



ASTRID

ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE SULLA RIFORMA DELLE ISTITUZIONI DEMOCRATICHE
E SULL'INNOVAZIONE NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Raccomandazioni per l'attuazione del programma dell'Unione sull'e - Government

Nota - Il gruppo di lavoro di ASTRID che ha elaborato la proposta è stato coordinato da Alessandro Osnaghi.

Ne hanno fatto parte: Annalisa Barone, Franco Bassanini, Miranda Brugi, Angelo Buongiovanni, Giuseppe Cammarota, Davide Colaccino, Leonardo D'Amico, Paolo Di Pietro, Lucio Forastieri, Sonia Massobrio, Flavia Marzano, Valentina Mele, Marco Mena, Michele Morciano, Alessandro Natalini, Sandro Osnaghi, Franco Padalletti, Stefano Paolucci, Silvia Paparo, Alberto Schena, Vincenzo Vita

INDICE

Considerazioni introduttive	3
Azione 1: Informatizzare le funzioni di back-office	6
Azione 2: Portare a compimento l'erogazione in rete dei servizi	9
Azione 3: Realizzare le infrastrutture per l'interoperabilità	13
Azione 4: Realizzare i servizi applicativi per l'interoperabilità	21
Azione 5: Gli interventi normativi	24

Considerazioni introduttive

Il Piano di e-Government, come previsto nel Programma dell'Unione, si dovrà caratterizzare per la priorità assegnata all'applicazione delle tecnologie ICT alle **funzioni di back-office** delle amministrazioni.

Si tratta di progettare interventi di diversa e complessa natura per affrontare la **riorganizzazione dei processi interni** e l'**integrazione dei sistemi informativi preesistenti** (legacy) e, soprattutto, per realizzare una effettiva **interoperabilità tra le amministrazioni** che consenta l'**integrazione dei dati e dei servizi**.

Se questi interventi saranno estesamente realizzati potrà essere trasformata in realtà la visione di un sistema amministrativo pubblico in cui gli utenti non sono più costretti a fornire alle amministrazioni informazioni che già la pubblica amministrazione, considerata nel suo insieme, possiede e potranno essere offerti servizi migliori, più efficienti e tali da rendere il paese più competitivo.

Sono obiettivi molto ambiziosi e di grande complessità sistemica, che richiedono tempi lunghi di realizzazione ed il supporto di una forte e costante volontà politica. Anche se nel breve periodo possono apparire poco premianti in termini di visibilità sono questi gli interventi che porteranno nel lungo periodo i maggiori benefici dell'e-Government.

Si tratta da un lato di realizzare presso ogni amministrazione centrale e locale interventi progettuali di natura tecnica ed organizzativa e dall'altro di progettare, realizzare e gestire infrastrutture informatiche e telematiche a beneficio di comunità di amministrazioni, ma soprattutto si tratta di assicurare che i progetti delle diverse amministrazioni siano coordinati tra loro in **un disegno unico** ed estesi a tutto il paese.

Gli **interventi infrastrutturali** che si rendono necessari - ad esempio la diffusione della banda larga per consentire l'accesso a tutti i cittadini, oppure la interconnessione delle amministrazioni in una rete sicura, e gli **interventi sul back-office** delle amministrazioni per informatizzare la **gestione dei documenti**, dei **procedimenti amministrativi** e dei **flussi verso le altre amministrazioni** - impongono di **coordinare e sincronizzare** tra loro attività gestite in autonomia da enti diversi.

La gestione di questa complessità ha bisogno di **una sapiente regia**, capace di definire un disegno sistemico e unitario, di proporre e gestire una **architettura informatica** moderna e di vasto respiro e di **coordinare ed integrare una pluralità di progetti** affidati ad una molteplicità di attori autonomi, in modo da minimizzarne i condizionamenti reciproci. Un approccio per singole iniziative delle amministrazioni centrali e locali prive di coordinamento e non inquadrato in un'architettura tecnica condivisa, non potrà portare al risultato atteso e renderà più difficile e costosa, probabilmente impossibile, una integrazione ex post delle soluzioni realizzate.

Il paese ha accumulato un grave ritardo nell'informatizzazione del back-office, nell'interoperabilità tra amministrazioni e anche per quanto riguarda l'informatizzazione del front-office, nonostante la priorità assegnata nella passata legislatura a questo settore.

Se finalmente potrà essere formulato un **disegno architettonico unitario e stabile** e sarà posta in essere una **pianificazione di sistema**, che indichi la roadmap di sviluppo e le priorità nazionali in cui inquadrare le iniziative autonome delle amministrazioni, allora sarà possibile sottrarsi alla logica di un modello di sviluppo a cascata. Si potrà, ad esempio, introdurre un ragionevole grado d'interoperabilità tra le amministrazioni centrali e locali, anche senza attendere il completamento dei progetti di informatizzazione del back-office di ogni amministrazione o il completo dispiegamento del Sistema Pubblico di Connettività: tutte azioni che richiedono tempi lunghi.

Per proporre un piano esecutivo sarà necessario confrontarsi con le risorse disponibili e con la necessità di definire le priorità. Tuttavia in questo campo di servizi e infrastrutture immateriali e delocalizzabili, la **valorizzazione complessiva delle risorse** da impegnare dipende fortemente dal disegno che viene perseguito, dal modello architettonico e di progettazione e gestione, che vengono adottati e dalle economie di scala che si vogliono realizzare. In sostanza la quantità di risorse necessarie è una grandezza volatile e **condizionata dalle scelte politiche** e non è in questa sede possibile determinarne neppure l'ordine di grandezza. La cosa che è possibile fare è proporre **modelli di finanziamento** innovativi e diversificati da applicare secondo le diverse categorie di azioni.

La progettazione e la gestione dei servizi infrastrutturali, che per la loro natura sono messi a disposizione di una pluralità di amministrazioni, è sicuramente di competenza dello stato e delle regioni, mentre gli interventi di informatizzazione del back-office restano evidentemente di competenza delle singole amministrazioni e sarà necessario promuovere opportuni interventi sussidiari sia di natura economica che di natura progettuale per assicurare, per quanto riguarda le amministrazioni locali, un'uniformità di realizzazione in tutto il paese che eviti di accentuare le discriminazioni territoriali nei confronti dei cittadini.

La passata legislatura è stata quasi esclusivamente caratterizzata da interventi finalizzati a finanziare l'erogazione di servizi in rete e quindi destinati al front-end virtuale delle amministrazioni, in particolare quelle locali. Questi progetti hanno finora prodotto scarsi effetti sistemici e risultati a macchia di leopardo. L'obiettivo dell'informatizzazione del front-end e dell'erogazione in rete dei servizi destinati a cittadini, professionisti ed imprese **non si può considerare raggiunto** e sarà quindi necessario dare continuità agli sforzi in questa direzione, come è del resto imposto dall'art. 3, comma 1, del Codice dell'Amministrazione digitale.

Questo documento, elaborato dal gruppo di lavoro Astrid sul Piano di e-Government, raccomanda alcune iniziative ed azioni sia progettuali sia organizzative che normative che si ritengono necessarie e prioritarie e che sono strumentali alla realizzazione del Programma dell'Unione.

Azione 1: Informatizzare le funzioni di back-office

L'automazione delle funzioni di back-office è un obiettivo sicuramente più complesso della automazione del front-end e implica le azioni di maggior impatto organizzativo. È però dal raggiungimento di questo obiettivo che si attende nel medio-lungo periodo il vero ritorno degli investimenti fatti per l'e-Government.

Le tecnologie e le soluzioni ICT sono da tempo diffuse nelle amministrazioni centrali e locali e, come del resto è avvenuto in ogni organizzazione, sono state utilizzate principalmente per informatizzare singole funzioni amministrative, tipicamente **in settori applicativi verticali** attinenti alla gestione, separata e specifica, dei compiti istituzionali propri di ciascuna amministrazione.

Come per ogni organizzazione complessa, anche per le pubbliche amministrazioni il tema della integrazione dei **sistemi informatici interni** è oggi di grande attualità ed importanza, ma le tecnologie di EAI (Enterprise Application Integration) che sono oggi disponibili non sono state ancora pienamente dispiagate nelle amministrazioni. Tuttavia questo aspetto della informatizzazione del back-office non si possono dare indirizzi di carattere generale e ogni amministrazione dovrà procedere con soluzioni personalizzate che sono vincolate dalle caratteristiche dei propri sistemi legacy.

È possibile invece intervenire con indirizzi e soluzioni di carattere generale in quei **settori applicativi orizzontali** di informatizzazione del back-office, che comportano lo svolgimento di **funzioni comuni** a tutte le amministrazioni e che nella maggior parte dei casi non sono ancora state oggetto di applicazione delle tecnologie informatiche. Si tratta di funzioni in cui gli aspetti normativi e la conformità a regole tecniche statali assumono un ruolo determinante e vincolante per la possibilità di applicare le moderne tecnologie ICT nel settore pubblico e dove il Codice dell'Amministrazione digitale impone adempimenti precisi a tutte le amministrazioni. In questa categoria di applicazioni rientra la **gestione del documento informatico** in tutti i suoi aspetti, validità giuridica e firma digitale, trasmissione, protocollo informatico e archiviazione. Vi rientra la **gestione dei flussi di lavoro** e degli **scambi documentali, anche con amministrazioni esterne**, finalizzati allo svolgimento dei procedimenti e delle attività amministrative di competenza.

Nell'informatizzazione del back-office rientrano anche tematiche di natura più generale che non sono peculiari della amministrazione pubblica, come ad esempio la gestione del personale e degli stipendi, oppure la gestione dei bilanci e in generale tutte le funzioni che sono tipicamente svolte da soluzioni di ERP e che potranno esser affrontate con approcci analoghi a quanto descritto per la gestione documentale.

Per realizzare pienamente la semplificazione e l'obiettivo di liberare i cittadini non solo dall'onere di produrre i certificati necessari all'erogazione dei servizi, ma anche da quello di presentare le autocertificazioni, sarà necessario introdurre nel back-office strumenti informatici per consentire l'**accesso ai dati ed ai servizi di altre amministrazioni**, con priorità per l'accesso alle informazioni di natura certificatoria.

Gli interventi di back-office fin qui discussi sono **strumentali al migliore funzionamento interno dell'amministrazione** e si traducono direttamente nella possibilità di erogare servizi migliori ai cittadini ed alle imprese. Si tratta di progetti di cui si dovrà fare carico ogni singola amministrazione, sia pure fatte salve le già citate esigenze di interventi sussidiari a favore dei piccoli e medi enti locali finalizzati all'obiettivo di non creare situazioni di esclusione dai servizi a dai benefici dell'e-Government su base territoriale.

Con riferimento alla gestione informatizzata dei procedimenti amministrativi si dovranno individuare le strategie più opportune per accelerare il dispiegamento presso tutte le amministrazioni di applicazioni orizzontali di gestione documentale e di gestione dei flussi di lavoro. Si dovrà incentivare e privilegiare l'acquisizione di soluzioni a pacchetto conformi agli standard normativi, rispetto allo sviluppo di soluzioni ad hoc non standardizzate, e si dovranno promuovere le condizioni e i modelli di business che consentano l'erogazione di questi servizi in modalità ASP (Application Service Provisioning) da parte di **centri servizi** gestiti da soggetti pubblici o privati. La semplificazione e la standardizzazione delle modalità operative delle amministrazioni si può ottenere anche adottando strumenti informatici funzionalmente equivalenti.

Le amministrazioni dovranno infine attuare sui propri sistemi di back-office interventi per consentire alle altre amministrazioni di accedere ai propri dati e ai propri servizi, con priorità per l'accesso a **informazioni di natura certificatoria**. Si tratta di intervenire sulle applicazioni legacy caso per caso e in modo conforme agli **standard tecnici** di

interoperabilità (descrivono **come** i dati vengono scambiati e si tratta in pratica degli standard del mondo internet) e agli **standard applicativi (semantici)** di interoperabilità (descrivono **cosa** viene scambiato e sono specifici della pubblica amministrazione italiana). Sono gli standard applicativi che costituiscono il fattore abilitante della interoperabilità, ma purtroppo non sono stati ancora definiti **e la loro definizione è una delle azioni più urgenti.**

Per realizzare l'esposizione dei propri dati alle altre amministrazioni si impegnano risorse dell'amministrazione che non producono benefici propri diretti, ma che consentono ad altre amministrazioni di migliorare i servizi offerti ai loro utenti e appare quindi comprensibile che interventi di questa natura non trovino priorità soprattutto nei piani delle amministrazioni locali. Si tratta tuttavia di azioni necessarie per ottenere i benefici sistemici dell'e-Government e che dovranno essere stimulate e incentivate con una copertura integrale dei costi a carico del Piano nazionale.

Le amministrazioni centrali, come pure le grandi amministrazioni locali, potranno provvedere direttamente all'automazione del back-office acquisendo soluzioni di mercato o sviluppate ad hoc, mentre le piccole e medie amministrazioni locali potranno più razionalmente accedere, per servizi applicativi di questa natura, a servizi erogati da appositi **centri servizi**. La disponibilità di **connessioni a banda larga** tra le sedi delle amministrazioni locali e i centri servizi diventa in questo caso un fattore abilitante.

La gestione aggregata presso i centri servizi anche delle **funzioni di back-office di natura verticale**, cioè delle funzioni più propriamente legate alla gestione dei dati istituzionali di competenza dell'ente, presenta aspetti di complessità e criticità ed implicazioni di mercato connesse alla sostituzione delle soluzioni legacy già presenti e potrà essere affrontata solo caso per caso.

Azione 2: Portare a compimento l'erogazione in rete dei servizi

Oggi, nonostante la priorità assegnata nella passata legislatura all'erogazione in rete dei servizi delle amministrazioni, non si può ritenere che si tratti di un obiettivo raggiunto, al quale non si deve più dedicare attenzione e risorse. Sebbene sia ora necessario dedicare sforzi e risorse alle azioni di riorganizzazione e di informatizzazione del back-office, da dove verranno i maggiori benefici diretti per la pubblica amministrazione, non si potrà trascurare di **portare a compimento il processo di informatizzazione del front-office**, oggi ancora allo stadio iniziale, identificando le migliori modalità **per raggiungere lo scopo con costi minimi**.

Il quadro normativo vigente stabilisce infatti il **diritto dei cittadini ad interagire per via telematica con le amministrazioni** e di conseguenza attribuisce a ciascuna amministrazione centrale e locale, per queste ultime nel rispetto delle autonomie e delle compatibilità economiche, il compito di dare attuazione a questo diritto e di sostenerne l'onere.

Per realizzare questo obiettivo è necessario in primo luogo assicurare **adeguate condizioni di accesso** su tutto il territorio nazionale. Oggi siamo ancora lontani da una situazione che consenta a tutti i cittadini di ottenere l'accesso ad internet in qualunque area del paese. La diffusione della banda larga, nelle diverse modalità tecnologiche, è una **condizione abilitante** anche per l'accesso ai servizi delle pubbliche amministrazioni. Fatta questa precisazione, in questo documento non viene ulteriormente trattato il tema della banda larga, come azione da promuovere con il Piano di e-Government, in quanto si ritiene che debba essere parte di altro piano finalizzato allo sviluppo della Società dell'Informazione nel paese.

Le amministrazioni centrali, a norma dell'Art. 3 del Codice, sono in ogni caso tenute a pianificare le azioni necessarie per conformarsi alle previsioni di legge: non essendo stati previsti specifici stanziamenti, il legislatore ha evidentemente ritenuto che l'erogazione di servizi per via telematica possa ormai considerarsi non solo un fatto dovuto, ma anche un costo marginale assorbibile nella spesa informatica corrente delle medesime.

Tuttavia la maggior parte dei servizi di interesse per cittadini, professionisti ed intermediari è erogata dalle amministrazioni locali e, pur nel rispetto della loro

autonomia, appare necessario porre in atto ogni azione utile e concertata per evitare di accentuare ulteriormente il *digital divide* in base all'area geografica dove i cittadini risiedono.

Gli enti locali medi e piccoli difficilmente potranno far fronte con le sole proprie risorse al compito di assicurare il diritto di accesso telematico e, in assenza di **interventi di natura sussidiaria** che dovranno essere promossi dal Piano di e-Government e concertati con Regioni e Province, avranno difficoltà a far fronte anche a tutti gli altri adempimenti previsti dal Codice della Amministrazione digitale. Non si tratta solo della carenza di risorse economiche, ma soprattutto della carenza strutturale ed inevitabile delle competenze tecniche necessarie per la progettazione di sistemi informatici complessi e per la formulazione dei capitolati tecnici delle gare di appalto per la loro realizzazione.

È sicuramente possibile - sia dal punto di vista delle soluzioni tecniche disponibili, sia dal punto di vista dei costi - accelerare con appropriati interventi organizzativi lo sviluppo di tutti quei servizi di front-end degli enti locali, che **sono erogabili anche con un'integrazione lasca con il back-office** della amministrazione. Si tratta di quei servizi che comportano la **presentazione di istanze** per ottenere autorizzazioni o concessioni e che attivano sempre un procedimento amministrativo e quindi non sono immediatamente esperibili. Sono questi, in realtà, la maggior parte dei servizi e, tra essi, vi sono tutti quelli di interesse economico per i professionisti e le imprese.

Il riuso, i centri servizi e lo Sportello Unico

Sarà necessario classificare i servizi erogabili, ordinandoli per gruppi di priorità, per poterne pianificare una disponibilità **graduale, ma omogenea sul territorio nazionale**, affinché i livelli essenziali delle prestazioni da assicurare agli utenti non siano soggetti alla variabilità delle politiche locali.

Per ottenere questo risultato si dovrà modificare l'approccio sin qui seguito per **incentivare il riuso** delle soluzioni realizzate nella precedente legislatura, che praticamente già coprono la totalità dei servizi essenziali. Si dovranno **selezionare, diffondere e promuovere solo le migliori soluzioni tra quelle realizzate** e si dovranno ridefinire gli strumenti di natura economica, tecnica ed organizzativa per assicurare che le soluzioni dichiarate riusabili

possano essere sostenute nel tempo. Si dovrà inoltre attuare con determinazione una politica che, a partire dall'informatizzazione dei servizi di front-end, favorisca la concentrazione degli strumenti informatici necessari a supportare più enti locali in un numero limitato di **centri servizi** per ottenere economie di scala e per garantire l'erogazione dei servizi essenziali da parte di tutti quegli enti che non siano in grado di provvedere in proprio nei tempi e nei modi previsti dalla roadmap nazionale.

La costituzione di **centri servizi** per fornire in modalità ASP agli enti locali soprattutto i servizi orizzontali di back-office, è già stata discussa, ma è importante sottolineare che è sicuramente più semplice, praticabile e di più rapida realizzazione conferire ai centri servizi l'erogazione dei **servizi di front-end** promuovendone anche la omogeneizzazione per aree territoriali. Utilizzando i centri servizi si potrà rapidamente provvedere, ad esempio, alla gestione integrata delle funzioni di front-end degli Sportelli Unici nelle loro diverse configurazioni: SUAP, SUE, SUC.

Mentre la gestione in centri servizi delle funzioni di back-end comporta l'affidamento ad un soggetto terzo di compiti istituzionali propri dell'ente e presenta problemi tecnici, organizzativi e probabilmente anche normativi, la gestione in centri servizi delle funzioni di front-end, se viene realizzata con architetture informatiche opportune non presenta ostacoli di natura normativa. Nella gran parte dei casi la funzione del front-end è esclusivamente quella di fornire agli utenti uno strumento per la predisposizione e l'invio dei documenti informatici necessari alla attivazione del procedimento di servizio richiesto e quindi un front-end correttamente disegnato può limitarsi a svolgere compiti propri dell'utente -fino alla consegna della richiesta di servizio - e non compiti propri della amministrazione.

Una gestione aggregata in un centro servizi non implica la rinuncia della amministrazione ad eventuali personalizzazioni del servizio secondo le proprie esigenze. Allo stato dell'arte le applicazioni di front-end possono essere infatti generate in modo automatico partendo da **descrizioni informatiche** dei procedimenti amministrativi tipici di ciascun ente.

I **centri servizi** potranno, più facilmente dei singoli enti, adottare politiche di **riuso** delle soluzioni disponibili e si troveranno anche nella condizione migliore per utilizzare componenti e piattaforme tecnologiche **open source**, determinando così una riduzione dei

costi iniziali di progettazione (anche se non una riduzione dei costi di esercizio) e la possibilità di una forte accelerazione della realizzazione dei progetti.

A questa azione relativa all'erogazione dei servizi in rete appartiene la maggior parte dei progetti di maggiore "visibilità" per gli utenti ed in grado di ottenere quel consenso pubblico necessario per la realizzazione di un piano a lungo termine.

Azione 3: Realizzare le infrastrutture per l'interoperabilità

La disponibilità di **servizi infrastrutturali** è strumentale per svolgere procedimenti amministrativi che comportano interazioni tra più amministrazioni (come nel caso dello Sportello Unico).

In questi procedimenti è solitamente necessario scambiare **documenti informatici**, notificare eventi per garantire **l'allineamento e la coerenza delle basi dati** e infine accedere **alle basi dati** di altre amministrazioni e più in generale **ai loro servizi**. Naturalmente non si tratta di supportare interazioni che sono mediate da attori umani, ma **interazioni che avvengono in modo automatico** e che si devono quindi basare su **rappresentazioni di dati e documenti** direttamente **interpretabili da un sistema informatico**.

Il principale tra i servizi infrastrutturali per l'interoperabilità è evidentemente il servizio che assicura la connettività ed il trasporto sicuro dei dati tra le amministrazioni: questo è il servizio base erogato dal Sistema Pubblico di Connettività (SPC).

Gli standard tecnici ed i servizi di supporto da utilizzare per **il trasporto delle informazioni** sono stati definiti nell'ambito del Sistema Pubblico di Connettività e corrispondono in alcuni casi a servizi già fruibili dalle amministrazioni (ad esempio la posta certificata), in altri sono specificati ancora parzialmente ed i relativi servizi di supporto sono oggetto di recenti affidamenti e bandi di gara e non sono ancora disponibili.

Quello che appare oggi necessario – in parallelo allo sviluppo dell'SPC ed in considerazione dei tempi di realizzazione di questo - è **l'accesso anche "via internet" ai servizi infrastrutturali di supporto alla interoperabilità applicativa ed ai servizi esposti dalle amministrazioni**, in modo da non vincolare l'integrazione tra i sistemi informatici delle amministrazioni alla disponibilità di una connessione SPC. Condizione questa non strettamente necessaria ai fini della sicurezza, ma che potrebbe rallentare in maniera inaccettabile il processo di interoperabilità.

Un approfondimento sulle attuali scelte normative, operative e tecniche del Sistema Pubblico di Connettività appare anche opportuno per individuare eventuali proposte migliorative.

I servizi infrastrutturali che sono stati ad oggi specificati si riferiscono esclusivamente agli **standard tecnologici**, cioè al **modo** in cui le informazioni vengono scambiate tra

amministrazioni, mentre non è stata prestata ancora attenzione alla definizione degli **standard applicativi**, cioè a **cosa** viene scambiato e come devono essere rappresentati e codificati i dati per essere automaticamente interpretabili.

A prescindere dalla disponibilità o meno dei servizi infrastrutturali in corso di realizzazione, **in assenza di specifiche per gli standard applicativi le amministrazioni non potranno attivare alcun tipo di interoperabilità. Il piano di e-Government dovrà quindi dare priorità assoluta alla definizione di questi standard** e si dovranno quindi specificare progettare e gestire anche i servizi **infrastrutturali a supporto della interoperabilità applicativa.**

La struttura tecnica permanente per la standardizzazione applicativa e le ontologie

Nel campo della standardizzazione dei formati dei documenti e dei significati dei dati scambiati tra amministrazioni e tra utenti e amministrazioni, l'Italia **registra un gravissimo ritardo** di anni rispetto allo stato dell'arte di altri paesi, come ad esempio l'Inghilterra.

Nonostante l'esigenza di una simile attività di specificazione sia prefigurata dall'articolo 117, comma 2, lettera r), della Costituzione, che recita che lo Stato ha il “coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione statale regionale e locale” **non si è finora dato corso all'applicazione pratica di questa disposizione costituzionale.**

La Corte Costituzionale con recente sentenza del 10-16 gennaio 2004, n. 17 (Gazz. Uff. 21 gennaio 2004, n. 3, 1^a Serie speciale) ha ulteriormente osservato che sono riferibili al coordinamento di cui alla lettera r) dell'articolo 117, secondo comma, “anche i profili della **qualità dei servizi** e della **razionalizzazione della spesa** in materia informatica, in quanto necessari al fine di garantire l'omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati”; inoltre, ha evidenziato che agli organi dello Stato è attribuito il “coordinamento meramente tecnico, per **assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione**”.

Da un punto di vista operativo appare evidente che se allo Stato spetta la competenza legislativa esclusiva in materia di coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, il coordinamento deve avvenire congiuntamente tra il soggetto coordinatore (lo Stato) e i soggetti coordinati (Regione ed Enti locali).

È necessario colmare rapidamente il ritardo accumulato con iniziative che portino alla **definizione dei formati di tutti i documenti che vengono scambiati** tra le amministrazioni (ed in particolare tra le amministrazioni centrali e le locali, tra cui avvengono i principali flussi). È anche necessario che si arrivi alla definizione di una **unica rappresentazione** per tutti i dati che hanno **significato comune** per tutta l'amministrazione italiana.

Si tratta, in altri termini di creare la **base di conoscenza dei metadati** che costituisce l'**ontologia** della amministrazione italiana.

È una attività tecnica di grande complessità che richiede l'integrazione di avanzate competenze specialistiche di modellazione informatica con approfondite competenze amministrative nei diversi settori. Non si tratta semplicemente di organizzare gruppi di lavoro, ma di istituire una **struttura tecnica permanente** altamente professionale, che operi secondo un processo di definizione analogo a quanto avviene per la specificazione degli standard aperti del mondo internet, coinvolgendo le amministrazioni centrali e locali interessate e gli operatori del settore informatico.

La **struttura tecnica permanente** deve essere costituita con la massima urgenza anche come strumento per dare attuazione all'Art. 14 del Codice della amministrazione digitale¹.

¹ Art 14. Rapporti tra Stato, regioni e autonomie locali.

1. In attuazione del disposto dell'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione, lo Stato disciplina il coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, dettando anche le regole tecniche necessarie per garantire la sicurezza e l'interoperabilità dei sistemi informatici e dei flussi informativi per la circolazione e lo scambio dei dati e per l'accesso ai servizi erogati in rete dalle amministrazioni medesime.

2. Lo Stato, le regioni e le autonomie locali promuovono le intese e gli accordi e adottano, attraverso la Conferenza unificata, gli indirizzi utili per realizzare un processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa coordinato e condiviso e per l'individuazione delle regole tecniche di cui all'articolo 71.

3. Lo Stato, ai fini di quanto previsto ai commi 1 e 2, istituisce organismi di cooperazione con le regioni e le autonomie locali, promuove intese ed accordi tematici e territoriali, favorisce la collaborazione interregionale, incentiva la realizzazione di progetti a livello locale, in particolare mediante il trasferimento delle soluzioni tecniche ed organizzative, previene il divario tecnologico tra amministrazioni di diversa dimensione e collocazione territoriale.

3-bis. Ai fini di quanto previsto ai commi 1, 2 e 3, è istituita senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, presso la Conferenza unificata, previa delibera della medesima che ne definisce la composizione e le specifiche competenze, una Commissione permanente per l'innovazione tecnologica nelle regioni e negli enti locali con funzioni istruttorie e consultive.

Oltre alla creazione e al mantenimento dell'ontologia della amministrazione italiana la predetta struttura tecnica potrà svolgere anche l'analogo compito di creare e mantenere una **base di conoscenza dei procedimenti** delle amministrazioni centrali e locali. Anche in questo caso si tratta dotarsi non solo di un formidabile strumento informatico di semplificazione dei procedimenti amministrativi, ma soprattutto di uno strumento per la informatizzazione delle loro gestione, sia a livello di front-end che a livello di back-end.

La gestione dell'identità in rete

La **gestione dell'identità** (*identity management*), ai fini dell'erogazione in rete dei servizi e nel significato convenzionale del termine utilizzato internazionalmente, è un tema che è stato in Italia trascurato e confuso con quello - ben distinto - delle credenziali da utilizzare per ottenere l'accesso in rete ai servizi delle pubbliche amministrazioni e messo in ombra dalle vicende della carta di identità elettronica e della carta nazionale dei servizi: le due questioni, ribadiamo, sono tuttavia **distinte**.

Nella battaglia - tutta politica - su CIE verso CNS si è anche trascurato il fatto che nella gran parte dei casi l'accesso in rete ai servizi pubblici **non è richiesto dal diretto interessato**, ma da **intermediari** (ad es. gli addetti ai CAF) o da **professionisti** o da **rappresentanti di soggetti giuridici**, che operano per conto di una terza parte interessata. In tutti questi casi **non è rilevante lo strumento di identificazione personale** di chi accede, quanto il possesso della necessaria **qualifica o ruolo** e della **delega** dell'interessato. In generale, come nel caso dei servizi di presentazione di istanze e comunicazioni, non è neppure rilevante che chi accede al servizio si autentichi al sistema informatico, ma piuttosto che utilizzi la propria **firma digitale** per la sottoscrizione dell'istanza.

Quando si parla di **servizi infrastrutturali per la gestione dell'identità** non ci riferiamo, quindi, ai servizi necessari per la emissione delle credenziali, bensì ai servizi ed agli standard per la generazione e lo scambio tra sistemi informativi di **asserzioni certificate** che attestano l'**identità**, le **qualifiche**, i **ruoli** e le **deleghe** possedute da un soggetto e che devono essere associate alle richieste di servizio per poterle autorizzare. La gestione dell'identità non si occupa quindi di quale tipo di credenziali l'utente debba utilizzare per autenticarsi quando accede ad un sistema informatico (in rete o no).

I **servizi infrastrutturali per la gestione dell'identità** sono essenziali ed abilitanti per gestire l'accesso in rete, ma **non sono stati oggetto di attenzione** da parte degli organismi tecnici preposti, che non hanno provveduto a sensibilizzare il legislatore. L'assenza di norme certe, adeguate alle necessità, **pregiudica gravemente la possibilità di erogare i servizi di maggior rilievo** per la competitività del sistema paese.

Poiché si tratta di servizi infrastrutturali essenziali per gestire l'interoperabilità sarà necessario inserire urgentemente la **realizzazione e la gestione di un sistema di identity management tra le azioni prioritarie che il Piano di e-Government deve promuovere.**

Il tema è oggetto di attenzione anche in ambito europeo, come è evidenziato dalle conclusioni del Consiglio dell'Unione europea del 8-9 giugno 2006 a Lussemburgo sul tema **e-Government per tutti gli europei**. Il Consiglio invitando la Commissione e gli Stati Membri a intraprendere tutti gli sforzi necessari a implementare gli obiettivi specifici, le azioni e la roadmap delineati nel Piano d'Azione, segnala in particolare la necessità di:

(...) put in place, on the basis of existing services and work going on at national and European level, key enablers such as interoperable electronic identification for the secure access to electronic public services based, where appropriate, on recognised international standards, common strategies, guidelines, terminology, and consistent architectures, while fully respecting data protection legislation.

Le credenziali per l'accesso in rete ai servizi

Le credenziali² di accesso ad un sistema informatico sono caratterizzate da due proprietà: l'**imputabilità**, cioè l'associazione certa con un soggetto, e il livello di **sicurezza** del segreto, cioè della componente nota solo al titolare. Per alcuni servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni è sicuramente possibile l'utilizzo di credenziali non imputabili, mentre per altri è chiaramente necessario l'accertamento dell'identità dell'utente.

² Le credenziali sono le informazioni fornite dall'utente 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 ad un altro sistema in un contesto di interoperabilità. 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.

La normativa in vigore (Art. 64³ e 65 del Codice dell'Amministrazione digitale) è tecnicamente mal formulata ed impone l'uso di CIE o CNS per tutti i servizi pubblici indipendentemente dalle tipologie del servizio e dal fatto che il particolare servizio potrebbe non richiedere l'accertamento dell'identità, oppure potrebbe essere erogato con livelli di sicurezza inferiori.

Così infatti recita il comma 1, Art. 64: “La carta d'identità elettronica e la carta nazionale dei servizi costituiscono strumenti per l'accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni per i quali sia necessaria l'autenticazione informatica”.

In questa formulazione nulla si dice sui servizi, mentre è di tutta evidenza che la semplice esigenza di autenticazione informatica non implica di per sé l'accertamento della identità personale.

Si viene a creare così un quadro normativo incongruo e, ad esempio, si impone al cittadino per l'accesso a propri dati personali un livello di sicurezza superiore a quello che il Dlgs. 30 giugno 2003, n.196, che tutela la privacy, richiede per gli addetti al trattamento che accedono a dati personali o sensibili di soggetti terzi.

Non è difficile convenire che il testo dovrebbe essere riscritto nel modo seguente: “La carta d'identità elettronica e la carta nazionale dei servizi costituiscono strumenti **di autenticazione informatica** per l'accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni per i quali sia **necessario l'accertamento dell'identità**”.

D'altra parte la lettera b), comma 1, Art. 65 depotenzia lo strumento CIE/CNS consentendo ad ogni amministrazione di limitarne l'uso per la presentazione di pratiche ed istanze:

³ Art.64. Modalità di accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni.

1. La carta d'identità elettronica e la carta nazionale dei servizi costituiscono strumenti per l'accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni per i quali sia necessaria l'autenticazione informatica.

2. Le pubbliche amministrazioni possono consentire l'accesso ai servizi in rete da esse erogati che richiedono l'autenticazione informatica anche con strumenti diversi dalla carta d'identità elettronica e dalla carta nazionale dei servizi, purché tali strumenti consentano di accertare l'identità del soggetto che richiede l'accesso. L'accesso con carta d'identità elettronica e carta nazionale dei servizi è comunque consentito indipendentemente dalle modalità di accesso predisposte dalle singole amministrazioni.

3. Ferma restando la disciplina riguardante le trasmissioni telematiche gestite dal Ministero dell'economia e delle finanze e dalle agenzie fiscali, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato per l'innovazione e le tecnologie, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica e d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, è fissata la data, comunque non successiva al 31 dicembre 2007, a decorrere dalla quale non è più consentito l'accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni, con strumenti diversi dalla carta d'identità elettronica e dalla carta nazionale dei servizi. E' prorogato alla medesima data il termine relativo alla procedura di accertamento preventivo del possesso della Carta di identità elettronica (CIE), di cui all'articolo 8, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 2 marzo 2004, n. 117, limitatamente alle richieste di emissione di Carte nazionali dei servizi (CNS) da parte dei cittadini non residenti nei comuni in cui è diffusa la CIE

Le istanze e le dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni per via telematica ai sensi dell'articolo 38, commi 1 e 3, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, sono valide:

- a) se sottoscritte mediante la firma digitale, il cui certificato è rilasciato da un certificatore accreditato;
- b) ovvero, quando l'autore è identificato dal sistema informatico con l'uso della carta d'identità elettronica o della carta nazionale dei servizi, **nei limiti di quanto stabilito da ciascuna amministrazione ai sensi della normativa vigente.**

Queste norme devono essere riviste per evitare situazioni di incoerenza e di caos e, soprattutto per servizi delle amministrazioni locali, **dovrebbero essere precisati i livelli di sicurezza da associare ai servizi** per assicurare omogeneità nei livelli essenziali delle prestazioni.

Per l'accesso in rete ai servizi pubblici il comma 2, Art. 64 ammette in via transitoria fino al 31 dicembre 2007 (comma 3, Art. 64) l'uso di **altri tipi di credenziali**. Tuttavia le altre tipologie consentite non sono state regolamentate e si è lasciata a ciascuna amministrazione la facoltà di rilasciare credenziali utilizzabili esclusivamente per i propri servizi determinando, come è affermato nel Programma dell'Unione, una vera giungla degli strumenti di autenticazione informatica.

È necessario riaffermare che **l'identità dell'utente è unica** per tutta la pubblica amministrazione italiana e che qualsiasi tipo di credenziali associato con certezza alla sua identità personale, in conformità a regole condivise, dovrebbe essere accettato 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 abilitati **possono essere accettate per qualsiasi tipo di servizio.**

Il Programma dell'Unione prevede di **accelerare la distribuzione della CIE⁴**, con conseguente revisione della opportunità di procedere con la distribuzione di CNS. La CIE **mantiene infatti tutta la sua validità** e necessità come **strumento sicuro di identificazione personale** ai fini di pubblica sicurezza (il principale motivo per cui è nata) e per l'accesso a servizi **erogati attraverso sportelli automatici specificamente attrezzati.**

⁴ Sarà peraltro opportuno sottoporre il piano CIE ad aggiornamento tecnologico: gli standard adottati per il documento elettronico italiano risalgono al 1999. L'Unione europea ha oggi definito uno standard che prevede una carta contactless.

È tuttavia necessario prendere atto che, quand'anche sia disponibile a tutti i cittadini e quindi non si creino situazioni discriminatorie, la CIE, come anche la CNS, resterà uno **strumento difficilmente fruibile** per l'accesso a servizi in rete **dalla stazione di lavoro personale dell'utente**.

Per questo motivo il Programma dell'Unione definisce la CIE come lo strumento **privilegiato**, quindi evidentemente **non unico**, per l'accesso ai servizi in rete ed è pertanto urgente affiancare a questo strumento una tipologia di credenziali che risulti realmente **utilizzabile dal cittadino digitale**.

Il cittadino si deve oggi fare carico di un **numero intollerabile** di UserId, Password e PIN diversi assegnati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali (Agenzia delle Entrate, INPS, o per servizi erogati dalle regioni o dai comuni) e anche da enti non pubblici (Ferrovie, Poste, ecc.). Questa situazione degenerativa (la giungla) deve e può essere fermata realizzando un sistema di gestione dell'identità, indipendente dal tipo di credenziali, che assicuri la possibilità di assegnare **credenziali interoperabili** con procedure standardizzate. Queste procedure dovranno garantire che le credenziali - anche se non sono basate sulla tecnologia delle smart-card - siano consegnate al titolare, previo **accertamento dell'identità personale**, assicurando la **protezione del segreto personale** (la Password e/o il PIN). Le credenziali dovranno essere **riconosciute da tutte le amministrazioni**.

Se il governo sarà in grado di assicurare, con opportuni iniziative nei confronti dell'industria del settore, che le **stazioni di lavoro standard** acquistate dai cittadini siano opportunamente attrezzate dal punto di vista hardware e software per la gestione della CIE, sarà possibile dare corso alla previsione del comma 3, Art. 64, ma è certo che la data del 31 dicembre 2007 dovrà essere prorogata.

Azione 4: Realizzare i servizi applicativi per l'interoperabilità

L'accesso ai dati ed ai servizi delle amministrazioni

Il principio che **i dati delle amministrazioni devono essere resi disponibili senza oneri** per le amministrazioni procedenti che ne hanno necessità per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali è affermato dall'Art. 43 del DPR 445. 28 dicembre 2000 e riconfermato dal comma 2, Art. 50⁵ del Codice della Amministrazione digitale, ma è stato finora **disatteso nella pratica**.

Si tratta di norme che, ove applicate, avrebbero un grande impatto sistemico sulla semplificazione e sull'efficienza della pubblica amministrazione ed è necessario attivare tutte le azioni abilitanti necessarie, in particolare la **classificazione dei flussi** dati prioritari e dei servizi da esporre e la **specificazione degli standard applicativi**, basati sulla ontologia della pubblica amministrazione, per la rappresentazione informatica dei documenti scambiati.

Si potrà ridurre la complessità di questa attività affidando a ciascuna amministrazione o ente centrale (Economia e Finanze, INPS, Lavoro, Motorizzazione, ecc) il compito di procedere in modo autonomo alla specificazione dei propri standard applicativi basandoli sull'ontologia della pubblica amministrazione e, trattandosi di dare attuazione ad una disposizione di legge, si ritiene che queste amministrazioni debbano far fronte ai costi di progettazione e di esercizio dei servizi di accesso ai propri dati con risorse a carico della propria spesa

⁵ **Art. 50: Disponibilità dei dati delle pubbliche amministrazioni.**

1. I dati delle pubbliche amministrazioni sono formati, raccolti, conservati, resi disponibili e accessibili con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione che ne consentano la fruizione e riutilizzazione, alle condizioni fissate dall'ordinamento, da parte delle altre pubbliche amministrazioni e dai privati; restano salvi i limiti alla conoscibilità dei dati previsti dalle leggi e dai regolamenti, le norme in materia di protezione dei dati personali ed il rispetto della normativa comunitaria in materia di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico.

2. Qualunque dato trattato da una pubblica amministrazione, con le esclusioni di cui all'articolo 2, comma 6, salvi i casi previsti dall'articolo 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali, è **reso accessibile e fruibile alle altre amministrazioni quando l'utilizzazione del dato sia necessaria per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'amministrazione richiedente, senza oneri a carico di quest'ultima**, salvo il riconoscimento di eventuali costi eccezionali sostenuti dall'amministrazione cedente; è fatto comunque salvo il disposto dell'articolo 43, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

3. Al fine di rendere possibile l'utilizzo in via telematica dei dati di una pubblica amministrazione da parte dei sistemi informatici di altre amministrazioni **l'amministrazione titolare dei dati predispone, gestisce ed eroga i servizi informatici allo scopo necessari, secondo le regole tecniche del sistema pubblico di connettività di cui al presente decreto**.

informatica corrente. Analogamente potranno procedere le regioni e le province per i servizi di propria competenza e in questo caso in modo concertato tra loro per assicurare l'uniformità dei servizi.

L'accesso alle basi dati demografiche e la semplificazione amministrativa

Gli enti locali detengono le **basi dati demografiche**, che costituiscono la primaria fonte di certificazione e di semplificazione per il sistema amministrativo del paese. In questo caso sarà necessario procedere alla definizione degli standard applicativi con un processo concertato ma gestito centralmente e in accordo con il Ministero dell'interno.

Nel caso di accesso ai dati dei servizi demografici restano tuttavia da **superare ostacoli di natura interpretativa** dovuti alla **intreccio di norme** apparentemente incoerenti.

Ciò che è necessario accertare ai fini della decertificazione è **chi abbia il potere di certificare i dati demografici**. Distinguere tra certificazione cartacea e certificazione elettronica e richiedere che in quest'ultimo caso debba intervenire un soggetto diverso apparirebbe incoerente. In termini di fatto i dati demografici sono memorizzati nei sistemi informatici dei comuni e sono quindi i comuni che li possono direttamente esporre in rete come previsto dal comma 3, Art. 50 del Codice della Amministrazione digitale in modo conforme agli standard applicativi concertati e **senza necessità di intermediazione**.

La questione dell'accesso in rete in modalità A2A ai servizi dei comuni è di enorme complessità organizzativa e di grande difficoltà anche tecnica e, come si è detto, ancora ostacolata da difficoltà interpretative. È tuttavia la questione chiave della strategia di e-Government per ottenere la semplificazione e l'integrazione dei procedimenti amministrativi e deve trovare una **rapida soluzione concertata** per tutti gli enti locali. La soluzione ottimale di questo problema per gli enti locali piccoli e medi potrà essere trovata ancora nel conferimento ai **centri servizi territoriali** della gestione dei loro sistemi di back-office, con modalità che nulla tolgano alla titolarità dei dati e dei procedimenti.

Per gli enti locali il costo di adeguamento dei propri sistemi informatici di back-office ed il costo di gestione del servizio, rappresentano un ulteriore ostacolo. Come già notato l'esposizione delle proprie informazioni non dà beneficio diretto all'amministrazione che

detiene i dati, che però è chiamata a sostenerne i costi. Il beneficio è per chi accede alle informazioni. Gli amministratori locali non sono particolarmente incentivati a investire su soluzioni di cui beneficia direttamente il sistema paese, ma che non producono effetti immediatamente visibili per i propri elettori e che non generano un immediato ritorno politico.

Per questi progetti sarà necessario prevedere modalità di finanziamento direttamente a carico del Piano di e-Government per consentire a tutti i comuni indipendentemente dalla loro dimensione di realizzare gli interventi necessari ad esercitare il proprio ruolo di certificazione anche per via telematica.

Azione 5: Gli interventi normativi

L'impianto normativo nel suo complesso si può considerare ormai completo, almeno per quanto riguarda le norme tecniche che sono necessarie per supportare la strategia di e-Government, tuttavia, come si è già annotato, esiste ancora la necessità di apportare correzioni al Codice della amministrazione digitale per rimediare a formulazioni confuse, incomplete, quando non tecnicamente erranee, che ancora ostacolano le interazioni per via telematica con i servizi delle amministrazioni e anche per ridistribuire compiti e ruoli degli organismi esistenti in relazione alle nuove esigenze di governance del Piano.

Come è riconosciuto da molti esperti, il recente decreto legislativo correttivo, invece di migliorare, ha in molti casi ulteriormente peggiorato una situazione già fonte di ambiguità e di incertezze con riferimento alla firma digitale e al documento informatico e alla tematica dell'accesso ai servizi. Tuttavia non appare impossibile dare una sistemazione definitiva alla materia.

Sempre con riferimento all'erogazione dei servizi, ancora oggi esistono aree non adeguatamente regolamentate, come ad esempio il pagamento dell'imposta di bollo per singole istanze, ed è quindi preclusa la possibilità di accedere a servizi che ne hanno necessità.

Restano problemi in relazione al tema dell'accesso alle basi dati demografiche dove le soluzioni tecnologiche che saranno adottate e la relativa eventuale regolamentazione tecnica, dovranno essere inserite in un contesto normativo coerente.

In particolare, risulta necessario procedere all'armonizzazione della vigente disciplina che obbliga le amministrazioni pubbliche e i gestori di pubblici servizi ad operare, per finalità di interesse pubblico, l'acquisizione diretta, anche in via telematica, della documentazione depositata presso l'amministrazione certificante (in particolare, articolo 43 del testo unico sulla documentazione amministrativa - D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445) con le norme dettate in materia di riparto di funzioni tra Ministero dell'Interno e Comuni in materia di servizi demografici, di disciplina sulla protezione dei dati personali e di modalità per l'accesso e il trattamento di singoli atti e documenti che presentano discipline peculiari.

In particolare, riguardo il riparto di funzioni, occorre riconoscere ai Comuni, fermo restando che lo Stato ha competenza legislativa esclusiva in materia di cittadinanza, stato civile e anagrafi (articolo 117, comma 2, lettera i), Costituzione), un ruolo diretto nella realizzazione del processo di esposizione telematica della documentazione di stato civile e anagrafica.

A questo scopo si dovrà procedere ad armonizzare le discipline relative al riparto di funzioni definendo le specifiche competenze, rispettivamente, dei Comuni e del Ministero dell'Interno nella realizzazione del processo di esposizione.

Infine resta di fondamentale importanza per la gestione del Piano che il Governo possa effettivamente ed efficacemente avvalersi di strutture operative e strumentali adeguate e che quindi intervenga, se necessario, con opportune disposizioni legislative per ridefinire i compiti delle strutture esistenti.