



PIANO DI E-GOVERNMENT PER LA XV LEGISLATURA

Obiettivi generali e ipotesi di struttura del piano

di Alessandro Osnaghi

pubblicato in "ASTRID-Rassegna" n. 4 del 2006

Il Piano di e-Government proposto per la XV legislatura è lo **strumento di progettualità informatica** destinato ad affiancare gli **strumenti della semplificazione normativa, amministrativa ed organizzativa** per raggiungere quegli obiettivi di efficienza, efficacia e produttività della pubblica amministrazione che sono necessari e funzionali e necessari al recupero della competitività del sistema paese.

Il Piano si propone di attivare e di portare a compimento le iniziative di progettazione informatica e di riorganizzazione per consentire alle pubbliche amministrazioni, in particolare le locali, per dare piena applicazione entro la legislatura alla **normativa in vigore per la pubblica amministrazione digitale**. Non è accettabile che norme che sono in vigore da molti anni e fino alle più recenti (anche se alcune sono certamente da migliorare) restino del tutto inattuato.

Molti interventi di semplificazione nei procedimenti e nelle modalità operative ed organizzative delle amministrazioni possono essere individuati a prescindere dall'impiego degli strumenti della tecnologia, tuttavia numerosi interventi sono sicuramente abilitati dalla disponibilità di adeguate soluzioni di ICT. È evidentemente necessario evitare di applicare tali strumenti a processi intrinsecamente inefficienti ed è quindi necessario gestire in stretto coordinamento il percorso della semplificazione e la predisposizione degli strumenti tecnici che la abilitano; tuttavia le tecnologie informatiche rappresentano anche un fattore autonomo, che può essere dispiegato comunque per migliorare la produttività.

L'elaborazione di un nuovo Piano presuppone una analisi dello stato di attuazione dell'e-Government nel paese anche partendo dal precedente Piano del giugno 2000 e da quanto realizzato o mancato nel corso della XIV legislatura.

Non può mancare un confronto con lo stato dell'arte dei principali paesi e a questo fine si può prendere come utile riferimento il recente rapporto sullo stato dell'e-government "*Beyond e-Government*" presentato della Presidenza britannica dell'Unione europea alla Conferenza Ministeriale di Manchester sull'e-Government del 24-25 novembre, reperibile sul sito <http://www.egov2005conference.gov.uk/>.

Per apprezzare sia pure in modo qualitativo il posizionamento italiano e per disporre di uno strumento di organizzazione della struttura del piano è utile fare riferimento ad un modello ampiamente condiviso, e riproposto dal citato rapporto, che descrive le fasi attraverso cui sta procedendo lo sviluppo dell'e-Government come un processo ad *ondate* successive:

Wave 1 - Promote access and connectivity: New technology (ICT) introduces new capabilities, and the opportunity of e-Government. The focus was on developing infrastructure and adapting the legislative framework in order to encourage adoption. **Within government, the focus was on building the infrastructure that would enable future cooperation.**

- The measurement emphasis was on Internet and access device penetration. Tangible financial benefits to either the public or government were intuitive but elusive.

Wave 2 - Provide services online: e-Government was viewed as an 'add on', that is, an additional communication channel, and **the primary emphasis was on developing customer interfaces to make existing services available online** (for example, paying road tax). Within government, common portals were established as signposts to largely autonomous Public Services.

- The measurement focus was on the proportion of government services online and the sophistication of these services. In some countries more emphasis was placed on customercentric service design and on the measurement of take-up.

Progress, particularly in Wave 2, has not been without pain. **The push to provide services online has often led to 'onlining' of the front office without corresponding 'onlining' of the back office.** The slickness of the interface raised customer expectations of more effective services, which governments, struggling with the same fulfilment systems they had always had, were unable to deliver. Customers were baffled by a proliferation of channels and service offerings, often poorly co-ordinated and insufficiently designed around their needs. Disappointed users stayed away after their initial experiences, and take-up remained low. **Governments' overall costs actually went up as they supported expensive new 'e-channels' without being able to scale down the old paper ones.**

Wave 3 - Transform the enterprise: the current phase has in part been driven by efficiency agendas, and the focus has changed from basic provision of services to impact, in terms of benefit to end users and government. **There has been an increasing emphasis on the automation of back office processes** (for example, claim processing) **and integration** (both within and between services). The measurement emphasis has been on efficiency and effectiveness.

This is where most governments currently are, and in our view, will be for a few more years. Within this third wave we discern two sub-stages:

- Wave 3a: The focus is on the automation of existing processes: claim processing, appointment booking and other basic transactions.
- Wave 3b: **Governments fundamentally re-engineer their business, implementing smarter, quicker processes which are enabled by ICT.** Capitalising on these leaner processes, they also restructure the organisation itself - creating leaner organisations or moving staff to more value added roles to improve service effectiveness.

Efficiency savings do accrue to wave 3a activities. However, they have a natural ceiling. Moreover, there is some danger in 'paving the cow-path'; that

is, using ICT to automate a process that is inherently inefficient. Greater benefits are available to governments who re-think and transform fundamentally what they do and how they do it. Here the key is that business design leads and technology simply enables.

Utilizzando questo modello di riferimento è possibile fotografare l'avanzamento dell'e-Government in Italia per individuare le linee di azione che è necessario mettere in atto e le priorità per Piano della XV legislatura.

Se si analizza complessivamente lo stato dell'e-Government in Italia ai vari livelli di governo: le strutture statali, le amministrazioni centrali, le regioni, le province e gli enti locali, possiamo osservare che come sistema paese non abbiamo ancora completamente chiuso la **prima ondata (la promozione dell'accesso e della connettività)**, mentre a livello di singole amministrazioni centrali e locali, tranne poche eccezioni, siamo ancora lontani dal portare di raggiungere gli obiettivi della **seconda ondata (l'erogazione dei servizi online)**.

Molte amministrazioni centrali e locali hanno effettivamente realizzato importanti progetti finalizzati all'erogazione via internet di servizi pubblici ai cittadini ed alle imprese sia di natura informativa che di natura interattiva. Le amministrazioni si sono mosse e si muovono autonomamente senza il supporto di una autorevole regia e senza poter fare riferimento a direttive tecniche adeguate ai problemi reali da affrontare. Molte aspetti essenziali per la pratica erogazione dei servizi non sono stati affrontati a livello di norme e regolamenti e neppure a livello di soluzioni tecnico-organizzative¹ lasciando le amministrazioni nella incertezza sulle soluzioni da adottare.

In conclusione la generalizzata messa on-line del front-office delle amministrazioni non si può considerare un obiettivo ancora raggiunto, soprattutto perché la grandissima parte dei servizi che interessano cittadini, professionisti ed imprese sono erogati dagli enti locali, e dobbiamo registrare questo risultato anche come effetto degli errori nelle modalità di erogazione dei finanziamenti attuate nella presente legislatura che pure li ha stati indirizzati quasi esclusivamente verso progetti di questa natura.

Con significative eccezioni che riguardano gli enti centrali, come l'Agenzia delle Entrate o l'INPS, gli interventi sono stati finalizzati al front-end con limitata o nulla integrazione con il back-end. Questa tipologia di interventi non consente alle amministrazioni di beneficiare dei vantaggi economici dell'e-government, che derivano principalmente da interventi di riingegnerizzazione e di automazione dei procedimenti di back-office. L'erogazione dei servizi pubblici on-line offre sicuri benefici diretti ai cittadini e alle imprese, ma si presenta ancora come un costo per le amministrazioni.

Diversamente da quanto proclamato dal governo sui presunti risparmi per le amministrazioni, il Piano dovrà prevedere una **revisione delle attuali modalità di finanziamento** dei progetti di e-Government, essendo illusorio che i costi attuali possano essere coperti dalle economie future. I risparmi si manifesteranno solo nel lungo periodo e come conseguenza degli interventi di riorganizzazione del back-office.

Lo schema che si propone per la costruzione del Piano di e-Government raggruppa in una serie di **linee di azione** numerose iniziative che presentano caratteristiche di omogeneità negli obiettivi. Si possono ipotizzare almeno quattro linee di azione.

¹ I servizi delle amministrazioni sono principalmente fruiti da intermediari professionisti ed imprese e manca una regolamentazione delle qualifiche e delle deleghe necessaria per consentire l'accesso.

La **prima linea di azione** dovrebbe indirizzare l'obiettivo di portare il paese, entro la legislatura, a completare la **seconda ondata** garantendo che tutte le amministrazioni, specificamente i comuni piccoli e medi, siano messe in condizione di erogare servizi pubblici attraverso una molteplicità di canali telematici. Si tratta di rendere possibile l'adeguamento di tutte le amministrazioni locali alle prescrizioni del *Codice della amministrazione digitale*, adeguamento non solo doveroso per rispetto della legge, ma necessario per bloccare un ulteriore allargamento della frattura digitale tra i territori del paese.

La **seconda linea di azione** dovrebbe creare i presupposti tecnico-organizzativi per rendere possibile l'integrazione dei dati e dei servizi tra amministrazioni. Questa linea di azione implica la realizzazione e l'erogazione di **servizi infrastrutturali** - sono servizi telematici la cui erogazione non rientra nelle competenze istituzionali di alcuna amministrazione - che devono essere resi disponibili per realizzare progetti che integrano procedimenti ed informazioni tra amministrazioni diverse e a diversi livelli di governo. La responsabilità di gestione ed erogazione dei servizi infrastrutturali deve essere assegnata a soggetti qualificati pubblici o privati identificati in base ai modelli architetturali e di governance concertati tra Stato ed Autonomie locali.

La **terza linea di azione** dovrebbe comprendere iniziative per l'automazione dei processi di back-office. Questa linea di azione implica la realizzazione di **servizi orizzontali** per la informatizzazione di **processi comuni** che tipicamente corrispondono a funzioni interne identiche per molte amministrazioni e che sono funzionali sia all'automazione del back-office sia alla realizzazione di progetti di natura verticale.

La **quarta linea di azione** è si riferisce all'erogazione di **servizi integrati** grazie alla realizzazione di progetti verticali che comportano l'integrazione dei back-office di numerose amministrazioni. Il numero dei possibili progetti/servizi di questa natura è potenzialmente elevato, ma si dovranno identificare quei progetti prioritari di rilevanza nazionale che sono di maggiore impatto per cittadini ed imprese ai quali allocare le risorse del Piano.

Nell'insieme le iniziative comprese in queste linee di azione concorrono a realizzare gli obiettivi di semplificazione indicati nel programma dell'Unione, con il risultato di arrivare a una decertificazione pressoché totale grazie alla effettiva possibilità delle amministrazioni procedenti di accedere agli archivi delle amministrazioni certificanti e di realizzare una integrazione delle informazioni e dei procedimenti tra amministrazioni diverse.

Naturalmente non si tratta di obiettivi nuovi, sono infatti gli stessi obiettivi del Piano del 2000 che allora erano stati formulati in modo che appare tuttora di piena attualità:

- che tutte le amministrazioni e gli enti siano dotati di un sistema informativo progettato non solo per l'automazione delle funzioni e delle procedure interne della amministrazione e per l'erogazione di servizi ai propri utenti, ma anche per l'erogazione di servizi direttamente ai sistemi informatici delle altre amministrazioni;
- che i sistemi informativi di tutte le amministrazioni **siano connessi tramite una rete tra pari**, senza gerarchie che riflettano sovrastrutture istituzionali o organizzative. Le limitazioni ed i vincoli all'interazione tra i sistemi dovranno derivare solo dalla natura dei servizi da erogare.

- che tutte le amministrazioni che svolgono un ruolo di back-office, cioè che per ragioni istituzionali possiedono archivi contenenti informazioni necessarie alla erogazione di servizi propri, ma anche di servizi di amministrazioni terze, **rendano accessibili senza oneri i propri servizi sulla rete** a tutte le amministrazioni che svolgono un ruolo di front-office, per consentire loro la erogazione del servizio senza richiedere al cittadino informazioni già in possesso della Amministrazione;
- che le amministrazioni che svolgono un ruolo di front-office **realizzino una integrazione dei servizi delle amministrazioni** di back-office per fornire servizi integrati secondo le esigenze del cittadino e non secondo l'organizzazione delle amministrazioni eroganti.

Nei sei anni trascorsi dalla formulazione del Piano del 2000 non si è in realtà neppure tentato di perseguire questi obiettivi di integrazione e come detto le risorse disponibili sono state assegnate esclusivamente a progetti finalizzati alla erogazione dei servizi delle singole amministrazioni, che tuttora non hanno, nella gran parte dei casi, prodotto i risultati attesi.

Questo lungo periodo di tempo ha certamente influito negativamente sullo stato di avanzamento del paese, ma non sarà trascorso invano se l'esperienza negativa fatta servirà a cambiare rapidamente approccio: oggi non esistono più alcune difficoltà tecniche allora ancora presenti e sono invece ben evidenziate le difficoltà di natura normativa e organizzativa che dovranno superate e gli errori che non si dovranno ripetere.

La prima linea di azioni: Erogare i servizi pubblici *online*

Obiettivo: entro la legislatura tutte le amministrazioni centrali e locali consentono a cittadini, intermediari ed imprese, l'accesso via Internet, o tramite altri canali, a tutti i servizi di propria pertinenza istituzionale

Per raggiungere questo obiettivo è necessario in primo luogo assicurare adeguate condizioni di accesso su tutto il territorio nazionale. Oggi siamo ancora lontani da una situazione soddisfacente. La tematica della banda larga va inquadrata nelle iniziative più generali per lo sviluppo della Società dell'Informazione e non verrà inclusa tra le azioni specifiche da promuovere con il Piano di e-Government.

Il quadro normativo vigente stabilisce il diritto dei cittadini a fruire di servizi erogati in rete e attribuisce a ciascuna amministrazione centrale e locale, nel rispetto delle autonomie e delle compatibilità economiche, il compito di dare attuazione a questo diritto e di sostenerne l'onere.

Per quanto riguarda gli aspetti economici le amministrazioni centrali e le amministrazioni locali di maggiori dimensioni dovrebbero essere in grado di far fronte autonomamente agli oneri per assicurare questi diritti, mentre gli enti locali, soprattutto medi e piccoli, sia per carenza di adeguate competenze tecniche sia per l'impegno economico richiesto, sicuramente non saranno in grado di far fronte a questi obiettivi, ed in generale agli obblighi previsti dal *Codice della amministrazione digitale*, senza interventi di natura sussidiaria promossi dal Piano.

In primo luogo dovranno essere individuati e classificati per priorità tutti i servizi pubblici che ci si propone di erogare online per classi di amministrazione, anche al fine di quantificare lo sforzo necessario.

Il Piano dovrà prevedere le **azioni sussidiarie** di tipo organizzativo, tecnico-progettuale ed economico da mettere in atto per mettere tutti gli enti in condizione di raggiungere l'obiettivo di legislatura.

Le Amministrazioni centrali

Da completare

Le Amministrazioni regionali e provinciali

Da completare

Gli Enti locali

Il piano dovrà concentrare le proprie azioni soprattutto sugli **enti locali medi e piccoli** e promuovere tutte le iniziative necessarie al raggiungimento degli obiettivi della prima linea di azione. Sarà necessario agire su tre aspetti fondamentali:

1. accelerare il dispiegamento delle soluzioni informatiche necessarie attraverso una **nuova impostazione** della strategia di **riuso** delle soluzioni che in gran parte già esistono.
2. accelerare l'operatività e soprattutto assicurare la sostenibilità economica dei **centri servizi territoriali** per la gestione aggregata dei sistemi informatici degli enti locali,

intervenendo urgentemente su alcuni aspetti negativi della impostazione data attualmente dal governo.

3. identificare un nuovo modello per il sostegno economico dello sviluppo delle soluzioni applicative e per garantire la **sostenibilità** nel tempo della erogazione dei servizi pubblici degli enti.

Si tratta soprattutto di **interventi correttivi** su iniziative che sono in corso di attivazione secondo modelli tecnico organizzativi, tecnici ed economico-finanziari che appaiono inadeguati.

Questa linea d'azione si prefigge di completare il quadro di accessibilità online dei servizi pubblici e tuttavia gli interventi non si potranno limitare al front-end. Si dovrà intervenire anche sul back-end degli enti almeno per quanto necessario a garantire una minimale integrazione tra le due funzioni. Gli interventi più complessi sul back-end per garantire l'adeguamento alla normativa in vigore, ad esempio, per il protocollo informatizzato e la gestione documentale e dei procedimenti, ecc. sono compresi nella terza linea di azione.

Con uno sforzo marginale rispetto agli interventi sul back-end si potrà assicurare anche l'accessibilità diretta degli archivi degli enti locali (in particolare gli archivi anagrafici) per le amministrazioni procedenti. Si tratta di interventi che rappresentano un presupposto essenziale per accelerare la realizzazione degli obiettivi della seconda linea di azione.

Gli Uffici giudiziari

Il mondo della giustizia, almeno per quanto riguarda i servizi di front-end nei confronti dei professionisti addetti (avvocati ecc.), presenta situazioni che apparentemente si possono affrontare con modelli tecnico organizzativi analoghi a quanto proposto per gli enti locali.

Accelerare l'informatizzazione degli uffici giudiziari è essenziale per il paese e dovrebbe essere sviluppata una specifica scheda del Piano in cui siano individuate le cose che si devono fare e soprattutto come fare a farle.

È evidente che queste azioni saranno affidate alla gestione del Ministero della giustizia, ma comunque inserite e coordinate nel Piano di e-Government

Le scuole

Il Codice della amministrazione digitale **assimila le scuole di ogni ordine e grado alle amministrazioni centrali** e comporta la realizzazione di servizi informatici che richiedono non solo risorse, ma anche competenze di cui sicuramente le scuole non dispongono. Il Ministero dell'istruzione (che probabilmente non si è neppure accorto degli obblighi che ne derivano, dovrà farsi carico di una azione finalizzata all'adeguamento al codice e prevedere risorse e modalità operative ed organizzative che consentano l'adeguamento delle scuole alle previsioni della legge.

La seconda linea di azioni: Abilitare l'integrazione dei dati

Obiettivo: entro la legislatura tutte le amministrazioni certificanti consentono alle amministrazioni procedenti l'accesso telematico alle proprie informazioni e vengono realizzati i servizi infrastrutturali abilitanti

Per raggiungere questo obiettivo è necessario individuare ed attivare l'insieme di azioni **normative, progettuali ed organizzative** che devono essere portate a compimento per assicurare l'accesso alle informazioni, **con priorità alla disponibilità dei dati delle amministrazioni centrali nei confronti delle amministrazioni locali**. Si tratta di realizzare quel tipo di integrazione tra i sistemi informativi delle amministrazioni denominato **cooperazione applicativa**².

Questa linea si scompone in due aree di interventi:

1. Gli interventi che ogni amministrazione certificante deve attuare sul proprio sistema informatico per **esporre le proprie informazioni** ed i **propri servizi** ai sistemi informatici delle amministrazioni procedenti.
2. La realizzazione dei **servizi infrastrutturali** che devono essere resi disponibili per consentire effettivamente l'accesso.

L'esposizione delle informazioni delle amministrazioni

Il principio che **i dati delle amministrazioni ed i relativi servizi di certificazione devono essere resi disponibili senza oneri** per le altre amministrazioni che ne hanno necessità per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali è affermato da tempo, ma è stato finora completamente disatteso nella pratica. **Questo obiettivo dovrà essere assolutamente raggiunto entro la legislatura.**

A questo fine deve essere attivata una iniziativa per la **classificazione** e la **specificazione** di tutti i dati e dei servizi di tutte le amministrazioni centrali e locali che devono essere resi accessibili o scambiati tra amministrazioni, valutati i costi e pianificati i tempi di disponibilità.

Si tratta peraltro di una esigenza già individuata dal Piano del giugno 2000 all'Azione 3.1.4 che non avuto finora alcun seguito.

La connessione alla rete da parte di ogni amministrazione comporterà l'impegno ad **erogare i servizi applicativi** destinati alle altre amministrazioni, secondo un piano

² La **cooperazione applicativa** è il modello di integrazione introdotto nel 1996 con lo Studio di Fattibilità della RUPA (anche se allora le soluzioni tecniche disponibili erano principalmente proprietarie) e riproposto nel Piano di e-Government del giugno 2000. Il governo ha impiegato cinque anni per arrivare alla definizione di massima della architettura informatica e dei protocolli da adottare per l'integrazione tra i sistemi informativi delle amministrazioni, ma le specifiche che vengono proposte tengono solo parzialmente conto delle evoluzioni intervenute in questi anni nella tecnologia dell'integrazione via Internet, che rendono oggi possibile esporre servizi applicativi in rete con modalità standardizzate. Oggi le soluzioni di integrazione basate su tecnologie e standard internet sono rapidamente realizzabili con costi relativamente modesti e marginali e con livelli di sicurezza adeguati, utilizzando le tecnologie che fanno riferimento alle **architetture a servizi** (SOA).

graduale ed evolutivo concordato con le amministrazioni utenti, ma necessariamente coordinato sia a livello centrale che locale.

La specificazione dei servizi comporta anche aspetti normativi e di privacy e non può essere lasciata alla iniziativa spontanea tra le parti.

L'unità dovrà **specificare le informazioni, la tipologia dei servizi**, ed i relativi livelli di sicurezza, che ogni amministrazione dovrà esporre sulla rete per consentire la integrazione funzionale tra le amministrazioni.

Per quanto riguarda le amministrazioni centrali (Economia e Finanze, INPS, Lavoro, Motorizzazione, ecc) ciascuna dovrà prevedere **tempi vincolanti per l'adattamento dei propri sistemi informatici** ai requisiti della cooperazione applicativa per i dati e servizi che è necessario esporre in rete alle altre amministrazioni nell'ambito di un piano coordinato centralmente. Allo stato dell'arte della tecnologia i costi di questi interventi sono percentualmente marginali se riferiti ai costi IT interni di queste amministrazioni (si pensi alla dimensione del budget informatico di enti come INPS o Agenzia delle Entrate o Agenzia del Territorio).

Le amministrazioni centrali dovranno far fronte all'esigenza di garantire l'accesso alle proprie informazioni da parte di altre amministrazioni con risorse a carico del proprio budget informatico, trattandosi di dare attuazione ad una disposizione di legge.

Per quanto riguarda le amministrazioni locali, in particolare per i costi di esposizione dei dati anagrafici da parte dei comuni che costituiscono le principali informazioni necessarie ai fini dell'integrazione dei servizi e della decertificazione, si presentano problemi di maggiore complessità. Da un punto di vista tecnico per i comuni che hanno raggiunto un sufficiente grado di informatizzazione non si presentano particolari difficoltà tecniche. Tuttavia nel caso dei dati anagrafici e dei servizi demografici restano ancora da superare ostacoli di natura certificatoria attinenti al ruolo del Ministero dell'interno e comunque deve essere affrontato l'aspetto economico relativo alla realizzazione di questi servizi.

Per gli enti locali il costo di adeguamento dei propri sistemi informatici per consentire l'accesso alle proprie informazioni, ed il relativo costo di gestione, rappresenta un serio ostacolo all'integrazione. L'esposizione delle proprie informazioni non dà beneficio diretto all'amministrazione titolare dei dati, che però è chiamata a sostenerne i costi. Il beneficio è di chi accede alle informazioni. Gli amministratori locali non sono particolarmente incentivati a investire su servizi di cui sicuramente beneficia il sistema paese, ma che non producono effetti immediatamente visibili per i propri elettori (cittadini, intermediari, imprese) e non generano un immediato ritorno politico.

Diversamente dalle amministrazioni centrali, per quelle locali si dovrà prevedere che questi interventi vengano integralmente spesi con fondi apportati dal piano. Le amministrazioni locali continueranno a essere direttamente responsabili dei propri progetti esecutivi, ma nell'ambito di requisiti, specifiche tecniche e piani coordinati centralmente con il fine di assicurare omogeneità e standardizzazione.

Il problema del finanziamento e della gestione delle iniziative inter-amministrazioni non è un problema solo italiano, come ben evidenziato dal già citato rapporto:

Funding and managing inter-departmental initiatives - At a level below the vision of government-wide transformation, different departments are endeavouring to work with each

other to deliver better services. For example, benefits agencies, by sharing information with revenue departments, can deliver less invasive means testing; and law enforcement departments can impose the law better armed with real-time data from transport departments (see Public Services sections).

While the aggregate economic case for such projects is often sound, developing viable business cases for each of the participating departments can be more challenging, hence securing funding can be difficult. Governing such projects is also a challenge as both parties will have an interest in the project design and implementation. Success therefore relies on the ability of the involved departments to agree on the relative benefits of the program and share cost accordingly. In addition, central e-Government organisations, through CIO councils, are attempting to broker solutions between departments.

I servizi infrastrutturali di supporto all'integrazione

Oltre agli interventi descritti che ciascuna amministrazione è chiamata a realizzare direttamente è necessario predisporre un insieme di **servizi infrastrutturali**³ che rendano possibile la **cooperazione applicativa**.

Il principale tra i servizi infrastrutturali è evidentemente il servizio che assicura il trasporto dei dati tra le amministrazioni (la rete telematica). Questo servizio rientra nelle funzioni del Sistema Pubblico di Connettività recentemente istituito. In evidente controtendenza con gli inviti della Unione europea a superare la fase della connettività e passare alla fase dei servizi, il governo italiano si è invece ancora attardato nella predisposizione di infrastrutture private per la rete di trasporto dati intra-amministrazioni e inter-amministrazioni, **realizzate con modelli obsoleti rispetto alla evoluzione tecnologica e del mercato delle telecomunicazioni**.

La discussione sulle scelte normative, operative e tecniche del Sistema Pubblico di Connettività (SPC) dovrà essere affrontata urgentemente per identificare le eventuali proposte correttive, ma è necessario intervenire subito almeno con quelle correzioni che consentano il dispiegamento su Internet della cooperazione applicativa - i servizi esposti dalle amministrazioni ed i servizi infrastrutturali - rendendolo trasparente rispetto alla soluzione adottata per la rete di trasporto. Vincolare alla realizzazione di una rete privata delle pubbliche amministrazioni, come prevede la legislazione in vigore, la possibilità di integrazione tra i sistemi informatici delle amministrazioni introduce un vincolo che, allo stato dell'arte, non appare necessario e che nella migliore delle ipotesi determinerà un grave rallentamento del processo di integrazione ed un aumento dei costi.

Mentre l'erogazione dei servizi pubblici destinati a cittadini ed imprese è compito e responsabilità autonoma di ciascuna amministrazione, l'esposizione di dati e servizi destinati ad altre amministrazioni richiede una azione di coordinamento e la presenza di uno o più soggetti responsabili di specificare, di realizzare e di gestire i **servizi infrastrutturali** necessari.

³ I **servizi infrastrutturali** (*Common capabilities*) corrispondono a **funzioni esterne** ai membri di una comunità (nello specifico le pubbliche amministrazioni italiane) che vengono gestite da uno o più soggetti terzi. Questi servizi rendono possibile la cooperazione applicativa tra i membri della comunità: cioè lo scambio di dati e documenti, l'accesso alle informazioni, l'attivazione di servizi applicativi

L'attuale sistema di coordinamento, previsto dalla normativa del SPC, basato su commissioni e comitati coordinati dal CNIPA, non appare la soluzione più efficace per le complesse esigenze da soddisfare. Appare piuttosto necessario un coinvolgimento delle regioni non solo politico o formale, ma soprattutto tecnico progettuale ed operativo sia nella fase di specificazione dei servizi infrastrutturali che nella fase di realizzazione e di gestione, per garantire una governance federale per l'insieme dei servizi infrastrutturali abilitanti del paese.

I servizi infrastrutturali che sono necessari per abilitare la cooperazione applicativa comprendono:

1. la creazione di un **catalogo dei servizi** accessibili alle amministrazioni, che contenga le specifiche di interfacciamento di ciascun servizio esposto.
2. la creazione di un **catalogo dei metadati** che contenga la descrizione della struttura e dei significati dei dati scambiati tra amministrazioni. Tale catalogo deve essere utilizzato dalle amministrazioni che espongono servizi per creare le interfacce da inserirle nel catalogo dei servizi.

Il catalogo dei servizi

Allo stato dell'arte, nonostante il linguaggio di uso corrente lo faccia supporre, i sistemi informativi delle amministrazioni non accedono direttamente alle informazioni di altre amministrazioni. L'accesso ai dati viene mediato da opportuni servizi esposti sulla rete dalle amministrazioni secondo regole che rispondono a standard industriali oggi largamente condivisi. (Ad es. Architetture SOA o Web Services).

La necessità di indirizzare i servizi e di conoscerne le specifiche di interfacciamento richiede la creazione e la gestione di un catalogo dei servizi per consentire alle amministrazioni lo sviluppo delle applicazioni di cooperazione.

I protocolli (cioè le regole generali per il colloquio con i servizi) sono stati recentemente definiti dal CNIPA che ha proseguito con scoraggiante lentezza il lavoro già avviato nella precedente legislatura, mentre la specificazione delle modalità e delle interfacce di accesso ai servizi spetta evidentemente alle amministrazioni che li espongono.

Il catalogo dei metadati e dei procedimenti

Non è tuttavia possibile attivare la cooperazione applicativa senza fare riferimento a standard comuni per la struttura ed il significato dei dati che vengono scambiati: si determinerebbe in breve una situazione di complessità ingestibile e di caos e impossibile da recuperare successivamente.

Specificare i metadati, cioè la descrizione della struttura e del significato dei dati condivisi o scambiabili tra le amministrazioni italiane, in particolare tra le locali e le centrali, è un processo oneroso e complesso che richiede competenze specialistiche sia di settore applicativo che tecnologiche. L'insieme dei metadati rappresenta un patrimonio informatico del paese che dovrà essere conservato in una **base di conoscenza** a disposizione di tutte le amministrazioni per consentire loro di specificare i servizi in modo conforme.

Nell'ambito delle iniziative per la gestione del Piano si dovrà prevedere un **organismo tecnico specialistico** che operando in stretto coordinamento con gli esperti di settore di tutte le amministrazioni centrali e locali, ma anche capitalizzando importanti risultati già prodotti

da alcuni progetti avanzati⁴, arrivi gradualmente alla creazione dell'ontologia della amministrazione italiana e sia incaricato della sua manutenzione permanente. **Le funzioni ed i compiti che un tale organismo è chiamato a svolgere non sono oggi attribuite ad alcun soggetto.**

A tale organismo si potrà affidare anche l'analogo compito di creare una **base di conoscenza dei procedimenti amministrativi**, con particolare riferimento a quelli delle amministrazioni locali, strumento che si rivelerà di grande importanza sia per supportare il processo di semplificazione amministrativa, sia anche l'effettiva erogazione dei servizi di uno sportello telematico basati sul **procedimento unico**. Anche in questo caso si potrà fare tesoro delle significative esperienze già sviluppate da numerose amministrazioni regionali e locali, nell'ambito dei progetti di e-government in corso.

La gestione dell'identità in rete

La gestione dell'identità degli utenti dei servizi in rete è un tema che è stato fin qui oscurato dalle vicende della carta di identità elettronica e della carta nazionale dei servizi e che è necessario affrontare con urgenza: ha infatti un impatto determinante sulla visibilità degli utenti della **interfaccia dei servizi pubblici**⁵ e anche sugli aspetti di integrazione. La gestione dell'identità si appoggia necessariamente a specifici **servizi infrastrutturali**.

L'obiettivo da perseguire rimane sempre quello proposto dal Piano del giugno 2000 che affermava:

che l'identificazione del richiedente il servizio, cittadino o impresa, e la verifica delle sue autorizzazioni, **avvengano secondo una modalità uniforme** su tutto il territorio nazionale **utilizzando mezzi di identificazione indipendenti dal servizio richiesto** allo scopo di garantire la possibilità di accesso ad ogni servizio in ogni luogo. A questo fine verrà utilizzata la **Carta di Identità Elettronica** come strumento privilegiato di accesso a tutti i servizi della pubblica amministrazione.

È necessario riaffermare che **l'identità individuale degli utenti è unica** per tutta la pubblica amministrazione italiana e che le credenziali⁶ di cui l'utente dispone, quando sono associate con certezza alla sua identità personale con modalità conformi a regole condivise, devono essere accettate da tutti i Servizi Pubblici, indipendentemente dalla autorità che le ha rilasciate. Questa affermazione non comporta necessariamente che le credenziali di cui un cittadino dispone siano uniche, ma semplicemente che tutte quelle rilasciate da soggetti preposti, **devono essere accettate da tutti** (non diversamente da quanto vale per i documenti di identità: carta di identità, patente, passaporto, ecc.).

⁴ In quest'area un importante contributo di definizione, da cui è possibile partire, è stato prodotto da alcuni progetti di e-Government (People, A2C, Comune amico, con la collaborazione delle aziende informatiche del settore) i cui risultati potranno esser valorizzati e capitalizzati.

⁵ The Customer interface focuses on common, joined-up electronic channels of access to a broad set of services, across multiple agencies and departments. The key areas that we have focused on are the sophistication of common services and their ability to capture and use customer insight. A **single sign-on process** can help to increase the take-up of government services by reducing the barrier to using new services. Privacy legislation and the various authentication requirements of different agencies pose major challenges, however, there are examples of these being overcome.

⁶ Le credenziali sono le informazioni fornite da una persona ad un sistema informatico per asserire una identità elettronica, in base alla quale ottenere l'autorizzazione all'accesso al servizio erogato dal sistema stesso o da un altro sistema in un contesto di cooperazione. La certezza o meno della associazione delle credenziali all'identità della persona è esclusivamente funzione della procedura di rilascio, mentre la tecnologia utilizzata determina il grado di sicurezza intrinseca associabile all'uso.

Per l'accesso in rete ai servizi pubblici che richiedono l'accertamento dell'identità dell'utente la normativa in vigore ha previsto credenziali basate sulla tecnologia delle smart-card (CIE, CNS). Non sono invece state regolamentate altre tipologie di credenziali (che peraltro sono temporaneamente ammesse) e si è lasciata a ciascuna amministrazione la facoltà di rilasciare credenziali utilizzabili per i propri servizi.

Mentre si potranno in atto **azioni di accelerazione della distribuzione delle CIE**⁷, con conseguente revisione della opportunità di procedere con la distribuzione di CNS, è assolutamente urgente affiancare a questo strumento una tipologia di credenziali che risulti più **fruibile dal cittadino** digitale. I servizi pubblici di singole amministrazioni centrali e locali si stanno gradualmente diffondendo e utilizzano modalità di volta in volta predisposte dai singoli enti, ma non sempre con procedure che assicurano una sufficiente garanzia di tutela della sicurezza e della privacy (è questo soprattutto il caso di molte amministrazioni locali). L'Agenzia delle Entrate fornisce proprie credenziali agli utenti e così fa l'INPS e le altre amministrazioni e così pure stanno facendo molti comuni e molte regioni.

Il numero di UserId, Password o PIN diversi (e non solo per i servizi pubblici) di cui un cittadino digitale si deve fare carico è ormai intollerabile e questa situazione degenerativa deve e può essere fermata, dato che con opportune azioni è a costi marginali è possibile assicurare che anche credenziali non basate su smart-card siano riconosciute da tutte le amministrazioni.

A prescindere dalla tipologia di credenziali, il tema generale della gestione dell'identità sia per gli aspetti di interoperabilità delle credenziali stesse, sia per gestire forme di interoperabilità delle diverse identità informatiche dello stesso individuo (*single sign on*), è ormai all'attenzione dei principali governi (negli Usa, in Canada, in Francia, e anche nella Unione europea) e anche in Italia alcuni progetti lo hanno affrontato e risolto.

Analogamente a quanto previsto per la emissione di CIE, CNS e di carte di firma digitale, il rilascio di credenziali di qualsiasi tipo, la loro gestione ed il loro utilizzo per l'autenticazione informatica, richiede la predisposizione di **servizi infrastrutturali** gestiti da soggetti in grado di fornire ai cittadini garanzie di sicurezza e di confidenzialità e fiducia. L'importanza ed il ruolo di questi servizi è evidenziato dal fatto che gran parte delle criticità che hanno determinato i ritardi della emissione delle CIE sono riconducibili proprio a carenze nella predisposizione dei necessari servizi infrastrutturali abilitanti: nel caso della CIE si tratta dell'INA (Indice Nazionale delle Anagrafi) e del SSCE (Sistema di Sicurezza del Circuito di Emissione) gestiti dal Ministero dell'interno. Sono proprio queste criticità che dovranno essere eliminate per assicurare gli obiettivi di distribuzione della CIE.

La predisposizione di servizi infrastrutturali per la emissione e la gestione delle credenziali è una azione prioritaria e in larga misura indipendente dal tipo di credenziali. Per fornire la massima garanzia di tutela della privacy agli utenti, le amministrazioni possono e devono esser liberate dall'onere di gestire direttamente l'emissione di credenziali e di gestire i servizi di autenticazione. Per questo non è necessario postulare l'esistenza di un unico gestore di tali servizi, ma si potranno adottare anche soluzioni basate su una molteplicità di soggetti autorizzati, che aderiscono a regole comuni.

L'eccessiva enfasi che nel corso della legislatura è stata data alle credenziali basate sulla tecnologia delle smart-card, ha purtroppo oscurato i problemi della gestione dell'identità di maggiore rilevanza e criticità.

⁷ Si dovrà peraltro sottoporre il piano CIE a verifica tecnologica. Gli standard adottati per il documento elettronico italiano risalgono a 7 anni fa. A livello europeo è oggi definito un diverso standard che prevede una carta contactless, a cui sarebbe opportuno adeguarsi rapidamente.

Infatti la maggior parte dei servizi pubblici, che le pubbliche amministrazioni stanno già erogando o si apprestano ad erogare, non sono destinati alla fruizione diretta dei cittadini, ma sono in realtà utilizzati da **professionisti** ed **intermediari** che operano per conto di cittadini o di imprese.

Si tratta in generale di servizi che comportano la presentazione di pratiche o istanze. In questi casi non appare rilevante il riconoscimento dell'identità personale di chi accede al servizio, ma piuttosto la capacità di sottoscrivere l'istanza, o la documentazione allegata, con **firma digitale** e soprattutto è necessario che l'amministrazione possa accertare l'esistenza della **qualifica** professionale richiesta e l'esistenza di una **delega** ad operare da parte del soggetto interessato.

Questi aspetti dell'erogazione dei servizi non sono stati oggetto di alcuna attenzione nella legislazione attualmente in vigore e la mancata predisposizione di soluzioni pregiudica l'erogazione dei servizi pubblici di maggior valenza economica per il sistema paese. Anche questi aspetti possono trovare soluzione utilizzando opportuni servizi infrastrutturali che dovranno essere oggetto di una azione urgente del Piano.

Un'ulteriore evidenza della criticità del tema della gestione dell'identità è legato alla esigenza di integrazione dei servizi e di cooperazione applicativa tra più amministrazioni. Tra le informazioni che le amministrazioni devono scambiare è sempre presente una asserzione di identità delle parti interessate. Identità che deve essere certificata da uno o più soggetti terzi in cui tutte le amministrazioni in gioco possano riporre fiducia.

La terza linea di azioni: operare sul *back-office*

Obiettivo: entro la legislatura le amministrazioni, in particolare le locali, informatizzano i propri back-office per quanto riguarda i processi comuni a tutte le amministrazioni (protocollo, gestione documentale, gestione dei flussi di lavoro e dei procedimenti, gestione delle risorse, gestione degli acquisti) facendo riferimento a soluzioni standard, a strategie di riuso o a servizi ASP

In questa linea di azioni saranno inserite iniziative che riguardano l'informatizzazione del back-office e l'integrazione con tra front-end e back-end, con **particolare riferimento agli enti locali**.

Definizione di una strategia sostenibile per i **Centri Servizi Territoriali** per il supporto alla informatizzazione dei comuni medi e piccoli.

Revisione dell'attuale strategia per il **riuso** che appare del tutto inadeguata ed attivazione di Progetti mirati ad accelerare e sostenere la diffusione delle migliori soluzioni realizzate nella prima fase di e-government (in particolare presso gli enti locali)

Utilizzazione delle soluzioni e delle tecnologie open source come strumento di accelerazione del processo di informatizzazione della amministrazione (in particolare la locale) e di qualificazione e allargamento dell'offerta.

Accelerazione dello sviluppo e della disponibilità in modalità ASP dei **servizi di interesse generale** (protocollo, gestione documentale, gestione delle risorse umane, ecc).

(Da espandere e completare)

La quarta linea di azioni: I progetti di integrazione

Obiettivo: entro la legislatura realizzare tutti i progetti di integrazione inseriti nel piano

Le iniziative comprese nella **prima linea di azioni** sono finalizzate ad erogare servizi di singole amministrazioni e, nella visibilità agli utenti, non modificano la natura dei servizi stessi, anche se ne rendono **più semplice ed efficiente la fruizione**.

Le iniziative comprese nella **seconda linea di azioni** sono di carattere infrastrutturale e abilitante e sono del tutto trasparenti agli utenti.

La **terza linea di azioni** comprende interventi sul back-office finalizzati al miglioramento dell'efficienza interna delle amministrazioni e alla riduzione dei costi. Queste azioni hanno un impatto in termini di efficienza dei procedimenti e dei servizi, ma si resta nel campo dei servizi di amministrazioni singole e non viene modificata la visibilità che gli utenti hanno della struttura organizzativa pubblica amministrazione.

La **quarta linea di azioni** comprende i progetti di **integrazione**⁸ tra i back-office che, utilizzando i servizi infrastrutturali, realizzano la **condivisione di dati** e l'attivazione di procedimenti che coinvolgono amministrazioni diverse. Questi progetti sono finalizzati ad erogare una nuova tipologia di servizi pubblici che non implicano la conoscenza di come è organizzata l'amministrazione italiana.

La quarta linea di azioni del Piano di e-Government della XV legislatura comprende quindi le iniziative più rilevanti e qualificanti, quelle che costituiscono il punto di arrivo e di consolidamento definitivo dell'applicazione delle tecnologie ICT alla pubblica amministrazione. Anche in relazione alle priorità di natura politica ed alla disponibilità di risorse economiche sarà necessario selezionare ed inserire nel piano alcuni tra **principali progetti di natura sistemica** che ci si propone di portare a compimento entro la legislatura, per ognuno dei quali si inserirà è necessario predisporre una scheda.

I progetti di integrazione più significativi implicano il coinvolgimento di amministrazioni centrali e di amministrazioni locali. Sono questi progetti che pongono i maggiori problemi di coordinamento e di governance oltre che di gestione operativa dei piani, di distribuzione degli oneri economici e di sostenibilità per l'esercizio. È probabilmente opportuno **adottare soluzioni organizzative e gestionali personalizzate** secondo le caratteristiche di ogni progetto, pur nell'ambito di un forte coordinamento centrale che assicuri il raggiungimento degli obiettivi di legislatura

Già oggi sono allo studio ad esempio nell'ambito del Ministero dell'Economia, che è depositario di informazioni fondamentali per le operatività delle amministrazioni regionali e degli enti locali (Anagrafe tributaria, Catasto, ecc.), numerose iniziative progettuali di questa

⁸ **Integration: Sharing information across government departments** - Data sharing is another key enabler of inter-departmental integration. Refining legislation and policies to support information sharing without undermining privacy protection continues to be a critical obstacle to effective inter-departmental integration. This is a particular issue for those governments with more autonomous levels of regional and local government and for those services, such as health and education, whose delivery is distributed among many parties. Success hinges on the ability of governments to change / clarify data sharing legislation to enable the sharing of information between departments.

natura che dovranno essere integrate nel Piano per assicurarne un adeguata governance pur mantenendo la responsabilità diretta delle azioni progettuali affidata all’Agenzia delle Entrate e all’Agenzia del Territorio, che sono dotate delle competenze tecnologiche e di settore necessarie ed adeguate al raggiungimento degli obiettivi.

Il Ministero dell’Economia, grazie alla capacità informatica di cui dispone tramite Sogei, ed alla propria autonomia normativa e regolamentare, ha avuto ed avrà un ruolo determinante nell’attuazione dell’e-Government.

Analoghe considerazioni si possono fare, ad esempio, per le iniziative di INPS, che è dotato di competenze tecnologiche e di settore capaci dare rapida attuazione alle azioni progettuali di integrazione per quanto riguarda i servizi alle imprese, come pure per le Camere di Commercio che fanno capo alla capacità informatica di Infocamere.

Progetti prioritari di interesse nazionale

Scheda 1: progetti di integrazione afferenti al Ministero dell’economia

Scheda 2: progetti di integrazione nel settore della sanità

Scheda 3: progetti di integrazione per i servizi alle imprese

Scheda 4: progetti di integrazione nel settore della giustizia

Scheda 5: progetti nel settore della scuola

Azioni di natura non progettuale

- Migliorare la capacità di progettazione e di gestione dei sistemi informatici delle pubbliche amministrazioni (in particolare le locali)
- Migliorare la capacità di gestione del rapporto con i fornitori
- Individuare nuove modalità per il finanziamento dei progetti con fondi del Governo centrale (Piano di e-government CIPA ecc.) atte ad assicurare la sostenibilità permanente delle soluzioni informatiche.
- Proporre un modello di governance del Piano, inquadrato nel più generale modello di governance dell'innovazione, ma peculiare ed autonomo e finalizzato alla gestione del piano
- Individuare un nuovo ruolo per i Centri Regionali di Competenza
- Identificare un modello per i rapporti strategici con gli attori ICT