

E- government: la digitalizzazione dell'amministrazione tradita

di Alessandro Osnaghi

Tra il 1996 e il 2001 l'ampia utilizzazione delle ICT è stata assunta dai governi di centro sinistra come fattore chiave della strategia di modernizzazione della pubblica amministrazione e delle riforme amministrative. Le basi di questa strategia sono state poste con l'introduzione della firma digitale ed il riconoscimento della validità giuridica del documento informatico. L'art.15, comma 2 della legge n.59 del 1997, ha previsto che "gli atti e i documenti formati dalla pubblica amministrazione e dai privati con strumenti informatici e telematici, i contratti stipulati nella medesima forma, nonché la loro archiviazione con strumenti informatici siano validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge" e che i relativi criteri e modalità di applicazione siano stabiliti con appositi regolamenti. Il DPR 28 dicembre 2000 n. 445 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa" ha raccolto in unica fonte tali disposizioni che hanno costituito l'impalcatura abilitante che sostiene la possibilità di erogazione on-line dei servizi della Pubblica Amministrazione e il più ampio utilizzo delle ICT da parte delle amministrazioni pubbliche.

Così il nostro paese si è posto all'avanguardia tra i paesi avanzati per le disposizioni in materia di firma digitale, carta di identità elettronica, gestione informatica del protocollo e dei flussi documentali e per esperienze quali il fisco telematico (40 milioni di dichiarazioni fiscali sono inviate ogni anno per via telematica).

A completamento di questo disegno di innovazione promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica con il supporto tecnico dell'AIPA e del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, il Governo Amato ha approvato nel giugno 2000 il Piano d'Azione per l'e-government proposto dal Ministro per la Funzione Pubblica. E' da sottolineare la visione innovativa dei rapporti tra amministrazione e cittadino attraverso l'uso delle tecnologie che viene così sintetizzata dal piano:

- il cittadino potrà ottenere ogni servizio pubblico, cui ha titolo, rivolgendosi ad una qualsiasi amministrazione di front-office abilitata al servizio, indipendentemente da ogni vincolo di competenza territoriale o di residenza;

- all'atto della richiesta di un servizio, il cittadino, oltre agli strumenti di identificazione personale, non dovrà fornire alcuna informazione che lo riguarda e che sia già in possesso di una qualsiasi amministrazione dello Stato. Una volta che il cittadino sia stato identificato, il sistema informativo di front-office deve essere in grado di reperire, direttamente presso ogni amministrazione che le possiede, tutte le informazioni che consentono di autorizzare la erogazione del servizio richiesto;

- il cittadino non dovrà conoscere come lo Stato è organizzato per la erogazione dei servizi o a quali amministrazioni si deve rivolgere, ma potrà richiedere servizi esclusivamente in base alle proprie esigenze, non in base alla conoscenza di quale amministrazione fa che cosa

- il cittadino dovrà poter comunicare solo una volta all'Amministrazione, nel momento in cui si verificano, le variazioni che corrispondono ad eventi della vita propria o, quando ne ha titolo, della vita di terzi. Questa comunicazione produrrà automaticamente tutti gli effetti conseguenti. L'Amministrazione manterrà un profilo per ogni cittadino che le consente di notificare la variazione a tutti gli enti interessati e di attuare i conseguenti servizi.

Il piano è stato finanziato per circa 800 mld di lire, con i proventi della gara per l'UMTS. La marginalità di questo stanziamento rispetto alla spesa totale annua informatica della pubblica amministrazione centrale e locale ne suggeriva un utilizzo mirato e specifico.

Partendo dalla assunzione che un reale ed effettivo miglioramento dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni - non solamente per via telematica - ai cittadini ed agli operatori, fosse sì assicurato dall'adeguamento alle nuove tecnologie dei propri sistemi informativi, ma soprattutto dalla possibilità di integrazione dei servizi di diverse amministrazioni, le azioni progettuali individuate dal piano si proponevano, prioritariamente, di creare le condizioni infrastrutturali per assicurare l'interoperabilità tra amministrazioni tramite lo scambio di documenti informatici e per assicurare l'integrazione dei servizi tramite l'accesso telematico agli archivi delle amministrazioni certificanti da parte delle amministrazioni precedenti.

Per raggiungere questo obiettivo fu definita l'architettura per l'interconnessione telematica delle amministrazioni, chiamata allora "Rete nazionale", con la piena adesione, in sede di Conferenza unificata del gennaio 2001, di tutte le autonomie locali, in particolare delle regioni cui spettava principalmente il compito di assicurare, attraverso iniziative locali, che sul proprio territorio fossero disponibili adeguati servizi di connettività sia per i cittadini che per le altre amministrazioni locali. Questo accordo fu tradotto in una apposita direttiva del Ministro per la Funzione Pubblica emanata proprio alla fine della legislatura che, nel cambio di governo, non risultò mai pubblicata.

Il piano di e-government proponeva di realizzare tra le amministrazioni un modello informatico distribuito basato su relazioni paritetiche in accordo con il modello dello Stato federale in via di attuazione e nel quale soprattutto gli enti locali, le province e le regioni - ai quali veniva

direttamente destinato oltre il 50% dei fondi - svolgevano un ruolo fondamentale per l'attuazione dell'e-government e per l'erogazione dei servizi ai cittadini, agli intermediari ed alle imprese.

Il piano descriveva in dettaglio le principali iniziative progettuali da attivare già nel primo anno di impiego dei fondi UMTS e presupponeva non solo una continuità dei finanziamenti per gli anni successivi, ma soprattutto la prosecuzione ed il completamento dell'azione di semplificazione normativa e di regolamentazione necessaria per consentire l'effettiva erogazione on-line dei principali servizi amministrativi, con particolare riferimento alle modalità di riconoscimento degli utenti e di soddisfacimento degli eventuali oneri fiscali associati alle richieste di servizio (l'imposta di bollo virtuale).

Come detto i fondi del piano erano destinati a svolgere un ruolo integrativo rispetto agli investimenti che le singole amministrazioni comunque avrebbero destinato alla propria informatizzazione e, pertanto, avrebbero dovuto essere utilizzati principalmente per quelle attività di progettazione finalizzate all'integrazione dei sistemi della PA ed all'erogazione di servizi integrati da parte degli enti locali, attività che tipicamente non rientrano nelle priorità politiche dei loro amministratori.

Nell'attesa dell'effettiva disponibilità dei fondi UMTS furono predisposti gli strumenti organizzativi che il piano aveva previsto per rendere possibile la sua realizzazione, tra i quali la ridefinizione dei compiti del Centro tecnico per la RUPA, già costituito presso AIPA e trasferito in base all'art. 24, comma 6, della legge 24 novembre 2000, n. 340 presso la Presidenza del Consiglio, come organismo di cui si avvale il governo per l'attuazione del piano di e-government. Contemporaneamente si svolgeva una intensa attività di commissioni finalizzate alla elaborazione e alla condivisione con le autonomie locali dell'architettura delle principali infrastrutture e delle soluzioni tecniche necessarie alla realizzazione del piano.

All'insediamento del governo Berlusconi tutto era quindi pronto per dare attuazione al Piano di e-government, compresa la effettiva disponibilità presso il Centro tecnico, dal luglio 2001, dei fondi UMTS.

Il bilancio di metà legislatura

Dopo quasi tre anni dall'inizio della legislatura è sicuramente tempo per un bilancio di quanto realizzato dall'attuale Governo che aveva dichiarato di voler porre l'innovazione digitale nella amministrazione tra le proprie priorità.

Il primo atto del nuovo governo è stato, come noto, la nomina di un Ministro tecnico dedicato all'innovazione tecnologica e la creazione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri di un Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie con la conseguente separazione dell'innovazione tecnologica dal complesso processo di riforme dell'amministrazione, il cui motore è rappresentato dal Dipartimento della Funzione Pubblica. Questa decisione ha prodotto effetti particolarmente negativi soprattutto per quanto riguarda l'e-government, dove in molti casi l'innovazione tecnologica non può essere utilizzata in mancanza di innovazione e semplificazione normativa, organizzativa ed amministrativa e dove anche l'elaborazione delle norme ormai non può non riferirsi alle possibilità offerte dallo stato dell'arte della tecnologia.

Il risultato di questa separazione è stato da un lato la produzione una regolamentazione tecnica complicata e avulsa dal contesto di innovazione amministrativa e dall'altro l'interruzione di quei processi di semplificazione che possono essere ispirati ed abilitati dalle possibilità offerte dalla tecnologia. Nella situazione attuale la produzione normativa e regolamentare attinente l'e-government richiede tipicamente il concerto di un numero elevato di ministri, e per sempre più numerosi aspetti, l'accordo delle amministrazioni locali, con risultati qualitativi e temporali in molti casi alquanto scadenti. Un esempio per tutti è il lungo e intricato processo, durato oltre due anni, per la regolamentazione della Carta Nazionale dei Servizi che ha prodotto uno strumento ridondante e poco flessibile e, ai fini dell'accesso ai servizi, una brutta copia della Carta di identità elettronica, e di cui probabilmente non si sentirà più parlare.

Il blocco del piano di e-government

Per quanto riguarda l'attuazione del piano di e-government, seppure la digitalizzazione della pubblica amministrazione sia per molti aspetti un fatto tecnico che non può essere etichettato né come di destra né come di sinistra, sarebbe stato comprensibile che il nuovo governo procedesse ad una verifica della validità e delle priorità del piano e dei progetti proposti e anche ad una completa revisione basata su una differente impostazione e su diversi obiettivi, ma non è questo quello che è avvenuto.

Inizialmente e per molti mesi fino alla primavera del 2002, l'attuazione del piano originario è rimasta sospesa, mentre primarie società di consulenza ricevevano l'incarico di formulare le nuove strategie di e-government.

Il 13 febbraio 2002, il Comitato di ministri per la società dell'informazione ha adottato un documento che enunciava dieci obiettivi di legislatura, recepiti in seguito, il 31 maggio 2002, dal Consiglio dei ministri all'interno delle "Linee guida per lo sviluppo dell'informatizzazione nella legislatura".

Tuttavia la semplice enunciazione degli obiettivi, sicuramente in gran parte condivisibili ed impliciti nel piano precedente, non costituiva un nuovo piano d'azione alternativo e col tempo, in mancanza di nuove proposte operative, si è lentamente ripreso a dare attuazione ad alcune delle azioni previste dal piano originario, per il quale tra l'altro erano già disponibili i fondi. In particolare le iniziative che poterono ripartire dalla metà 2002 furono: la infrastruttura di connettività, il portale dei servizi al cittadino, il protocollo ed il bando per il finanziamento dei progetti di e-government delle amministrazioni locali.

La realizzazione della connettività tra tutte le amministrazioni è uno dei temi su cui è possibile oggi misurare gli effetti dell'azione del governo Berlusconi. Infatti ignorando che il modello architetturale e tecnico-organizzativo della "Rete nazionale" era il frutto del consenso delle amministrazioni locali, degli operatori delle telecomunicazioni e dei fornitori di connettività e servizi internet, e di conseguenza di un accordo istituzionale, intervenuto come detto nel gennaio 2001, e senza considerare che numerose regioni avevano tradotto questo accordo in azioni realizzative, con importanti investimenti sulle reti regionali, si cercò di cambiarne non solo il nome, da Rete nazionale in Sistema Pubblico di Connettività (SPC), ma soprattutto il modello federale a controllo distribuito e l'impostazione tecnica e di relazione con il mercato, riproponendo una architettura a controllo centralizzato, sul modello adottato nel passato per la Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione centrale (RUPA).

Dopo quasi un anno di sospensione delle azioni di attuazione previste dal piano, inclusi gli studi di fattibilità propedeutici ad ogni iniziativa realizzativa, fu costituita una nuova commissione tecnica, conclusasi rapidamente senza produrre alcun risultato. Successivamente venne creata una nuova commissione, che ha lavorato per tutto il 2003, affiancata da un nutrito gruppo di lavoro di esperti e con un oneroso coinvolgimento, in termini di risorse umane e di tempo, delle regioni e degli enti locali.

L'intervento delle regioni è risultato determinante per riportare il SPC verso l'ispirazione originaria della Rete nazionale, anche se a tutt'oggi, dopo tre anni sostanzialmente perduti, non è stato ancora raggiunto un risultato ed un accordo conclusivo e permangono alcune distorsioni nell'impostazione, soprattutto se ci si confronta con l'evoluzione in atto nella sicurezza delle reti in

generale e di internet in particolare. Un piano operativo che si proponga di raggiungere l'obiettivo della piena connettività tra tutte le amministrazioni del paese oggi non esiste ancora e presumibilmente la connettività che si renderà necessaria sarà assicurata di fatto via internet o grazie alle reti regionali.

Anche il progetto per un portale dei servizi al cittadino venne riattivato in tutta fretta, nella primavera del 2002, con l'evidente obiettivo di ottenere in tempi brevi un risultato visibile. Si trattò tuttavia di una realizzazione di pura facciata che offriva essenzialmente servizi informativi e che, per i pochi servizi interattivi di utilità pratica per il cittadino, rimandava ai portali delle amministrazioni eroganti, soprattutto centrali. Il portale www.italia.gov.it, come tutti possono constatare, è in realtà uno tra i tanti e, essendo privo di utilità pratica ai fini amministrativi, non risulta certo ai primi posti della classifica dei portali più visitati in Italia.

Una altra azione del piano recuperata, soprattutto grazie alla determinazione ed alla spinta di AIPA che aveva provveduto alla definizione della normativa in materia, riguardò le iniziative per l'attuazione del protocollo informatico e collegate più in generale alla gestione documentale con strumenti informatici e telematici ed alla firma digitale. Proprio questo caso è estremamente esemplificativo della scarsa attenzione dedicata dall'attuale governo a queste iniziative molto importanti per l'efficienza amministrativa, ma di scarsa visibilità.

Con il DPR 28 dicembre 2000 n. 445 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa" che recepiva norme e regolamenti già da tempo in vigore, si era completato il percorso normativo per l'informatizzazione del protocollo nella PA e veniva stabilito al 1 gennaio 2004 il termine per tutte le amministrazioni per dotarsi di un protocollo informatizzato e per dare corso alla gestione elettronica dei documenti. La costituzione presso il Centro tecnico di un Centro di Competenza per il protocollo informatico e la trasparenza amministrativa a far data dalla primavera 2002 non contribuiva certo a dare impulso e supporto alle amministrazioni per metterle in condizione di ottemperare alla norma.

Il decreto del Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie sulle "linee guida per l'adozione del protocollo informatico" è stato pubblicato sulla GU n. 249 del 25-10-2003 con soli due mesi di anticipo rispetto alla scadenza prevista per legge e certamente non in tempo utile per consentire alle amministrazioni di adeguarsi. Anche la predisposizione da parte di Consip di un servizio in modalità ASP per la gestione del protocollo, cui le amministrazioni potranno volontariamente aderire, è stata oggetto di un bando di gara dal luglio 2003 attualmente senza esito a causa di un ricorso pendente.

Si tratta di ritardi che, al di là delle dichiarazioni, trovano giustificazione, solo nella scarsa sensibilità operativa del governo per queste tematiche fondamentali per l'innovazione amministrativa, ma che, riguardando prevalentemente l'efficienza interna della amministrazione, risultano poco spendibili.

Il blocco del piano anche per i progetti delle amministrazioni locali, cui era destinato oltre il 50% dei fondi UMTS, non poteva essere protratto a lungo. Gli enti premevano per la definizione delle nuove modalità di finanziamento e per l'uscita dei bandi. I bandi di una prima fase di finanziamento sono stati lanciati nella primavera del 2002 con una impostazione alquanto diversa rispetto a quella originariamente prevista. Venivano infatti privilegiati i progetti di front-office e l'erogazione di servizi on-line in modalità cosiddetta "singola agenzia", rispetto ai progetti di integrazione dei servizi e, soprattutto, venivano esclusi dal finanziamento gli interventi sul back-office e quelli di natura infrastrutturale, che sono essenziali per la realizzazione dell'e-government.

I progetti selezionati per la prima fase sono stati nominalmente attivati alla fine del 2002, ed i primi finanziamenti sono stati erogati alle amministrazioni solo a metà 2003, in pratica dopo tre anni dalla formulazione del piano che li aveva previsti. La partenza reale, intesa come capacità di spesa delle amministrazioni, è in pratica di questi giorni ed i primi risultati si otterranno nella migliore delle ipotesi tra la fine 2004 e la metà 2005.

Solo nel corso del 2004 è previsto il lancio della seconda fase che dovrebbe esaurire il fondo UMTS, con modalità che sono ancora in corso di definizione. In sostanza il fondo UMTS per l'e-government procurato nel 2000 dal governo Amato e che avrebbe dovuto essere impegnato nella seconda metà del 2001 e nel 2002, è risultato essere, nonostante le promesse del governo Berlusconi, l'unico finanziamento disponibile per l'e-government e nei fatti verrà diluito su tutta la legislatura.

È difficile prevedere quali saranno i risultati pratici di questi progetti, che sono stati selezionati in base criteri di difficile lettura, ma è anche difficile essere ottimisti sull'effettivo ritorno di questo investimento in completa assenza di un modello di riferimento condiviso e di una vera regia tecnica di coordinamento: infatti le amministrazioni non sono state chiamate a rispondere con i loro progetti ad un disegno preciso, ormai assente, capace di garantire una qualche coerenza tra i loro progetti.

Nel luglio 2003, dopo un faticoso processo di convergenza con le autonomie locali per il contenimento di derive centraliste sempre in agguato, il Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie

ha prodotto un documento di visione “L’e-government per un federalismo efficiente”, che è forse, nelle intenzioni, la nuova proposta di e-government, ma che in pratica non contiene alcuna idea realmente nuova e che, dal punto di vista tecnico, non è certo in grado di assicurare alcuna coerenza tra i progetti già attivati o tra quelli ancora da attivare. La maggior parte dei progetti realizzano le stesse funzioni e gli stessi servizi, ma sono privi di un quadro di riferimento tecnico-architettonico che ne possa consentire l’interoperabilità, l’evoluzione ed il riuso e tutti, soprattutto se realizzati da più amministrazioni, hanno un evidente punto di debolezza nella sostenibilità di lungo periodo.

Gli interventi organizzativi del governo.

Il rallentamento delle iniziative operative di attuazione dell’e-government trova una sua spiegazione anche nella grande instabilità ed incertezza nelle strutture e negli organismi che avrebbero dovuto dare supporto operativo alla sua strategia, generata dal governo per tutto il periodo che va dal giugno 2001 fino al dicembre 2003.

I contorti interventi legislativi attuati in questo campo e conclusisi dopo due anni e mezzo, con la trasformazione nel luglio 2003 di AIPA in CNIPA (Centro Nazionale per l’Informatica nella Pubblica Amministrazione) e con la confluenza dal dicembre 2003 del Centro tecnico nello stesso CNIPA, testimoniano un disegno organizzativo oscillante e puramente strumentale per quanto riguarda la gestione della informatica pubblica, se non la mancanza di un vero disegno.

Si è dato evidentemente per scontato che gli strumenti operativi esistenti non rispondessero alle esigenze di un Ministro con un mandato specifico, che quindi si dedicò inizialmente con grande determinazione a crearne di nuovi. Fu subito istituito il Dipartimento per l’innovazione e le tecnologie e si cominciò a lavorare alla creazione di una “agenzia” costruita sopprimendo gli organismi esistenti: AIPA e Centro tecnico.

Il proposito, subito manifestato pubblicamente, di sopprimere l’AIPA - ma più che di sopprimere si voleva in realtà riaffermarne la collocazione alle dipendenze del Ministro per l’Innovazione e le tecnologie rendendola strumentale alla azione del governo - ha raggiunto il suo scopo, dopo alterne vicende legislative ed incidenti di percorso, solo nel luglio 2003. In pratica si è semplicemente sostituita la denominazione in CNIPA, che mantiene sostanzialmente inalterati i precedenti compiti della Autorità, compresa l’emissione dei pareri sui progetti delle amministrazioni, che già dichiarati pubblicamente inutili, se emessi da una Autorità indipendente, diventano invece uno strumento importante di controllo, se emessi da un organo, che sia pure con autonomia di giudizio, è strumentale alla politica del governo.

Il Centro tecnico, pur essendo in base all'art. 24, comma 6, della legge 24 novembre 2000, n. 340 già collocato presso la Presidenza del Consiglio come organismo di attuazione della politica del governo, e quindi una struttura perfettamente funzionale alle esigenze operative del nuovo Ministro, ha subito una vicenda articolata iniziata con il sorprendente trasferimento dei suoi compiti a Consip, in base all'art. 29, comma 6, della legge n. 448/2001 (Finanziaria 2002), avvenuto con modalità e motivazioni che non sono mai state chiarite. Al previsto trasferimento di competenze non venne in realtà mai dato seguito fino all'abolizione della predetta norma, che evidentemente perseguiva disegni non omogenei nella compagine governativa. Anche il Centro tecnico era destinato, nelle intenzioni già nel febbraio 2002, a confluire nella costituenda agenzia, ma in realtà, da allora fino all'estate del 2003 ne sono stati addirittura ampliati i compiti operativi, che poi con decorrenza dal dicembre 2003 sono stati finalmente trasferiti al CNIPA stesso.

Il governo ha quindi impiegato l'intera prima metà della legislatura per darsi un assetto organizzativo, attraverso un percorso oscillante ed incerto, che rende evidente la mancanza di un organico e coerente disegno, oltre che della capacità di attuarlo con celerità ed efficacia. Questa complessa vicenda non ha certamente consentito agli organismi esistenti, i cui compiti alla fine sono rimasti pressoché inalterati, di operare con efficacia durante un così lungo ed incerto periodo di transizione.

Gli interventi sul piano normativo e della regolamentazione tecnica

Gli interventi attuati dal governo sul piano normativo e regolamentare per quanto attiene l'e-government hanno riguardato gli strumenti di autenticazione e la firma digitale, strumento nei cui confronti esisteva inizialmente e, al di là delle dichiarazioni di facciata con cui il governo ha cercato di appropriarsi in termine di immagine delle iniziative del governo precedente, probabilmente ancora esiste, una diffidenza pregiudiziale.

Il dovuto recepimento della normativa europea sulla firma elettronica ha dato luogo ad una serie di decreti, il DL 23 gennaio 2002 n. 10, che in realtà hanno apportato modifiche al Testo Unico ben oltre le esigenze di recepimento delle disposizioni comunitarie, e ad un nuovo regolamento il DPR 7 aprile 2003 n. 137. Questi decreti hanno in realtà creato uno stato di confusione e di incertezza nella materia e, di conseguenza, hanno ulteriormente rallentato la diffusione di questo strumento creando notevoli difficoltà ai Certificatori accreditati, che avevano fatto, in base alla precedente normativa, significativi investimenti, il cui ritorno diventava ora più problematico. In una materia già di per sé complessa, appare ancora più difficile per le

amministrazioni ed i privati districarsi tra le diverse modalità introdotte: firma elettronica, firma elettronica avanzata, firma elettronica qualificata, firma digitale, ecc.

Questi decreti sono stati soprattutto utilizzati strumentalmente per istituzionalizzare ed assegnare compiti e funzioni tecnico operative in questa in materia al Ministro per l'innovazione e le tecnologie e al Dipartimento, sottraendoli agli organismi operativi esistenti, AIPA e Centro Tecnico, e rendendo così le responsabilità inerenti la normativa tecnica dipendenti dalla contingente situazione organizzativa del governo.

Anche se non vi è alcun nesso con l'adeguamento alla normativa sulla firma elettronica, i decreti in questione sono stati utilizzati come cavallo di Troia per introdurre nella normativa un nuovo strumento di autenticazione telematica per l'accesso ai servizi di cui francamente non si sentiva il bisogno, la Carta Nazionale di Servizi (CNS), strumento voluto dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie per anticipare la Carta di Identità Elettronica. La CNS ha subito un lungo e tormentato processo di regolamentazione soprattutto a causa del confronto con le regioni e le altre autonomie locali e con le amministrazioni centrali interessate ad emettere strumenti di accesso ai servizi in rete.

L'esigenza di regolamentare le modalità di autenticazione on-line e di introdurre modalità di autenticazione realmente accessibili a tutti e con adeguati livelli di sicurezza - senza necessariamente trasformarli in un documento di identità vero e proprio - è una esigenza reale, che affrontata in modo qualificato sia sul piano tecnico che su quello normativo, poteva portare a soluzioni relativamente semplici, tenendo presente che l'uso di una smart card (come ad esempio anche la CIE) è francamente impraticabile nel breve periodo, soprattutto per i servizi destinati ai cittadini. Più che un nuovo tipo di smart card che si aggiungeva a quelle già esistenti era necessario articolare meglio sul piano normativo le modalità di autenticazione e prevedendo l'uso di strumenti più semplici.

Il processo di definizione delle specifiche della CNS si è andato invece via via complicando, caricando la Carta Nazionale dei Servizi di vincoli tecnici e gestionali di compatibilità con la CIE, tali che solo alla fine del 2003 è stato possibile arrivare ad una soluzione accettabile dalle amministrazioni, soprattutto le regioni, che sono supposte emetterlo.

Per quanto riguarda la Carta di Identità Elettronica, l'unica cosa che si può dire è che ogni anno viene rimandata all'anno successivo, con un solenne annuncio natalizio, la emissione del "primo milione" di carte. È evidente che in questa situazione non si potrà far conto su questo

strumento nel breve periodo per la erogazione telematica di servizi. In vista delle sempre più pressanti esigenze di sicurezza nazionale forse sarebbe saggio riportare questo strumento alla sua funzione principale di documento di identificazione personale sicuro, eventualmente adeguandolo a standard internazionali che nel quadro attuale di insicurezza globale, non potranno mancare di essere sviluppati.

In conclusione oggi, la mancanza di uno strumento praticabile per l'autenticazione on-line vanifica gli stessi progetti che sono stati finanziati. Per poter erogare i propri servizi ciascun progetto dovrà quindi trovare soluzioni proprie e si creerà, a livello nazionale, una situazione ingestibile e di incompatibilità.

Il blocco delle attività di semplificazione

Il processo di semplificazione e di adeguamento normativo per il supporto dell'e-government si è sostanzialmente interrotto. Le realizzazioni di e-government, che hanno posto il nostro paese all'avanguardia a livello internazionale, sono state il risultato di interventi di ampia portata, come è stato il caso delle dichiarazioni fiscali per le quali, come è noto, è stato previsto obbligatoriamente l'invio per via telematica da parte di commercialisti e di altri intermediari, delle poste e delle banche. Un altro importante caso di semplificazione ha riguardato i procedimenti relativi all'iscrizione al registro delle imprese previsti dal DPR 14 dicembre 1999, n. 558 e dalla legge n. 340/00, art. 31, comma 2. con cui si è disposto che tutte le domande di iscrizione e di deposito e gli atti che le accompagnano da presentare all'ufficio del registro delle imprese, siano inviate per via telematica o presentate su supporto informatico. Inoltre, è stata disposta l'attivazione di collegamenti telematici tra le camere di commercio e le amministrazioni e gli enti pubblici allo scopo di permetterne l'accesso agli atti conservati dall'ufficio del registro delle imprese.

La digitalizzazione dell'amministrazione per essere efficace deve essere accompagnata da una riorganizzazione dei processi di servizio e da una semplificazione delle procedure che consenta di ottimizzare le potenzialità offerte dagli strumenti informatici e telematici, altrimenti si rischia di informatizzare l'inefficienza.

Il blocco delle attività di semplificazione, successivo al 2001, rappresenta così un ulteriore elemento di freno allo sviluppo dei servizi on-line, che non è sostenuto dai necessari interventi di semplificazione procedurale. Ad esempio, mentre per il cambio di indirizzo è possibile immaginare

l'invio della dichiarazione per posta e, quindi, anche per via telematica, la dichiarazione di cambio di residenza (che come è noto è un fondamentale evento della vita) non può essere effettuata online, se non si interviene sul regolamento anagrafico che richiede la presenza dell'interessato davanti all'ufficiale d'anagrafe, malgrado sia prevista anche la verifica da parte della polizia municipale.

Così anche molti progetti di e-government finalizzati all'erogazione di servizi amministrativi rischiano di fallire per l'assenza di una soluzione praticabile al pagamento dell'imposta di bollo, ancora dovuta per quasi tutte le domande o istanze da presentare alle amministrazioni. Sarebbe relativamente semplice provvedere ad un intervento normativo che abiliti una modalità virtuale di pagamento dell'imposta di bollo, analogamente a quanto già avviene per le transazioni che interessano il Registro delle Imprese, dato che per il cittadino sono poco praticabili soluzioni basate ad esempio sull'uso della carta di credito a causa del costo, ancora particolarmente oneroso, dei relativi pagamenti per via telematica.

Mentre quindi da un lato il governo ha attivato e finanziato progetti finalizzati alla erogazione online dei servizi delle amministrazioni, dall'altro non ha dato corso alle necessarie azioni di semplificazione normativa che li devono accompagnare affinché siano utilizzabili in pratica.

Il nuovo centralismo informatico

Per proseguire poi nel percorso di piena attuazione dell'e-government sarebbe stato necessario far seguire alle azioni avviate nel 2000 (cioè alla mobilitazione degli enti locali per la predisposizione di servizi ai cittadini ed alle imprese) un'analoga azione sulle amministrazioni centrali, per ridisegnare gli archivi ed i flussi informativi. In altre parole, occuparsi dei dati e non solo degli strumenti informatici di accesso agli stessi.

È necessario definire un'architettura effettivamente federalista - dove ogni livello di governo è responsabile dei suoi dati, e di metterli a disposizione degli altri livelli - che sostituisca l'idea centralistica che il decentramento consista nel collegare con terminali tutti i livelli ad un archivio centrale. Questa è invece l'impostazione che sta riprendendo vigore oggi e gli esempi che si possono citare in questo senso sono ormai numerosi:

- Il Lavoro, che con l'appalto per lo sviluppo e la gestione del SIL introduce architetture di interscambio non concordate con le regioni e punta a imporre il proprio modello centralistico mascherandolo con profferte di sussidiarietà nel caso non si riesca ad adeguarsi alle architetture

proposte. Anche Italia Lavoro è stata una iniziativa di vetrina che ha evidenziato la mancanza di concertazione e la ridondanza di progetti con tematiche simili.

- L'Agricoltura, con la gestione centralizzata dei finanziamenti agricoli (PAC, PSR), dei dati relativi al settore vitivinicolo e delle quote latte e con la nuova legge su Agea per la costituzione di una banca dati centralizzata delle aziende agricole.

- Il portale cartografico nazionale che mina la logica del punto focale regionale introducendo un elevato livello di confusione in termini di standard mancanti, di non certificazione delle informazioni, dell'impossibilità dell'incrocio dei fenomeni.

- L'Agenzia delle Entrate con le volontà di ricentralizzare il sistema informativo di gestione del bollo auto riaffidandolo all'ACI.

- La Sanità, con l'annuncio di carte per i cittadini, di osservatori specifici, di iniziative che, lungi dall'essere disciplinari, finiscono per duplicare sforzi.

- Il Catasto, dove, a fronte di un decentramento delle funzioni agli enti locali, pochissimo è stato fatto per favorire un efficace utilizzo del patrimonio informativo catastale da parte della PA locale, privilegiando le logiche di interscambio, mentre molte risorse sono state impegnate per blindare le basi dati centralizzate e le relative procedure di accesso. Il risultato, al di là di qualche iniziativa sperimentale isolata, è il prevalere dell'incertezza e del disorientamento anche da parte dei soggetti più attivi della PA locale.

- La tendenza a promuovere una legislazione di primo e secondo livello su progetti riferiti alla gestione ed assetto del territorio (ad esempio il Catasto Strade, il Decreto Gasparri sull'Elettrosmog, il Catasto immobiliare) che trasferisce agli enti territoriali (regioni e province), gli oneri della realizzazione, manutenzione e accessibilità delle banche dati, riservando i momenti qualificanti della progettazione funzionale ed architettuale al livello ministeriale in una logica assolutamente centralistica. In questo modo vengono smantellati gli strumenti a supporto della capacità decisionale, deresponsabilizzando pericolosamente i governi locali e fornendo alibi a politiche ambigue.

A fronte di queste spinte verso una nuova centralizzazione del sistema informativo del Paese il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, oltre a non essere in grado di aiutare le regioni e gli enti locali, non sembra in grado di svolgere quella azione di guida e stimolo verso le amministrazioni centrali che sarebbe indispensabile per proseguire la riforma dello Stato in senso federalista.

Proposte per l'e-government

Per recuperare la spinta di invenzione amministrativa, di innovazione normativa, organizzativa e tecnologica che è stata alla base dell'ispirazione originaria dei piani per l'e-government non è sufficiente cercare semplicemente di porre rimedio agli errori, alle inadeguatezze o alle inerzie dell'azione del attuale governo, di cui si è ampiamente dato conto, ma è necessario individuare e rimuovere gli ostacoli che frenano l'azione delle amministrazioni che desiderano innovare. L'e-government è in realtà un aspetto della tematica più generale che riguarda la scarsa capacità del paese di produrre e consumare innovazione.

Su questo tema è indispensabile partire da una visione di sistema in cui tutti i potenziali attori, amministrazioni ed enti centrali e amministrazioni locali possano operare in modo sinergico e collaborativo senza approfittare di posizioni di vantaggio che derivano dalla diversa capacità progettuale e realizzativa e soprattutto dal controllo dei dati.

In nessun altro settore della progettazione e dell'ingegneria dei sistemi come nel campo dei sistemi informativi delle amministrazioni, il paese deve trovare un giusto equilibrio tra quanto è opportuno fare a livello centrale e quanto si può fare a livello locale. Questo equilibrio non può essere determinato solamente da criteri di efficacia, di efficienza ed economicità valutati solo dal punto di vista delle singole amministrazioni, ma deve considerare l'interesse più generale dello sviluppo dell'innovazione e della economia del paese.

È evidente che se dal punto di vista delle soluzioni informatiche potrebbe apparire più facile ed economico adottare soluzioni centralizzate affidate a poche amministrazioni e a pochi operatori tecnologici qualificati, tuttavia un simile approccio non consente di distribuire nell'intero paese la capacità di rispondere ai bisogni pubblici con soluzioni innovative. Una visione sistemica di decentramento e federalismo informatico, oltre che istituzionale, può favorire lo sviluppo di una capacità innovativa più diffusa. In sostanza distribuire le soluzioni informatiche e la spesa informatica pubblica, invece che concentrarla, può apparire più complesso e costoso ed inefficiente per la amministrazione nel suo insieme, ma allargando la base della capacità di innovazione nel paese, può produrre un maggiore beneficio complessivo.

Nel formulare proposte è tuttavia utile sgombrare il campo da una delle giustificazioni più banali all'inazione, o alla mancanza di risultati, e cioè che sia la carenza di risorse economiche a rappresentare uno degli ostacoli principali allo sviluppo dell'e-government. In realtà sarebbe relativamente facile, per chi del settore non sia portatore di interessi particolari, argomentare - ma

questo non è lo scopo di questo contributo - che le risorse disponibili per i progetti, se ben gestite, sarebbero sufficienti a ottenere risultati di un ordine di grandezza superiore a quanto previsto, o viceversa che molti risultati attesi si potrebbero ottenere con costi grandemente inferiori.

Questo è sicuramente vero almeno per quanto riguarda i costi di progettazione informatica ed in parte i costi di esercizio, dove gli avanzamenti della tecnologia consentono rispetto a pochi anni fa livelli di produttività di un ordine di grandezza superiore e dove però è determinante per le amministrazioni, soprattutto locali, la carenza di competenze tecniche capaci di utilizzare gli strumenti allo stato dell'arte. Purtroppo la maggior parte dei progetti informatici pubblici vengono realizzati con un bassissimo livello di produttività e producono, quando va bene, risultati in tempi molto più lunghi e con costi molto più elevati di quanto sarebbe possibile nel privato.

Questa considerazione non intende proporre la tesi che sia necessario aumentare le capacità progettuali interne delle amministrazioni, ma piuttosto che è importante, come detto, affrontare il problema più generale della capacità innovativa delle amministrazioni nel settore delle tecnologie informatiche attraverso la creazione di centri di innovazione e di competenza tecnica e tecnologica a disposizione della pubblica amministrazione locale.

Gli investimenti, invece di essere distribuiti a pioggia su progetti ed iniziative spesso identiche o su soggetti che chiaramente non hanno le capacità tecniche ed organizzative necessarie, potrebbero essere indirizzati su centri capaci non solo di progettare le soluzioni, ma anche di assicurarne la sostenibilità di lungo periodo e quindi il potenziale riuso presso le amministrazioni. Si parla di esclusivamente di supporto alla progettazione e non della messa in esercizio o della conduzione, attività che devono restare gestite con le normali modalità di acquisizione di servizi. Tutto ciò non ha evidentemente nulla a che vedere con i CRC (Centri Regionali di Competenza) o con i CST (Centri Servizi Territoriali) che il governo ha creato o si appresta creare.

Attraverso una rete di centri di innovazione principalmente dedicati a soddisfare i bisogni della pubblica amministrazione sarebbe anche più facile assicurare una coerenza di visione complessiva del sistema informativo del paese che, allo stato delle cose, è totalmente inesistente e la cui assenza rappresenta un insormontabile e probabilmente non recuperabile ostacolo all'interoperabilità ed all'integrazione dei sistemi informativi delle amministrazioni.

A prescindere dalla qualità della progettazione e dai relativi costi, uno dei principali ostacoli che permangono alla realizzazione dei progetti di e-government delle amministrazioni locali riguarda aspetti legati alla titolarità e alla gestione dei dati pubblici. Una amministrazione deve

poter disporre di tutti i dati necessari allo svolgimento dei propri compiti istituzionali, anche dei dati di cui non è direttamente titolare. Nonostante la legge sia chiarissima al riguardo, questa possibilità è ancora negata soprattutto dalle amministrazioni centrali che impediscono nei fatti l'accesso telematico ai propri dati da parte delle amministrazioni locali che ne hanno necessità. Su questo aspetto sarà necessario intervenire ulteriormente a livello normativo e di regolamentazione tecnica e anche a livello operativo. Ad esempio le difficoltà che vengono fraposte dalla amministrazione finanziaria alla certificazione telematica del Codice Fiscale impediscono alle altre amministrazioni di realizzare soluzioni informatiche semplici e poco costose per molti problemi e stimolano la fantasia dei progettisti verso soluzioni tecniche di aggiramento tanto costose quanto inutili e prive di base giuridica.

Il federalismo istituzionale non si sta traducendo in decentramento informatico perché anche al trasferimento alle amministrazioni locali della titolarità e della responsabilità della gestione diretta dei dati vengono frapposti molti ostacoli. La tendenza sempre più evidente in numerosi progetti delle amministrazioni centrali di riappropriarsi dei dati trasferiti alla competenza delle amministrazioni locali, con la scusa di realizzare economie di scala, o di facilitare l'interoperabilità dei sistemi o anche di dare un supporto di natura sussidiaria, va decisamente contrastata perché un federalismo che trasferisce compiti e funzioni, ma che mantiene una gestione centralizzata dei dati necessari alla operatività locale sarebbe di pura facciata e contraddirebbe nei fatti i presupposti stessi del decentramento.

Alcune ulteriori indicazioni si possono raccogliere analizzando le ragioni delle difficoltà o anche degli insuccessi a cui vanno incontro, ad esempio, i progetti di e-government delle amministrazioni locali e particolarmente quelli che sono stati attivati con il parziale finanziamento del governo. Una delle difficoltà che incontrano questi progetti è la mancanza di linee guida di natura tecnico progettuale per la soluzione di numerosi problemi cui è necessario far fronte anche a causa di normative incomplete o inattuabili. Basta pensare ad esempio al caso delle centinaia di progetti che hanno l'obiettivo di erogare servizi online utilizzando strumenti di autenticazione che di fatto non sono disponibili e non saranno per molto tempo utilizzabili dai cittadini. Ognuno di questi progetti è alla ricerca di una propria soluzione di ripiego a problemi che in realtà non sono tecnici, ma derivano da carenze di natura normativa.

E necessario riprendere il processo di semplificazione finalizzato al supporto delle esigenze dell'e-government e ripristinare una capacità di far fronte con normative adeguate, ma anche

concrete proposte di soluzione, ai problemi per i quali, tra l'altro, la mancanza di copertura normativa implica l'assunzione di precise responsabilità delle amministrazioni.

È necessario trovare il modo di spingere le amministrazioni ad accelerare i processi di riorganizzazione interna senza i quali l'introduzione delle soluzioni informatiche non è possibile. È significativo che anche quei servizi che sono completamente supportati a livello normativo e per i quali esistono soluzioni informatiche disponibili sul mercato, non trovino, anche dopo molti anni, una reale applicazione pratica. Questo fenomeno più che alla carenza di risorse economiche è probabilmente da attribuire alla ancora troppo scarsa sensibilità degli amministratori per una reale innovazione amministrativa ed organizzativa.

Da ultimo è necessario ripensare alla più opportuna collocazione nell'ambito delle deleghe di governo della responsabilità per l'e-government, che è principalmente tema di innovazione e semplificazione normativa ed amministrativa, prima di essere tema di innovazione tecnologica. Paradossalmente si potrebbe affermare che, poiché la pubblica amministrazione non si può caricare di un rischio tecnologico, non sia in realtà opportuno introdurre nelle amministrazioni tecnologia troppo "innovativa", ma solamente tecnologia "consolidata" e che invece il vero tema è capire come utilizzare la più avanzata tecnologia commercialmente disponibile a supporto della innovazione amministrativa e dei servizi.

In un paese a scarsa propensione all'innovazione un Ministro o un Dipartimento dedicati all'innovazione e alle tecnologie e che quindi operi in tutti i settori tecnologici, dalla genetica, alle biotecnologie, alla componentistica, ha senz'altro una sua giustificazione, ma appare da tutti i punti di vista poco razionale che l'applicazione delle nuove tecnologie alla pubblica amministrazione non rientri invece nelle competenze di un Ministro e di un Dipartimento per la funzione pubblica.

Nell'organizzazione attuale del governo l'attenzione per l'innovazione tecnologica sembra però limitarsi ai temi dell'e-government senza peraltro che chi se ne occupa disponga direttamente degli strumenti per gli interventi normativi necessari. Si introduce quindi un ulteriore fattore di complessità e di rallentamento nei processi di concertazione, senza fornire in cambio un reale valore aggiunto a nessuna delle parti che coinvolte nei processi operativi