.

Alcuni aspetti riguardano la questione se Stato e Regioni debbano avere competenze amministrative esclusivamente nelle materie in cui hanno competenze legislative o se invece tanto lo Stato quanto le Regioni possano essere titolari di competenze amministrative anche in materie assegnate all'altro legislatore. Sul punto la dottrina si è espressa ritenendo che sia lo Stato sia le Regioni possano essere titolari anche di competenze amministrative nelle materie legislativamente di competenza "dell'altro legislatore"²².

Questa posizione conferma la necessità di individuare strumenti e istituti di raccordo. Le forme di *governance*, che di seguito sono esaminate, evidenziano le modalità di conciliare l'esercizio delle competenze, legislative e amministrative, spettanti allo Stato e alle Regioni ed autonomie locali, con l'esigenza di assicurare l'autonomia organizzativa e, nel contempo garantendo l'uniformità tecnologica.

Se con riferimento alle competenze legislative l'indissolubilità dei profili tecnologici ed organizzativi appare assoluta, con riferimento alle competenze amministrative la distinzione appare meno netta.

In un quadro tecnico-organizzativo legislativamente definito le modalità operative tese ad attuare tale assetto non richiedono necessariamente uniformità organizzativa. In una realtà amministrativa composita, come quella italiana costituisce un dato quasi ineludibile la previsione di più modelli organizzativi.

Le difficoltà connesse alla realizzazione di strutture con elevati profili innovativi richiederà probabilmente il ricorso a tipologie e modelli consolidati anche attraverso l'individuazione di "best practices". Ciò che occorre assicurare è l'assoluta identità dei profili tecnologici primo fra tutti la sicurezza delle reti e dei sistemi.

Tuttavia, appare oltremodo complesso individuare, anche con il dettaglio necessario, forme tecnologiche organizzative nelle varie amministrazioni, che presentino anche caratteristiche omogenee. La eterogeneità delle amministrazioni e la capacità di recepire indicazioni tecnologiche, costituiscono fattori di elevata complessità in un Paese che ha, da un lato Comuni con 100 abitanti e da un altro lato Ministeri con oltre 16.000 dipendenti.

Per tale motivo sarà necessario che a strumenti di *governance* legislativa si affianchino strumenti di *governance* amministrativa, attuativi della sussidiarietà, tale da fornire alle amministrazioni che lo richiedano sia supporto organizzativo sia formativo²³.

2. Le forme dell'*e-governance*

L'importanza di una politica di *e-Government* che tenga conto dei meccanismi di negoziazione che caratterizzano l'*e-governance* è stata avvertita sia a livello statale sia a livello regionale. Si sono così delineate nuove forme dell'azione amministrativa non più basate su strumenti anche innovativi quali gli accordi di programma, intese ecc, e che non utilizzano neanche i modelli importati dal diritto civile negli ultimi vent'anni come le convenzioni. Si tratta

²² F. Pizzetti, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, p. 1159.

²³ Vedi *infra* i centri regionali di competenza.

in sostanza di nuovi istituti del diritto costituzionale e amministrativo i cui contorni sono ancora in via di definizione.

L'individuazione delle possibili forme di *e-governance* passa attraverso la definizione delle specifiche competenze legislative e amministrative attribuite dalla Costituzione allo Stato ed alla Regione, individuando i confini delle rispettive competenze. Da un lato la competenza esclusiva dello Stato, dall'altro l'autonomia organizzativa dei soggetti pubblici cui è demandato l'esercizio delle funzioni (legislative e amministrative)

In tale contesto si realizza una piena convivenza del concetto di *governance* con il concetto di coordinamento laddove quest'ultimo "rappresenta una figura organizzativa cioè un modulo attraverso il quale un'autorità svolge un'attività nei confronti di una pluralità di soggetti che, anche se dispongono di un'autonoma capacità di decisione, devono operare in maniera tra loro armonica ed orientarsi verso fini determinati"²⁴.

L'analisi e lo sviluppo delle forme di *governance* realizzate, con particolare riferimento alla loro applicazione nel campo dell'*e-Government*, consente di presentare i risultati fino ad oggi sono anche al fine di definire ulteriori modelli.

2.1 Le Conferenze Stato Regioni ed autonomie locali

L'analisi della genesi e dello sviluppo dello strumento della "Conferenza" o, per meglio dire, delle "Conferenze" costituisce un dato significativo nell'evoluzione dei meccanismi di negoziazione tra Stato e Regioni.

Fin dalla prima istituzione di tale organismo, risalente ai primi anni Ottanta, la dottrina espresse giudizi contrastanti, giungendo a parlare di "andamento sussultorio" dei rapporti tra Stato e Regioni²⁵. Anche l'atteggiamento del legislatore nei vari provvedimenti che nel tempo hanno delineato la configurazione di tale istituto²⁶ ha mostrato spinte centripete e centrifughe di questi strumenti di negoziazione politica fino ad arrivare alla legge 15 marzo 1997, n. 59, che ha avviato il c.d. federalismo amministrativo²⁷.

E' con il decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, attuativo della delega contenuta nella citata legge n. 59/1997, che è stata delineata l'attuale assetto della Conferenza ove si prevede che la stessa svolga funzioni consultive nella fase legislativa (art. 2, commi 3, 4 e 5; art. 9, comma 2) e funzioni deliberative nella determinazione dell'indirizzo politico dello Stato attraverso lo strumento delle intese (art. 3) e degli accordi (art. 4).

Con specifico riferimento alle politiche di *e-Government* si aggiungono le disposizioni contenute nell'articolo 7, comma 2, del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, ove è stata prevista la possibilità della stipula di intese tra Governo e Conferenza su proposta della già Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione, ora CNIPA.

A seguito della riforma costituzionale realizzata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, il ruolo della Conferenza, seppur invariato nello specifico quadro di riferimento,

²⁴ A. Meloncelli, *Indirizzo e coordinamento delle attività amministrative regionali, (ad vocem)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, p. 5.

²⁵ A. Sandulli, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, in *Le Regioni*, n. 5/1995, p. 843.

²⁶ La Conferenza Stato-Regioni trovò un primo riconoscimento nel D.P.C.M. 12 ottobre 1983, che la istituì seppur in via "sperimentale". E' con l'articolo 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400, che, tuttavia, prende avvio un processo di rafforzamento della Conferenza Stato-Regioni volto a renderla sempre di più l'unico centro istituzionalmente deputato allo scambio dialettico tra centro e periferia. Ben lo si nota con il d.lgs.418/89 (adottato in esecuzione della delega contenuta nell'articolo 12 della legge 400/88) il quale procede, ad un tempo, al riordino (ovvero alla soppressione) degli organismi a composizione mista Stato-Regioni fino ad allora esistenti, e all'altro al trasferimento in seno alla Conferenza delle funzioni da essi precedentemente esercitate, facendo così assumere a quest'ultima una posizione centrale di riferimento consultivo e di raccordo.

²⁷ L. Torchia, Commentario al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. Titolo I: Disposizioni generali. Capo I: Disposizioni generali. Commento all'art. 1. in *Le regioni*, 1998, fasc. 3-4, pp. 476-480

merita di essere riconsiderato alla luce delle mutate posizioni assunte dallo Stato e dalle Regioni, con particolare riferimento al settore dell'*e-Government*.

L'approvazione di un piano di *e-Government*²⁸ ed il riassetto delle competenze legislative, fissato dalla legge di riforma della Costituzione, hanno reso necessaria la previsione di nuove forme di collaborazione tra Stato e Regioni.

Non si trattava più di sottoporre al vaglio della Conferenza atti legislativi e regolamentari in *itinere* o atti di indirizzo politico-economico come il DPEF (Documento di programmazione economica e finanziaria); inoltre anche le intese e gli accordi si rivelavano insufficienti in quanto, in primo luogo presupponevano un'attività in senso lato consultiva, cioè espressiva di una volontà su scelte già formate in ambito governativo, in secondo luogo con particolare riferimento alle intese, la previsione di un termine per il raggiungimento dell'intesa medesima ne accentuava il carattere non vincolante.

Le necessità manifestate dall'attuale assetto normativo spostano la necessità di uno stretto rapporto tra Stato e Regioni dalla fase decisionale alla fase istruttoria.

E' nell'effettuazione delle scelte, soprattutto in un settore quale quello tecnologico, ove si decidono modi, tempi e costi di attuazione che si manifesta la necessità di condividere le scelte medesime. Si è così venuta a manifestare l'esigenza della costruzione di strumenti di *governance* idonei, anche tecnicamente, a svolgere le attività istruttorie finalizzate all'adozione di scelte effettuate dallo Stato, dalle Regioni e da ciascuno di esse, nel rispettivo ambito di competenze legislative e amministrative.

In linea generale la Conferenza svolge funzione di sede privilegiata di contatto tra gli enti che compongono la Repubblica, e gli atti adottati in seno ad essa hanno una forte valenza politica. Pur essendo stata investita di funzioni amministrative, soprattutto a causa del rafforzamento delle procedure e dell'ampliamento dei compiti, la Conferenza rimane comunque un luogo innanzitutto di dialogo politico. Tuttavia nel corso degli ultimi anni la Conferenza ha svolto non solo funzioni consultive, ma anche attività deliberativa "ergendosi, da un lato, ad organismo attraverso il quale le regioni cooperano alla determinazione dell'indirizzo politico e, dall'altro, a sede privilegiata di composizione delle politiche statali e regionali"²⁹.

I lavori conclusi dalla Conferenza in questi ultimi anni sono stati indirizzati verso una logica di "regionalismo cooperativo" teso ad indirizzare i rapporti tra i vari soggetti che ne fanno parte, su basi collaborative³⁰.

Con riferimento allo specifico settore dell'*e-government*, il legislatore ha ritenuto necessario individuare ulteriori forme di *governance* rispetto alla Conferenza. Come sarà descritto in seguito, tale scelta è scaturita dalla necessità di individuare sedi tecnico-istruttorie per la definizione delle numerose e complesse regole dell'*e-government*. Tali sedi, sono comunque direttamente collegate con l'attività della Conferenza, la quale interviene in questi procedimenti decisionali attraverso la designazione dei soggetti chiamati a far parte di tali tavoli e nella fase successiva attraverso l'adozione di accordi o intese e l'espressione di pareri su documenti elaborati dalla sede tecnica.

2.2 Le strutture organizzative per l'attuazione dell'e-Government

Una prima forma di *governance* dell'*e-Government* fu prevista non appena si trattò di dare attuazione al "Piano di azione per l'*e-Government*"³¹ realizzato dal Governo italiano, anche a seguito delle iniziative intraprese a livello europeo (Piano Prodi per l'*e-Europe*).

Con l'articolo 103 della legge 23 dicembre 2000, (legge finanziaria 2001) e successivamente con il decreto legge 27 dicembre 2000, n. 392, convertito con la legge 28

²⁸ Vedi *infra*

²⁹ A. Sandulli, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, op. cit., p. 846.

³⁰ A. Sterpa, *La Conferenza unificata sceglie un regionalismo collaborativi*, disponibile sul sito www.associazionedeicostituzionalisti.it.

³¹ Il piano è stato approvato dal Consiglio dei ministri il 23 giugno 2000.

febbraio 2001, n. 26, si è provveduto a dare copertura finanziaria al suddetto piano. Le procedure e le modalità di tali fondi furono disciplinate con il D.P.C.M. 14 febbraio 2002.

Tale decreto attuava il pieno coinvolgimento di regioni ed enti locali al piano d'azione per l'*e-Government* per mezzo del quale gli enti territoriali sono stati invitate a presentare progetti (destinati ad essere cofinanziati dallo Stato), per l'attuazione dell'*e-Government* secondo canoni e criteri indicati dal Governo centrale, al fine di coordinare la pianificazione progettuale su scala nazionale.

E' apparso evidente che l'assegnazione di fondi per progetti aventi obiettivi comuni non potesse essere effettuata con mere procedure di finanziamento, seppur precedute da bandi di gara. La particolare natura tecnologica dei progetti previsti dai bandi non consentiva la realizzazione autonoma ed indipendente di ciascun progetto. Si trattava, infatti, di iniziative strettamente connesse tra loro. Ad esempio ad una banca dati realizzata da un Comune o da una Regione deve poter accedere anche una provincia o un'amministrazione dello Stato. Talvolta, ed in futuro ci si augura avvenga spesso, non è l'operatore ad effettuare l'accesso ad una banca dati, ma sono le stesse applicazioni informatiche a dialogare tra loro. Tutte queste esigenze accentuano la necessità che i progetti siano interconnessi tra loro.

I contenuti del piano richiedevano forme di coordinamento, anche tecnico, per l'attuazione degli indirizzi prefissati. Occorreva riunire attorno ad un tavolo tutti i protagonisti per definire regole comuni finalizzate non solo alla realizzazione dei singoli obiettivi, nei rispettivi ambiti territoriali di appartenenza, ma occorreva anche procedere alla definizione di discipline tecniche tali da consentire il funzionamento ed il collegamento tra i vari sistemi informatici ed informativi.

Esaminando i singoli punti indicati nella tabella allegata al D.P.C.M. 14 febbraio 2002, si evidenziano aspetti quali la creazione di una rete nazionale di collegamento informatico, l'uso della firma digitale, l'individuazione di portali per l'erogazione di servizi che richiedono non solo un quadro normativo uniforme, ma anche un quadro tecnologico comune.

In tali ipotesi avvalersi della potestà di coordinamento informatico dei dati affidata allo Stato non sarebbe stato lo strumento più idoneo, in quanto non si trattava solo di fissare regole tecnologiche per il funzionamento di tali progetti, ma era necessario anche definire regole tecnico-organizzative per la realizzazione dei progetti medesimi, come, ad esempio, le regole inerenti la sicurezza che pur essendo di natura tecnica, consistono più esattamente in regole organizzative dei vari sistemi. Non quindi un organismo di codecisione politica, ma una sede istruttoria per la definizione di tali regole.

Proprio a tal fine l'articolo 3, comma 2 del D.P.C.M. ha istituito il Tavolo congiunto permanente di consultazione e cooperazione. Si tratta di una sede di confronto tra i soggetti coinvolti nel piano per la concertazione delle soluzioni relative alla impostazione ed attuazione dei contenuti del piano medesimo. I risultati sono sottoposti all'approvazione della Conferenza Unificata, quando risulta utile, opportuno o necessario validare sul piano politico le decisioni e gli indirizzi emersi dai lavori del Tavolo congiunto permanente³².

Le funzioni istituzionalmente attribuite al tavolo congiunto permanente riguardano, come detto le modalità di attuazione del piano di *e-government*, ma anche la definizione delle regole tecniche e degli standard tecnologici necessari sia alla realizzazione dei progetti che ad assicurare l'interoperabilità dei servizi a livello nazionale. Inoltre individua, analizza e propone iniziative a

³² Il tavolo è composto dal un rappresentante del Ministro per l'innovazione e le tecnologie con funzioni di Presidente. Attualmente il Ministro ha affidato la rappresentanza al dirigente dell'area innovazione per le regioni e gli enti locali del CNIPA. Ne fanno parte cinque rappresentanti della Regioni (attualmente Basilicata, Emilia Romagna, Lazio, Lombardia e Veneto), tre rappresentanti dell'Unione Province italiane (attualmente Brescia e Lecce più un rappresentante UPI nazionale), un rappresentante ciascuno dei Comuni (ANCI nazionale) e Comunità montane (UNCCEM nazionale), tre rappresentanti delle Amministrazioni centrali: Dipartimento della funzione pubblica, Dipartimento per gli affari regionali, Ministero dell'interno. (Fonte: Secondo rapporto sull'innovazione nelle Regioni d'Italia – Ministro per l'innovazione e le tecnologie).

sostegno dell'elaborazione e della realizzazione del piano di e-government, comprese quelle indirizzate al riutilizzo delle pratiche migliori.

La *governance* realizzata dal Tavolo congiunto permanente non riguarda solo la fase decisionale in cui i soggetti interessati partecipano alla definizione del quadro strategico attraverso il quale operare, ma prevale anche la fase realizzativa. Solo attraverso una programmazione negoziata che sia anche "attuazione negoziata" sarà possibile porre in essere strumenti di *governance* che superino in qualità i normali strumenti dell'azione amministrativa di governo. Si tratta, comunque, di una strada tutta da percorrere, data la recente approvazione della visione condivisa, ma si tratta certamente un terreno che consentirà non solo di mettere alla prova la *governance*, ma soprattutto di prevedere e realizzare nuove forme di collaborazione e cooperazione.

Tali indirizzi hanno consentito l'assunzione di concrete scelte e decisioni da parte di ciascun organo competente, (Governo, Regioni, Enti locali), in modo da consentire la realizzazione dei progetti da parte di ciascuna amministrazione nel rispetto dell'autonomia costituzionale riconosciuta a ciascuno di tali organismi, ma che nel contempo rispondessero alle esigenze di unitarietà di tutto il Paese.

Una seconda attività svolta dal Tavolo si è concretizzata nel supporto tecnico all'attività normativa del Governo. Laddove la Conferenza rappresenta un organismo di valutazione politica, il Tavolo ha fornito un supporto tecnico istruttorio sulle soluzioni tecniche contenute in disegni di legge, schemi di decreti legislativi ecc. In tal modo gli atti normativi non hanno seguito solo un percorso di valutazione politica, ma, per gli elevati contenuti tecnologici, sono stati sottoposti a valutazioni di funzionalità dai parte degli effettivi destinatari di tali normative.

Ciò ci porta a rilevare che nel settore dell'*e-Government* le forme di *governance* non possono essere sedi solo di valutazione politica per l'adozione di soluzioni più o meno di compromesso. Anzi la sede tecnica assume un valore maggiormente significativo in un contesto ove le soluzioni tecniche prospettate non possono essere stravolte da scelte di diversa natura che rischierebbero di comprometterne la funzionalità.

Il quadro delineato, tuttavia non si presenta di facile definizione dovendo coniugare poteri giuridico-costituzionali con scelte tecnologiche e con spinte autonomistiche di vario genere.

Prima di definire le regole tecnologiche di funzionamento dell'ICT era necessario, quindi, definire le "regole del gioco", occorreva cioè fissare i principi in base ai quali i vari soggetti coinvolti avrebbero operato tra loro e nell'esercizio delle loro autonomie.

Proprio nell'ambito dei lavori di tale tavolo è emersa la necessità di delineare un piano di lavoro comune con regole valide per le amministrazioni centrali e per il mondo delle autonomie. al fine di poter operare con modalità di lavoro ed obiettivi comuni e condivise. A tal fine il Tavolo congiunto permanente ha realizzato *L'e-government per un federalismo efficiente: una visione condivisa una realizzazione cooperativa*, documento di indirizzo e programmazione per le iniziative da realizzare ed in corso di realizzazione da parte dello Stato, delle Regioni e delle autonomie locali³³.

Il tavolo congiunto permanente rappresenta, tuttavia, solo uno degli strumenti di *governance* nell'*e-government*. La fase "sperimentale" di tale forma di dialogo tra lo Stato, le Regioni e le autonomie locali ha determinato lo sviluppo di più sedi in cui si realizzano le forme di cooperazione.

Si tratta di sedi di raccordo singolarmente tra lo Stato e le singole componenti del mondo delle autonomie. Sono state istituite quattro distinte Commissioni per i rapporti con le Regioni, con le Province, con i Comuni e con le Comunità montane³⁴. Tutti e quattro i tavoli promuovono la partecipazione dei vari organismi "ai processi di definizione e di attuazione delle politiche dell'*e-government*" e sostengono le iniziative degli enti sul territorio

³³ *L'e-government per un federalismo efficiente: una visione condivisa una realizzazione cooperativa*, in www.innovazione.gov.it.

³⁴ vedi pag. 9 secondo rapporto Fornez

A questi si aggiungono altre sedi di cooperazione tra le quali spicca per il ruolo in seno alla Comunità delle Regioni è rivestito dal CISIS che svolge funzioni di struttura di coordinamento tra i responsabili dei sistemi informativi delle Regioni ed è l'interlocutore tecnico interregionale con gli organi centrali dello Stato.

2.3 La visione condivisa per l'e-government

Uno dei documenti più importanti realizzati dal Tavolo congiunto permanente è la “Visione condivisa per un federalismo cooperativo” per brevità “Visione condivisa”³⁵

Con tale denominazione, forse inusuale ma che colloca a pieno il sistema che si descrive negli strumenti di *governance*, si intende una sorta di “carta costituzionale” per lo sviluppo dell'*e-Government* nelle pubbliche amministrazioni centrali, e locali. Il riferimento ad una carta costituzionale può essere utilizzato sia per i contenuti, sia per il procedimento attraverso il quale si è giunti alla stesura ed approvazione del documento, in quanto alla formazione del documento hanno partecipato i soggetti che del documento sono anche i destinatari.

La “Visione condivisa” fornisce alle pubbliche amministrazioni centrali e locali un quadro di riferimento per l’attuazione dei processi di *e-government*. In particolare il documento definisce gli aspetti prioritari per definire i rapporti tra i cittadini e le pubbliche amministrazioni attraverso l’uso delle tecnologie dell’informazione della comunicazione (ICT).

In primo luogo sono definiti i principi per realizzare l’interconnessione tra i sistemi informatici delle pubbliche amministrazioni coinvolte. Realizzati i principi per i collegamenti il documento si occupa di definire i principi del front-office, cioè le modalità attraverso le quali le pubbliche amministrazioni consentono l’accesso dei cittadini ai servizi erogati con gli strumenti telematici ed i principi del back-office, cioè le modalità con le quali le amministrazioni erogano i servizi.

Per realizzare tali fondamentali principi di azione è inoltre necessario prevedere la possibilità di dialogo tra i sistemi informatici delle diverse amministrazioni attraverso modalità comuni di interazione tecnologica, c.d. interoperabilità e conseguentemente anche le strutture organizzative preposte a tali attività.

I contenuti della “visione condivisa” rappresentano i punti fondamentali sui quali poter realizzare la digitalizzazione di tutta l’amministrazione pubblica sia centrale (P.A.C.) che locale (P.A.L.). In esso, infatti, si fornisce un quadro di riferimento, tecnico, normativo ed organizzativo, in grado di garantire un’attuazione coerente e coordinata dei processi di *e-Government* in tutto il territorio nazionale.

Sette sono i pilastri sui quali si basa la “visione condivisa” per realizzare il federalismo dell’*e-Government*.

In primo luogo l’interconnessione tra tutte le pubbliche amministrazioni e tra queste e i cittadini e le imprese; un secondo aspetto è costituito dalla previsione di un modello comune per l’accesso ai servizi erogati *on line* da ciascuna pubblica amministrazione nei confronti di cittadini ed imprese; terzo pilastro è rappresentato dalla necessità di una disciplina uniforme relativa alle modalità di erogazione dei servizi *on line*.

Un sistema pubblico di *e-Government* non può prescindere dalla sicurezza. La promozione dell’utilizzo di servizi erogati *on line* presuppone, infatti, che sia alta la fiducia che gli utenti, cittadini e imprese nutrono nei confronti dei nuovi servizi dell’amministrazione. Gli ultimi studi effettuati sul tema della sicurezza hanno dimostrato che la mancanza di fiducia è il primo motivo per il quale cittadini e imprese usano ancora troppo poco le tecnologie dell’innovazione e della comunicazione per aspetti quali i pagamenti, relativamente ai quali la sicurezza costituisce l’elemento principale.

Occorre inoltre, questo è il quinto profilo, che i rapporti tra le pubbliche amministrazioni ed i cittadini e le imprese avvenga con modalità interoperabili, in modo cioè che con tecnologie che avvenga o avvenga con modalità uniformi ed interoperabili.

Per realizzare economie di scala, il sesto pilastro, il trasferimento tra le varie amministrazioni delle diverse soluzioni tecnologiche realizzate, c.d. riuso. Tale istituto disciplinato

³⁵ In questo come in altri casi il tavolo congiunto permanente ha svolto non solo fase istruttoria del documento, ma tutta la fase preparatoria è stata svolta in tale sede.

dall'articolo 25 della legge n. 340/2000, non ha ancora trovato applicazione per la necessità che a valle di una previsione giuridica, indubbiamente necessaria non fosse altro per superare problemi come il diritto d'autore, siano dettate anche le opportune regole tecniche.

Attraverso il riuso dei programmi gli investimenti pubblici effettuati per la reingegnerizzazione dei processi consentiranno di replicare la soluzione tecnologica realizzata in più amministrazioni.

Oltre ad aspetti squisitamente tecnologici ulteriore aspetto è rappresentato dalla necessità di realizzare strutture organizzative che assicurano l'attuazione dell'*e-Government*.

Ciò che maggiormente caratterizza questo documento non è solo il contenuto, come descritto, di estremo rilievo, ma è la veste giuridica del documento medesimo ed il procedimento di approvazione che rappresenta un interessante modello di *governance*.

Non si tratta di un atto amministrativo o normativo adottato secondo i consueti procedimenti, si tratta invece di un documento approvato da un tavolo congiunto permanente di consultazione e cooperazione tra le amministrazioni centrali, le Regioni e gli Enti locali

Solo mettendo intorno ad un tavolo i soggetti coinvolti e definendo insieme le regole del comune operare nel sistema *e-Government* è stato possibile dettare regole tecniche e organizzative uniformi che consentano il reale funzionamento dei sistemi informatici.

Proprio perché atto avente natura programmatica nel sistema *e-Government*, la "visione condivisa" non è stata approvata secondo i consueti modelli normativi che prevedono il parere degli organi delle Regioni e delle Autonomie locali attraverso lo strumento delle Conferenze (Stato-città, Stato-regioni ed Unificata) da ultimo disciplinati dal d.lgs. n. 281/1997. È stato invece costituito un tavolo per l'attuazione dei programmi di *e-Government* intorno al quale si sono riuniti i rappresentanti del Governo, delle Regioni e delle autonomie locali. Il documento adottato da questo tavolo tecnico-politico è stato poi sottoposto all'approvazione della Conferenza.

Sebbene il documento sia stato proposto dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie, esso non ha assunto la veste formale del decreto ministeriale. Inoltre, la mancanza dell'approvazione da parte del Consiglio dei ministri non consente di attribuire alla "visione condivisa" una forma tipica.

La presentazione all'approvazione della Conferenza da parte di un componente del Governo è solo l'elemento formale mediante il quale il documento è stato sottoposto all'approvazione politica.

Proprio la mancanza dei requisiti di tipicità e la non riconducibilità ad un atto normativo o amministrativo, accentua i contenuti di *governance* del documento e ne rafforza i contenuti politici. Il *nomen iuris*, se è consentito utilizzare tale espressione, di "visione condivisa" mostra chiaramente come si possa realizzare un nuovo modello di *governance*, caratterizzato da un maggior grado di cooperazione tra i soggetti pubblici interessati, indipendentemente dalla riconducibilità a strumenti tradizionali di governo.

Un altro aspetto di particolare rilievo è costituito dalla vincolatività che tale documento assume. La difficoltà di collocare la "visione condivisa" nelle categorie tipiche degli atti amministrativi e degli atti normativi non consente di individuare utilizzando le consuete categorie la vincolatività e la connessa impugnabilità.

Sostanzialmente si tratta di un accordo, con il quale le parti stipulanti convengono oggetto e modalità di realizzazione.

Tuttavia anche cercare di attribuire a tale atto il valore di accordo nella tipologia definita dall'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, non soddisfa appieno.

In primo luogo la normatività della visione condivisa, se di normatività si può parlare non ha valore precettivo ma programmatico. In secondo luogo la natura più politica e meno giuridica della "visione condivisa" determina l'impossibilità di impugnativa di fronte ad un organo giurisdizionale.

Manca a tale atto la potenziale possibilità di ledere interessi.

Anche qualora si volesse prospettare una lesione della normativa costituzionale sotto il profilo della violazione del riparto delle competenze, la particolare natura della “visione condivisa” non ne consentirebbe l’impugnativa di fronte al giudice delle leggi.

E’ nella natura dinamica ed evolutiva dei contenuti della “visione condivisa” che ne devono essere desunti forza e valore. Nessun problema fino; se viene a mancare accordo o consenso, non dal giudice occorre andare, ma risiedersi attorno al tavolo per ridiscutere i contenuti dell’atto stesso a quando l’attuazione dei contenuti sono condivisi

Questo esempio di *governance* presenta un ulteriore profilo caratterizzante, costituito dalla necessità che le sinergie poste in essere per la realizzazione del documento non si esauriscano. Il modello di programmazione negoziata in esame non si basa solo sulla costituzione di organismi decisionali, tali da attuare i contenuti della “visione condivisa”, ma per i particolare contenuti tecnologici dell’*e-Government* richiede anche la realizzazione di apposite strutture che svolgono funzione di supporto tecnico.

Sono stati istituiti su tutto il territorio nazionale i centri regionali di competenza (CRC) per l’*e-Government*³⁶, costituiti in collaborazione tra Regioni ed Enti locali per fornire sostegno nella preparazione e nella realizzazione di progetti di *e-Government*, attraverso attività formative, informative e di assistenza. Ogni centro, composto da operatori dei diversi livelli del governo regionale e locale, supporta gli enti medesimi nell’attuazione dei processi di innovazione. In tal modo i centri regionali di competenza rappresentano la struttura operativa di base sulla quale potrà essere realizzato tutto il complesso dei rapporti organizzativi tra le varie amministrazioni coinvolte.

Si tratta di organismi di raccordo e coordinamento a livello regionale, delle azioni volte all’attuazione dei progetti di *e-Government*, pronti a fornire servizi di consulenza ed assistenza agli enti coinvolti.

La “Visione condivisa” come strumento di programmazione negoziata caratterizza non solo il profilo organizzativo, ma anche quello finanziario. Il denominatore comune rappresentato dalla volontà di condividere la gestione dell’*e-Government* passa anche attraverso il co-finanziamento dei progetti.

Secondo un modello ampiamente diffuso a livello comunitario, quello appunto del co-finanziamento, la “visione condivisa” è stata realizzata anche attraverso l’uso congiunto delle risorse finanziarie. La programmazione negoziata, ponendo sullo stesso piano i soggetti coinvolti, consente anche di ottimizzare le risorse impegnando tutti gli organismi interessati. I finanziamenti sono stati utilizzati non solo per la realizzazione dei progetti, ma anche per costituire le strutture tecniche necessarie, come i centri regionali di competenza cui è stato già fatto cenno.

Le risorse utilizzate in parte sono state erogate dallo Stato e in parte dagli enti locali interessati, ma ciò che caratterizza la visione condivisa sotto questo specifico profilo è proprio la forma di partecipazione dei soggetti interessati: nella prima fase con un maggior contributo dello Stato, nella fase successiva con un maggior onere a carico dei soggetti direttamente coinvolti nella realizzazione dei piani e dei progetti di *e-government*.

Per quel che riguarda i procedimenti posti in essere per realizzare i contenuti di questa forma di programmazione negoziata la visione condivisa prevede la possibilità di utilizzare, nei rapporti tra i vari enti locali interessati, altri strumenti tipici della *governance* quali gli accordi di programma.

2.4 Il sistema pubblico di connettività

Tra gli obiettivi individuati nella “visione condivisa” particolare rilievo assumono l’interconnessione tra tutte le pubbliche amministrazioni e tra le pubbliche amministrazioni, i cittadini e le imprese (obiettivo 1), le architetture che garantiscono l’interoperabilità dei servizi sul

³⁶ per approfondimenti si veda www.crcitalia.it.

territorio nazionale (obiettivo 5) e le strutture per l'attuazione dell'*e-Government* (obiettivo 7). Questi tre aspetti hanno trovato attuazione nel decreto legislativo istitutivo del sistema pubblico di connettività - SPC³⁷.

Il decreto rappresenta lo strumento mediante il quale lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali possono realizzare un insieme di infrastrutture informatiche e telematiche, rette da regole comuni e basate su reti di trasmissione che consentono la comunicazione tra le applicazioni delle amministrazioni pubbliche, la condivisione delle applicazioni stesse e la raccolta di tutte le informazioni relative a procedimenti amministrativi, al fine di consentire lo svolgimento telematico del procedimento medesimo e l'erogazione on line del relativo servizio.

Obiettivo di tale provvedimento è l'unificazione, in un disegno unitario, delle varie reti statali, regionali e locali per creare un sistema organico ed efficiente. Il decreto, per la sua natura di norma primaria, prevede che a tale sistema aderiscano tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Da tempo è in corso un'ampia diffusione di reti telematiche sia tra le pubbliche amministrazioni centrali (R.U.P.A.- Rete unitaria per la pubblica amministrazione), sia tra le amministrazioni regionali e locali (R.U.P.A.R. - Rete unitaria per la pubblica amministrazione regionale). La costituzione di tali reti, iniziata alla fine degli anni '90, era volta ad assicurare i servizi per il trasporto dei dati e per l'interoperabilità in rete³⁸.

Si rende ora necessario realizzare un sistema che, valorizzando le esperienze avviate, consenta l'interazione tra le reti già esistenti e quelle che verranno realizzate, al fine di conseguire economie di scala nell'utilizzo dei servizi in rete, di promuovere il mercato dei servizi di telecomunicazione a livello nazionale e locale, di sostenere lo sviluppo delle reti territoriali nelle zone ancora prive di tali infrastrutture, di garantire l'inclusione nel sistema di tutte le pubbliche amministrazioni centrali e locali.

Il sistema pubblico di connettività è un accordo organizzativo fra tutte le pubbliche amministrazioni volto a favorirne il dialogo e, conseguentemente a favorire la circolarità dell'informazione con meccanismi idonei a garantire la qualità dell'informazione gestita.

Attraverso tale sistema sarà possibile realizzare la circolarità delle informazioni tra le pubbliche amministrazioni, cioè la possibilità di realizzare un'unica banca dati digitale, attraverso la quale poter erogare con modalità telematiche i servizi forniti dalle varie amministrazioni.

Sono state, inoltre, tenute in primaria considerazione la trasformazione in senso federale dello Stato e l'avvio del processo di decentramento di poteri, competenze e risorse pubbliche verso gli enti locali che impongono una riorganizzazione dei processi nell'ambito delle pubbliche amministrazioni. In questo nuovo scenario, infatti, gli enti locali saranno sempre più chiamati a svolgere un ruolo di front-office nei confronti del cittadino-cliente.

I tre cardini del sistema sono costituiti dalle regole tecniche, dalle strutture organizzative e dalle infrastrutture tecnologiche. Le regole tecniche costituiscono un insieme di disposizioni cui tutti dovranno attenersi; le strutture organizzative e le infrastrutture tecnologiche dovranno essere in parte realizzate dalle singole amministrazioni in parte dovranno essere condivise.

Non è sufficiente invocare il più volte citato articolo 117 della Costituzione per poter adottare disposizioni di diretta incidenza sul sistema *e-Government* delle Regioni. Realizzare o modificare le reti esistenti, in attuazione dell'accordo contenuto nell'SPC con il dichiarato fine di realizzare sistemi cooperativo ed interoperabili, ha un indubbio impatto sugli assetti organizzativi anche delle regioni e degli enti locali. Solamente coinvolgendo tutti i soggetti interessati nella fase

³⁷ Il decreto legislativo recante sistema pubblico di connettività è stato approvato, nel mese di gennaio 2005 dal Consiglio dei ministri è in corso di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

³⁸ Per l'analisi dello sviluppo della RUPA si rinvia a: M. Minerva, *Verso l'integrazione dei sistemi informativi pubblici: la rete unitaria della pubblica amministrazione*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1998, p. 623. Per l'evoluzione dalla RUPA all'SPC si rinvia a: A. Natalini, *Dalla RUPA al Sistema pubblico di connettività*, in questo volume.

“attuativa” del sistema pubblico di connettività è possibile realizzare le corrette sinergie tra le amministrazioni indispensabili ai fini di un corretto dialogo tra i sistemi tecnologici.

Per quanto attiene i profili organizzativi e infrastrutturali si tratta di aspetti che la Costituzione attribuisce all'autonomia dei singoli organismi. Tuttavia in virtù delle peculiarità che contraddistinguono l'*e-Government* anche i contenuti organizzativi e infrastrutturali devono dettarsi nel rispetto di regole comuni. Prospettive quali lo svolgimento con modalità digitali dei procedimenti amministrativi, realizzabile grazie alla parte del sistema pubblico di connettività finalizzata alla interazione dei sistemi informatici delle pubbliche amministrazioni, definita cooperazione applicativa, incidono direttamente sulla organizzazione amministrativa di ciascuna amministrazione.

Occorre pertanto prevedere un organismo di coordinamento che possa coniugare il rispetto delle autonomie organizzative con le esigenze di omogeneità dei sistemi informatici.

Senza voler modificare l'assetto normativo che affida allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di coordinamento informatico, è stata prevista una “cabina di regia” dagli alti contenuti tecnologici, nel cui ambito potranno essere delineati i principi dell'*e-Government*. Per tali motivi il decreto istituisce la Commissione di coordinamento dell'SPC, costituita da rappresentanti delle amministrazioni centrali e rappresentanti del mondo delle autonomie³⁹; si tratta della sede per la *governance* del sistema pubblico di connettività. Tale Commissione svolge funzioni di indirizzo e coordinamento dell'SPC, assicurando il raccordo tra le amministrazioni pubbliche anche attraverso l'approvazione delle linee guida e delle modalità di funzionamento dei servizi e delle procedure. La Commissione promuove l'evoluzione e lo sviluppo dell'SPC, in relazione alle esigenze delle pubbliche amministrazioni e l'utilizzo dei servizi tecnologici forniti dall'SPC. Alla Commissione compete, inoltre, la verifica della qualità e della sicurezza dei servizi forniti, al fine di promuovere il recepimento degli standard necessari per il funzionamento dell'SPC.

La istituenda Commissione rappresenterà un primo esempio di organismo federale per l'esercizio della *governance* nell'*e-government*. Laddove il tavolo congiunto permanente rappresenta la sede per mettere a fattor comune le proposte e le soluzioni tecniche elaborate dei vari attori, la Commissione costituirà la sede ove definire gli indirizzi strategici e le modalità operative dell'SPC. La concreta operatività di tale organismo consentirà di compiere un ulteriore passo in avanti per la realizzazione delle politiche dell'*e-Government* e indirizzerà utilmente verso l'individuazione di efficaci strumenti di *governance*.

3. Conclusioni

La ricerca di una soluzione che consenta di individuare una *governance* comune per tutte le iniziative di *e-Government* non si presenta facile. Gli strumenti fino ad ora realizzati, o in corso di realizzazione, come la Commissione prevista dal decreto legislativo in materia di sistema pubblico di connettività, evidenziano che il tema è in costante evoluzione ed i risultati raggiunti, seppur soddisfacenti, non consentono di individuare una soluzione univoca.

Per un quadro che, seppure in prospettiva, consenta di delineare profili utili per gli strumenti di *governance*, occorre preliminarmente individuare quali funzioni richiedono un organismo di *governance* e con quale organizzazione debbano essere svolte tali funzioni.

Un primo aspetto su cui occorre soffermarsi riguarda la distinzione tra *governance* normativa e *governance* amministrativa, con ciò intendendo gli strumenti di negoziazione nella fase di produzione delle norme, e nella fase di applicazione delle norme medesime.

³⁹ La Commissione è formata da tredici componenti incluso il Presidente, scelti tra persone di comprovata professionalità ed esperienza nel settore, nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sei in rappresentanza delle amministrazioni statali previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per le innovazioni e le tecnologie ed i restanti sei su designazione della Conferenza unificata di cui all'articolo 8, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Per quanto riguarda la *governance* normativa gli strumenti esistenti da un lato hanno evidenziato l'utilità di tali forme di *governance*, da altro lato hanno mostrato che nel settore dell'*e-government* occorrono specifici strumenti di *governance* nei quali convivano aspetti squisitamente giuridico normativi legati al più volte citato quadro costituzionale ed aspetti più strettamente tecnici connessi a profili quali sicurezza ed interoperabilità dei sistemi. Questa eterogeneità di attribuzioni porta a ritenere che la *governance* non debba costituire solo un aspetto della fase consultiva nell'azione amministrativa, ma possa trovare attuazione anche nel momento delle proposte e delle scelte, quindi sia nella fase della iniziativa che in quella dell'istruttoria.

Per quanto riguarda la *governance* amministrativa gli aspetti che si evidenziano come maggiormente rilevanti sono la partecipazione e la coerenza.

La prima esigenza è costituita dalla necessità che vi sia un'azione congiunta tra i vari soggetti impegnati nell'*e-government*, al fine di realizzare le necessarie sinergie per il funzionamento del sistema. Ciò determina, però, la necessità di prevedere meccanismi di raccordo anche laddove, a livello locale, vengano istituiti più organismi di *governance*. In base a criteri territoriali o organizzativi di altra natura è opportuno prevedere strumenti di *governance* tali da consentire un'azione mirata e collaborativa tra i vari soggetti proprio al fine di realizzare i vari progetti di *e-government*, attraverso forme di partecipazione mirata e con lo scopo ultimo che tali attività producano risultati efficaci per l'azione amministrativa.

Se la partecipazione rappresenta un aspetto significativo della *governance*, non può essere trascurata la necessità di coerenza tra i vari organismi o tra i vari strumenti di *governance*. Anche laddove si possa prevedere un organismo da collocare al vertice del sistema, quale cardine dell'*e-Government*, occorre tener presente la necessità di rendere comunque coerenti le singole azioni.

In un quadro nel quale allo Stato spettano specifiche attribuzioni di coordinamento ed alle Regioni ed alle autonomie locali elevati ambiti di autonomia, occorre verificare se agli organismi di *governance* debbano essere attribuite funzioni di codecisione o di cooperazione. Non si tratta di effettuare una mera classificazione delle funzioni che dovranno essere esercitate, quanto, piuttosto, di individuare le modalità attraverso le quali poter inquadrare le funzioni esercitabili da tali organismi.

Se si fa riferimento alla fase in cui le scelte vengono istruite, ha certamente senso parlare di "codecisione"; l'evoluzione degli organismi illustrati ne è una dimostrazione e le forme di partecipazione realizzate fino ad oggi indicano questa come una soluzione funzionale. Se invece l'espressione "codecisione" viene intesa nel senso di partecipazione alla definizione delle scelte, nel senso cioè di partecipazione nella fase della decisione, vi potrebbero essere profili di interferenza nelle competenze attribuite a ciascun organismo.

Appare, pertanto, preferibile ricondurre la *governance* alle forme di cooperazione realizzabili tra i vari organismi interessati. La cooperazione consente, infatti, di evidenziare un ulteriore aspetto di rilievo costituito dalla necessità non solo di operare le scelte politico-strategiche dell'*e-Government*, ma anche la realizzazione delle scelte definite, lasciando a ciascuno il proprio ambito di competenza per quanto attiene la potestà decisoria.

Oltre a profili più strettamente funzionali occorre individuare anche le forme organizzative della *governance*. Fino ad oggi è stata privilegiata la costituzione di tavoli o organismi collegiali comunque inseriti o supportati da strutture preesistenti.

Tuttavia la più recenti esigenze emerse mirano alla realizzazione di vere e proprie strutture federate nel cui ambito operino le rappresentanze di tutti i soggetti impegnati nella *governance*. Ciò rappresenta un'ulteriore specificità dell'*e-Government*, laddove la *governance* opera non quale sede di negoziazione ma come elemento embrionale di costruzione delle politiche e delle soluzioni per il funzionamento dell'*e-Government*.

Un ultimo profilo di interesse riguarda l'importanza della *governance* come strumento di *accountability*. In questo lavoro non è stata trattata, in quanto estranea all'ambito della ricerca, la *governance* tra pubblico e privato. Nell'ambito dell'*e-Government* questa particolare forma di *governance* assume particolare rilievo laddove con l'espressione privato si intende fare riferimento

alle imprese impegnate nel settore dell'ICT, che rappresentano i soggetti maggiormente in grado di indicare soluzioni tecnologiche utili per definire standard normativi. In tal senso costituisce un esempio di tale forma di *governance* è rappresentata dalla individuazione degli standard definiti per la realizzazione della carta d'identità elettronica e della carta nazionale dei servizi.

Il contributo delle imprese del settore ICT si è rivelato di estrema importanza laddove si è trattato di individuare soluzioni più opportune sulla base delle tecnologie offerte dal mercato. In tal modo la partecipazione delle imprese private ha costituito da un lato un contributo all'azione dei soggetti pubblici, ma ha rappresentato anche una modalità attraverso la quale i medesimi soggetti privati hanno potuto misurare l'azione pubblica. Ciò evidenzia come, nel settore dell'*e-Government*, la *governance* rappresenti un utile strumento di responsabilizzazione dei soggetti pubblici e di misurazione delle *policy* non solo da parte degli altri soggetti pubblici coinvolti, ma anche da parte di quei soggetti privati chiamati ad operare in questo nuovo settore in continua evoluzione quale è l'*e-Government*.