



Gruppo di lavoro

PIANO DI E-GOVERNMENT PER LA XV LEGISLATURA

(coordinatore **Alessandro Osnaghi**)

UN PERCORSO VERSO LA DECERTIFICAZIONE

nota per il gruppo di lavoro - bozza provvisoria, 29 maggio 2006

di Marco Mena

L'obiettivo della decertificazione

Tra gli obiettivi del programma di governo vi è quello della decertificazione, intesa non solo come eliminazione dei certificati (concetto già più volte in passato sancito da leggi, almeno per quanto riguarda il rapporto tra amministrazioni, ma spesso ancora oggi disatteso da molte amministrazioni), ma anche come superamento dell'autocertificazione, tramite la messa a disposizione di strumenti (normativi, organizzativi e tecnologici) che consentano di acquisire i dati per via telematica.

Un obiettivo più ambizioso è l'eliminazione anche dei certificati richiesti dai privati (es. banche), che si presenta difficile, ma rispetto al quale occorrerà arrivare almeno ad una loro riduzione nel medio periodo.

Il percorso proposto

Si tratta di mettere a punto una "piattaforma" di intervento che consenta di attivare i flussi comunicativi necessari alla verifica per via telematica dei dati. Tale "piattaforma" prevede delle azioni di carattere normativo (se e dove necessario), organizzativo, tecnologico mirate ad avviare innanzitutto un confronto con tutti i soggetti interessati, e poi delle soluzioni pratiche.

L'obiettivo è di partire in tempi brevi con **alcune prime azioni concrete**:

1. **garantire l'accesso alle principali banche dati della PAC**, sostanzialmente già predisposte;
2. **definire un livello minimo di interazione telematica** (es. richiesta/risposta tramite posta elettronica certificata, tempi contenuti di risposta) a cui tutte le amministrazioni e gli enti devono adeguarsi, compresi Comuni, scuole, ordini e albi professionali;
3. **individuare alcune aree specifiche** (es. interconnessione delle anagrafi comunali, verifica dei titoli di studio e dell'appartenenza agli albi professionali, ecc.) su cui avviare delle **iniziative di razionalizzazione** di medio periodo (ad es. un'azione diffusa di informatizzazione e standardizzazione degli archivi, un nodo centrale di accesso ed interscambio, un archivio centralizzato, e così via), valutando la fattibilità delle diverse alternative, ovviamente con il concorso delle amministrazioni interessate o le loro rappresentanze.

Un **gruppo di lavoro ad hoc**, con le diverse competenze (normative e tecnologiche) e comprendente anche i responsabili delle principali banche dati ed anche delle amministrazioni precedenti, può dare il via in tempi brevi all'iniziativa.

Nel medio-lungo termine questa tematica deve essere oggetto di una **specificità responsabilità** (non necessariamente una specifica funzione, è sufficiente che sia definito un obiettivo da perseguire ed assegnato a qualcuno) che si occupi di:

- portare a termine le azioni di razionalizzazione di medio periodo;
- attivare iniziative a fronte di nuove esigenze;

- adeguare l'architettura del sistema all'evoluzione tecnologica
- occuparsi del necessario raccordo con le iniziative di informatizzazione delle amministrazioni e con i progetti trasversali (SPC, SPCoop, identificazione in rete, ecc.)
- misurare e monitorare l'impatto sul funzionamento delle PA, anche in termini di riduzione dei tempi di espletamento delle pratiche.

L'interconnessione delle banche dati

Ai fini della realizzazione dell'obiettivo di consentire alle amministrazioni procedenti l'accesso telematico alle informazioni delle amministrazioni certificanti, occorre cercare di finalizzare le azioni a specifici flussi di comunicazione.

L'esigenza di interconnessione delle banche dati della PA è infatti spesso esposta in modo generico e fatica a trovare una declinazione operativa. Occorre mettersi nell'ottica di un'applicazione concreta per articolare un percorso per la definizione di una soluzione tecnico-organizzativa. Per dare concretezza al tema, si è proceduto a sviluppare un approccio finalizzato al **controllo/acquisizione d'ufficio per via telematica dei dati dichiarati dal cittadino/impresa in sede di autocertificazione**. Si tratta di un sottoinsieme delle esigenze di accesso ai dati, che può valere come esempio del percorso da fare.

L'analisi dei dati

Un **quadro dei dati autocertificati e delle amministrazioni che li detengono** è riportata nel seguito. Si tratta di un'analisi non recente, che andrebbe aggiornata, e soprattutto completata con l'indicazione dello stato dell'arte dell'accessibilità on-line dei vari archivi (ultima colonna a destra).

DATO AUTOCERTIFICATO	AMMINISTRAZ. TITOLARE	ARCHIVIO	BANCA DATI ACCESSIBILE ON LINE
Data, luogo di nascita residenza, cittadinanza	Comune	Anagrafe	
Godimento diritti civili e politici	Comune	Anagrafe	
Stato di celibe, coniugato, vedovo o stato libero	Comune	Anagrafe	
Stato di famiglia	Comune	Anagrafe	
Esistenza in vita	Comune	Anagrafe	
Nascita del figlio, Decesso del coniuge dell'ascendente o discendente	Comune	Anagrafe	
Iscrizione in albi, registri, o elenchi tenuti da Pub. Amm.	PA centrale o locale, Camera di Commercio, ecc.	Varie, es. registro delle Imprese	
Appartenenza ad ordini professionali	Ordini professionali	Archivi degli ordini profes.	
Titolo di studio, esami sostenuti	Istituti scolastici, Università	Archivio di Ist. Sc. Università	
Qualifica professionale, titolo di specializzazione, di abilitazione, di formazione di aggiornamento e di qualifica tecnica	Enti di formazione, scuole di specializzazione, ecc.	Archivi dei singoli enti	
Situazione reddituale o economica	Agenzie delle	Anagrafe	

anche ai fini della concessione dei benefici di qualsiasi tipo previsti da leggi speciali.	entrate (Ministero delle Finanze)	tributaria	
Assolvimento obblighi contributivi, con indicazione dell'ammontare corrisposto	Enti come INPS, INPDAI, INPDAP, INPGI, ecc.	Archivi dei singoli enti	
Possesso e numero di codice fiscale	Agenzia delle entrate	Anagrafe tributaria	
Possesso di partita IVA	Camera di commercio	Registro delle imprese	
Stato di disoccupazione	Ufficio provinciale del lavoro		
Qualità di pensionato o categoria di pensione	Enti previdenziali (INPS, INPDAP ecc.)	Archivi dei singoli enti	
Qualità di studente	Istituti scolastici, Università	Archivio di Ist. Sc. Università	
Qualità di legale rappresentante di persone fisiche o giuridiche, di tutore, di curatore e simili	Tribunale Camera di Commercio	Registro delle imprese (per i dati delle Cam. Comm.)	
Iscrizione presso associazioni o formazioni sociali di qualsiasi tipo	Associazioni, ecc.	Archivi delle singole associazioni	
Adempimento obblighi militari es. foglio matricolare stato di servizio, ecc.	Distretti militari		
Non aver riportato condanne penali, non essere destinatario di provv. che riguardano le misure di prevenzione, di decisioni civili e di provv. Amm. iscritti nel casellario giudiziale	Ministero della Giustizia	Casellario giudiziale, ecc	
Non essere a conoscenza di essere sottoposto a procedimenti penali	Ministero della giustizia	Carichi pendenti	
Qualità di vivenza a carico	Ministero delle finanze		
Tutti i dati a diretta conoscenza dell'interessato contenuti nei registri dello stato civile.	Comune	Anagrafe	
Non trovarsi in stato di liquidazione o di fallimento e di non aver presentato domanda di concordato	Tribunale	Registro delle imprese (per i titolari di imprese)	

Fonte: DFP-UIPA, Progetto Semplifichiamo, 2001

Un'analisi delle **principali esigenze di controllo dei dati autocertificati**, basata sulla numerosità delle autocertificazioni e sulla criticità del rischio di dichiarazioni non veritiere (ad esempio per la concessione di benefici), aveva identificato alcune principali amministrazioni certificanti, che sono:

- Amministrazioni centrali: Agenzia delle Entrate, INPS e altri enti previdenziali, Ministero della Giustizia (Casellario Giudiziale)
- Amministrazioni locali: Comuni, Camere di Commercio
- Altri enti/organismi distribuiti sul territorio: Università e istituti scolastici, ordini professionali

E' evidente che occorre valutare sia il **livello di informatizzazione di tali archivi** (che è molto differente, ovviamente, tra Agenzia delle Entrate e una scuola media, tanto per fare un esempio), sia il **grado di "centralizzazione/interconnessione"**, per quegli archivi che sono distribuiti su più soggetti (ad es. le Camere di Commercio hanno molti sistemi informativi centralizzati presso InfoCamere, i Comuni hanno il progetto di interconnessione INA-SAIA, scuole, università e ordini professionali non hanno nulla o molto poco).

Queste valutazioni portano a considerare le seguenti amministrazioni: **Agenzia delle Entrate, INPS, Ministero Giustizia e InfoCamere** come quelle per le quali garantire l'accesso on-line agli archivi, soddisfacendo così una gran parte delle esigenze di controllo delle amministrazioni precedenti.

Resta da approfondire il tema specifico dell'**interconnessione delle anagrafi comunali**, che appare indispensabile perché le anagrafi rappresentano l'informazione-chiave da verificare/acquisire, ma che presenta complessità non solo tecniche, ma soprattutto giuridiche e gestionali. Tale tema viene trattato da un gruppo di lavoro ad hoc.

Tipologie delle transazioni

Le soluzioni tecniche scelte devono permettere alle amministrazioni precedenti di accedere al dato richiesto secondo **diverse modalità**, adatte ai diversi procedimenti attuati dalle amministrazioni ed alle diverse organizzazioni di back-office. Ad esempio si possono citare:

- accesso al singolo dato on-line in tempo reale, nel caso in cui l'amministrazione voglia erogare "a vista" un determinato servizio, ed abbia bisogno di verificare/acquisire delle informazioni sull'utente necessarie per il servizio.
- controllo periodico (a campione o esaustivo) di una lista di nominativi, i termini di presenza o meno in un archivio (verifica di una qualifica), acquisizione di un valore (es. reddito), verifica del rispetto di soglie (reddito inferiore a., residenza almeno da x anni, e così via)

Un altro aspetto che potrà fortemente variare è il livello di automazione del flusso, ma si può auspicare il più elevato possibile, ma che dipenderà molto dal livello di informatizzazione delle specifiche procedure. Il tutto dovrà necessariamente evolvere verso la cooperazione applicativa tra sistemi, ma questo solo nel medio termine, in quanto all'inizio sarà più importante permettere l'attivazione dei flussi di comunicazione che non porre condizioni tecniche che possono frenare le amministrazioni.

Gratuità delle transazioni

Il principio secondo cui le amministrazioni certificanti devono rendere disponibili senza oneri i propri servizi in rete alle amministrazioni precedenti (o di front-office) è sicuramente qualificante, ma occorre rendersi conto che può risultare limitativo nella fase di sviluppo. Generalmente infatti le problematiche dell'accesso alle banche dati sono affidate ai responsabili delle banche dati stesse, che sono più preoccupati della loro manutenzione ed aggiornamento che non della loro esposizione in rete sotto forma di servizi alle altre amministrazioni. Nel passato l'accesso è stato spesso fornito sulla base della reciprocità (ad es. le banche dati fiscali con le anagrafi comunali: accesso ai dati reddituali in cambio delle variazioni anagrafiche). I detentori delle banche dati non fanno azioni di promozione o sensibilizzazione dell'accesso, in quanto convinti che un maggior numero di accessi

dall'esterno si traduca in maggiori costi a cui non sanno come fare fronte, e nessun beneficio diretto.

Sistemi di identificazione e di autorizzazione all'accesso

In linea di massima si identificheranno delle tipologie di enti, che, a motivo dei procedimenti di cui sono titolari, hanno il diritto ad accedere a determinati archivi per verifica/acquisizione di dati. Il controllo degli accessi è un aspetto strategico, perché il rispetto della privacy va garantito con politiche adeguate.

La soluzione più ragionevole è quella di lasciare all'ente procedente la responsabilità di concedere l'accesso ai dipendenti interessati, e di vigilare con apposite verifiche sulla correttezza degli accessi. Le amministrazioni detentrici degli archivi potranno vigilare con opportuni meccanismi periodici e controlli a campione.

Un centro-servizi per l'interconnessione delle banche dati

Da quanto detto appare chiaro che:

- sull'accessibilità del dato vanno costruiti dei servizi di accesso flessibili e a valore aggiunto
- le amministrazioni certificanti non hanno interesse a promuovere tali servizi, soprattutto in regime di gratuità dell'accesso, ma possono solamente essere costrette ad aprire i loro archivi alle altre amministrazioni;
- le esigenze di sicurezza e privacy possono risultare un alibi ed in definitiva un freno alla interconnessione, per cui vanno definite, gestite e monitorate le politiche e le prassi di abilitazione degli accessi delle amministrazioni procedenti.

Per questo motivo occorre **istituire un centro servizi**, che svolga le seguenti funzioni:

- analisi dei flussi e della fattibilità tecnico-operativa dell'interconnessione,
- condivisione con le amministrazioni interessate, in un apposito gruppo di lavoro, degli obiettivi e delle modalità operative
- finanziamento della progettazione e realizzazione di servizi di interscambio mirati,
- promozione fattiva dell'interconnessione (anche attraverso specifici punti di ingresso in rete),
- monitoraggio dell'utilizzo, con particolare riferimento al rispetto delle policy di sicurezza e privacy.

L'attività del centro servizi deve iniziare con alcuni progetti mirati (analoghi a questo del controllo dei dati autocertificati) ed estendersi via via agli scambi che le amministrazioni stesse chiederanno di attivare.