

**Camera dei deputati**  
**I Commissione - Mercoledì 16 dicembre 2009**

**Indagine conoscitiva sulla informatizzazione delle pubbliche amministrazioni.**

**DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

**INDICE**

1. Oggetto e svolgimento dell'indagine conoscitiva.
2. Lo stato dell'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni.
3. Il quadro normativo.
4. Le risorse.
5. Il quadro organizzativo.
6. Gli strumenti di pianificazione e di coordinamento.
7. Il rapporto tra pubbliche amministrazioni e mercato.
8. Le infrastrutture informatiche.
9. L'offerta in rete di servizi pubblici per i cittadini.
10. Conclusioni.

1. *Oggetto e svolgimento dell'indagine conoscitiva.*

L'Ufficio di presidenza della Commissione Affari costituzionali, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nella riunione dell'8 luglio 2008, ha convenuto all'unanimità di proporre alla Commissione di svolgere una indagine conoscitiva «sull'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni». Acquisita l'intesa con il Presidente della Camera ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento, la Commissione, nella riunione del 31 luglio 2008 deliberava in senso favorevole allo svolgimento dell'indagine, fissando la conclusione al 31 marzo 2009. Tale termine è stato prorogato, una prima volta, nella seduta del 24 marzo 2009, al 31 luglio 2009. Nella seduta del 21 luglio 2009, la Commissione ha deliberato di prorogare ulteriormente il termine di scadenza dell'indagine conoscitiva al 31 ottobre 2009.

Lo scopo dell'indagine conoscitiva è quello di fare il punto sul processo di informatizzazione delle amministrazioni pubbliche nei suoi diversi aspetti, con particolare riguardo al rapporto tra automazione dei processi, snellimento burocratico ed efficienza dei servizi offerti ai cittadini. L'indagine ha preso in esame le azioni, gli interventi e le risorse destinati all'innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni, ponendoli a confronto con i risultati conseguiti. Le questioni principali oggetto dell'indagine conoscitiva sono state le seguenti: adeguatezza e coerenza del quadro normativo - anche in rapporto all'evoluzione della normativa comunitaria - e stato di attuazione del medesimo, con particolare riferimento al Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e al Codice dell'amministrazione digitale (CAD), di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82;

*governance* del sistema e programmazione per gli anni 2008-2010, con particolare attenzione:

o ai meccanismi di raccordo Stato-regioni-enti locali;

o all'individuazione degli standard, degli obiettivi di efficienza e dei livelli essenziali delle prestazioni;

o alla definizione dei sistemi di misurazione dei risultati;

entità e qualità della spesa e degli investimenti nel settore a livello centrale, regionale e locale, con particolare attenzione al grado di efficienza nella definizione dei fabbisogni delle amministrazioni e

nelle procedure di acquisto;  
rapporto tra domanda pubblica e sistema delle imprese;  
politiche infrastrutturali e stato di attuazione dei relativi progetti;  
stato dell'utilizzo dei sistemi informativi all'interno delle pubbliche amministrazioni e nei rapporti tra queste;  
stato dell'utilizzo dei sistemi informativi rivolti al cittadino, con particolare attenzione al grado di interattività e di accesso ai dati della pubblica amministrazione;  
stato di attuazione e di utilizzo - all'interno delle amministrazioni pubbliche, nei rapporti tra le amministrazioni e nei rapporti tra queste e i cittadini - degli strumenti funzionali *all'e-government* (banda larga, protocollo informatico, posta elettronica certificata, carta d'identità elettronica, carta regionale dei servizi, carta sanitaria, firma digitale e via dicendo).

Particolare attenzione è stata rivolta al tema della sicurezza informatica, della riservatezza dei dati personali e dell'accessibilità.

L'attività conoscitiva ha compreso sia l'acquisizione di dati documentali sia lo svolgimento di audizioni. Il programma ha previsto l'audizione dei ministri aventi competenza nel settore, dei rappresentanti di organismi istituzionali, delle regioni e degli enti locali, delle società a capitale statale operanti nel settore, di Poste italiane, dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali e dell' Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, di Confindustria e delle imprese più rappresentative operanti nel settore, nonché di esperti della materia.

In particolare:

il 19 e il 26 novembre 2008 si è svolta l'audizione dell'ing. Fabio Pistella, Presidente del CNIPA (Centro nazionale per l'informatica della pubblica amministrazione) mentre il 26 novembre è stato audito il dott. Stefano Luigi Torda, Capo del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie della Presidenza del Consiglio dei ministri;

nella seduta del 2 dicembre 2008 la Commissione procedeva all'audizione del dott. Sergio Brescia, direttore della Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati del Ministero della Giustizia;

nella seduta del 18 febbraio 2009, ha avuto luogo l'audizione del dott. Danilo Broggi, amministratore delegato della CONSIP, e dell'avv. Sandro Trevisanato, Presidente della SOGEI. Nel corso dell'audizione, venivano poste al Presidente della SOGEI domande da parte di alcuni deputati, alle quali l'avv. Trevisanato ha fornito successivamente delle risposte scritte. L'amministratore delegato della SOGEI, l'ing. Aldo Ricci, ha trasmesso una relazione scritta; l'11 marzo 2009 sono stati auditi il prefetto Angela Pria, Capo del Dipartimento per gli Affari interni e territoriali del Ministero dell'interno, in rappresentanza del Comitato di indirizzo e monitoraggio della Carta d'identità elettronica, e il dott. Lamberto Gabrielli, amministratore delegato dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato;

nelle sedute (antimeridiana e pomeridiana) del 27 maggio 2009 sono stati auditi i rappresentanti di imprese operanti nel settore. Sono intervenuti: l'ing. Alberto Tripi, Presidente di Confindustria - Servizi innovativi e tecnologici, il dott. Armando Occhipinti, responsabile ufficio relazioni industriali di CONFAPI (Confederazione italiana della piccola e media industria italiana), il dott. Roberto Scrivo, responsabile relazioni istituzionali di Fastweb, il dott. Andrea Aymerich, Responsabile per la pubblica amministrazione di Google Enterprise, l'ing. Andrea Valboni, *chief technology officer* di Microsoft Italia e il dott. Giuseppe Tilia, responsabile Pubblica amministrazione di Telecom Italia;

nelle sedute dell'11 giugno e 15 luglio 2009 hanno avuto luogo le audizioni dei rappresentanti delle regioni, degli Enti locali e del CISIS, Centro interregionale per i sistemi informatici, geografici e statistici. L'11 giugno sono stati auditi, per la Conferenza delle regioni e delle province autonome, Giovanni Battista Pittaluga, Coordinatore vicario della Commissione Affari finanziari, comprendente la materia informatica e assessore della regione Liguria; per l'UPI (Unione delle

province d'Italia), Corrado Ghirardelli, responsabile Coordinamento innovazione e assessore della Provincia di Brescia; per la Lega delle autonomie locali, Paolo Madotto e per il CISIS, Andrea Nicolini, *project manager*. Il 15 luglio 2009 è stato audito, in rappresentanza dell'ANCI, (Associazione nazionale comuni Italiani), Fabio Refrigeri, sindaco di Poggio Mirteto e coordinatore unione ANCI del Lazio;

nella seduta dell'8 luglio 2009 la Commissione ha proceduto all'audizione del prof. Luigi Giampaolino, Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e del prof. Andrea Camanzi, Consigliere della medesima Autorità; nella seduta del 15 luglio 2009 ha avuto luogo l'audizione del prof. Francesco Pizzetti, Presidente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali;

il 22 luglio 2009 ha avuto luogo l'audizione dell'ing. Massimo Sarmi, Amministratore delegato di Poste italiane;

nelle sedute del 22 luglio e del 16 settembre 2009 la Commissione ha audito docenti universitari esperti della materia. Il 22 luglio sono intervenuti la prof.ssa Giusella Finocchiaro, ordinario di diritto di Internet e di diritto privato presso l'Università di Bologna, il prof. Roberto Liscia, ordinario di *marketing* industriale presso il Politecnico di Milano e il prof. Marco Rocchetti, incaricato di *Computer Science* presso l'Università di Bologna. Nella seduta del 16 settembre ha avuto luogo l'audizione del prof. Alfonso Fuggetta, ordinario di Sistemi di elaborazione delle informazioni presso il Politecnico di Milano;

nella seduta del 29 settembre 2009 la Commissione ha audito l'on. Paolo Romani, Viceministro dello sviluppo economico, con delega per le comunicazioni;

infine, nella seduta del 7 ottobre 2009 ha avuto luogo l'audizione dell'on. Renato Brunetta, Ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione.

## 2. Lo stato dell'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Nell'analisi dello stato attuale dell'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni in Italia, il dato centrale più rilevante è quello fornito dal prof. Alfonso Fuggetta, ad integrazione della relazione svolta in audizione, e che vede l'Italia al 27° posto nel rapporto UN 2008 sull'*e-government*.

Entrando nel dettaglio, bisogna partire dall'analisi della situazione nella pubblica amministrazione centrale.

Da dati forniti dal CNIPA (Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione), si rileva che nel 2007 la composizione delle spese della pubblica amministrazione per tipologia d'acquisto, è stata la seguente: il 24 per cento in *hardware* e software di base (con una diminuzione di 3 punti rispetto al 2006), il 29 per cento nell'acquisto di software applicativo (con un aumento di 2 punti rispetto al 2006), il 13 per cento nell'installazione di reti (con un punto in meno rispetto al 2006), il 21 per cento in altri servizi e il 14 per cento in altre voci. Sul piano delle dotazioni (numero di *server* o di personal computer per dipendente) l'Italia è collocata in fascia alta, ma questo non è detto che sia, a parere del CNIPA, un dato fonte di soddisfazione che anzi può generare costi di manutenzione e di assistenza non sempre giustificati.

Riguardo all'uso dell'informatica nelle pubbliche amministrazioni centrali, il 57 per cento di esse fa uso del protocollo informatico per protocollare oltre il 60 per cento dei documenti che riceve o trasmette, per un totale complessivo di 150 milioni di documenti, ma solo il 28 per cento utilizza un protocollo informatico in regola con gli standard fissati dal CNIPA. 67 milioni di documenti sono archiviati elettronicamente (cifra equivalente al 23 per cento dei documenti archiviati). Con riferimento alla PEC (posta elettronica certificata) sono state attivate nelle pubbliche amministrazioni centrali oltre 4.200 caselle, con un traffico di 26,2 milioni di messaggi scambiati. Riguardo alla firma digitale, il CNIPA ha provveduto a distribuirne 32.000, con il risultato che il 50 per cento dei documenti gestiti elettronicamente è sottoscritto con firma digitale. Un settore a parte è quello dell'amministrazione della Giustizia. Da dati del «Rapporto sui sistemi

giudiziari europei» della CEPEJ (Commissione europea per l'efficacia della giustizia), forniti da Confindustria - Servizi innovativi e tecnologici, l'Italia, riguardo alle dotazioni ICT nel sistema giudiziario, è nella terza fascia su quattro (medio livello). Tra i dati forniti dal Direttore della Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati del Ministero della Giustizia, l'aspetto degno di sottolineatura è quello dello sviluppo della rete unitaria della Giustizia, una delle maggiori della pubblica amministrazione per capacità ed estensione geografica, di cui, nel 2008 è stata completata la migrazione della infrastruttura tecnologica verso la piattaforma SPC (Sistema pubblico di connettività). La rete consente 1.200 accessi SPC più 800 per i giudici di pace. Consiste di 26 sale *server* distrettuali e di più di 180 sale *server* circondariali. Sul piano dell'interoperabilità ha una consistenza tecnica di 50.000 caselle di posta elettronica esclusiva e di 3.000 caselle di posta elettronica certificata.

In merito allo sviluppo dell'SPC, dati forniti dal CNIPA indicano in 35.000 il numero complessivo dei collegamenti. 61 sono le amministrazioni centrali connesse, più altri 8 organismi nazionali, quali le autorità di garanzia. Gli accessi di rete sul territorio sono 12.704, mentre 350 sono le sottoreti di amministrazioni locali e le connessioni attive con tutte le regioni. Gli accessi di rete sul territorio sono 7.600, oltre a 4.000 accessi mediante reti regionali che hanno sottoscritto protocolli d'intesa. Infine, sono connessi a SPC 450 siti esteri della Pubblica amministrazione, quali consolati, ambasciate, rappresentanze.

Riguardo alle amministrazioni locali, il CNIPA, l'UPI e l'ANCI hanno trasmesso alla Commissione dati rilevati dall'ISTAT nel 2007. Altri dati sono stati forniti dal CISIS. Da tali dati si deduce che quasi la totalità delle regioni e l'84,3 per cento delle province dispongono di uffici autonomi di informatica, mentre la percentuale è molto più bassa per i comuni (16 per cento). Riguardo ai Comuni la percentuale sale notevolmente se si considera il Centro, per l'alta percentuale fatta registrare dai comuni della Toscana (38,4 per cento) e il Nord, dove in Emilia-Romagna si rileva una percentuale di presenza di uffici di informatica del 32,7 per cento. Se si considera la dimensione demografica, il 93 per cento dei Comuni con oltre 60.000 abitanti dispone di uffici informatici, mentre la percentuale scende al 6 per cento per i comuni con meno di 5.000 abitanti. Per quanto concerne il personale impiegato nell'ICT (*Information and communication technology*), alla fine del 2006 nei comuni e nelle province era pari a 1,9 addetti ogni 100 unità di personale, mentre per le regioni il rapporto saliva a 4 ogni 100. Sul piano della formazione ICT i dipendenti che hanno frequentato corsi specifici di formazione sono il 18,2 per cento nelle regioni, il 12,9 per cento nelle province e solo l'8 per cento nei comuni. Anche sul versante della formazione, primeggiano le regioni del Centro-Nord, in particolare l'Emilia-Romagna, dove il 40,8 per cento di comuni ha erogato corsi ICT ai propri dipendenti. Se si analizzano le dotazioni tecnologiche, il dato del 2007 indica per i comuni una media di 74,7 personal computer desktop o portatili ogni 100 dipendenti con valori massimi per la Sardegna (97,7 per cento) e per il Veneto (92,8 per cento) e minimi per la Campania (52,5 per cento) e per la Sicilia (51,8 per cento). La media è più elevata per le regioni (84,2 per cento) e per le province (95 per cento). Il grado di connettività interna delle singole amministrazioni è piuttosto elevato. La totalità delle regioni e delle province e il 90 per cento dei comuni dispongono di una rete LAN (*Local Area Network*), mentre la tecnologia *wireless* risulta presente nel 68,2 per cento delle regioni, nel 55,9 per cento delle province e nel 20,7 per cento dei comuni. L'utilizzo di posta elettronica è pressoché totale. Riguardo alle attività d'ufficio, il dato rilevante è quello che vede il 97 per cento dei Comuni usare strumenti informatici per i servizi di anagrafe e stato civile e il 92,3 per cento dei Comuni per la riscossione dei tributi. Nel 43,8 per cento di comuni è attivo lo Sportello unico, ma il 24,3 per cento, vale a dire più della metà, non ricorre a procedure informatizzate per l'utilizzo di questo strumento e solo il 3,5 per cento dei Comuni dispone di soluzioni tecnologiche atte a una gestione integrata delle pratiche in piena interattività con l'utenza. Nelle province è elevato l'uso di strumenti informatizzati nei campi del lavoro e impiego e meno elevato nel campo della gestione del patrimonio e dell'edilizia scolastica. È elevato complessivamente il grado di informatizzazione delle attività nelle regioni e nelle province autonome.

Per quanto riguarda la connessione, la banda larga è presente in tutte le regioni e in quasi tutte le province, mentre il dato scende al 58,9 per cento dei comuni con una prevalenza del Centro e del Nord. L'uso più frequente per le connessioni è il collegamento con i ministeri e altre pubbliche amministrazioni centrali. È invece limitato il ricorso a procedure di acquisto elettronico (*e-procurement*) di beni e servizi. Interessante il dato che riguarda il sistema scolastico e che vede l'Italia al 21° posto per numero di personal computer connessi per ogni studente e al 14° per la percentuale di insegnanti che hanno usato il personal computer nell'anno di rilevazione. Con riferimento allo stato dell'utilizzo dei servizi informativi rivolti al cittadino, in particolare al grado di interattività e di accesso ai siti della pubblica amministrazione, attualmente la situazione dell'Italia nell'ambito dei paesi dell'Unione europea non è di primissimo piano. Infatti secondo dati forniti dal CNIPA ed elaborati nell'ambito del rapporto «Indagine comparata sui servizi pubblici online -i2010» commissionato dalla Commissione europea, l'Italia è al 10° posto riguardo alla centralità dell'utente nei servizi pubblici mentre scende al 12° posto in riferimento alla disponibilità di servizi on line per i cittadini e al 15° se si considera il pregio dei servizi pubblici per i cittadini. Se consideriamo la diffusione e la copertura della rete informatica, il tasso di penetrazione sulla popolazione della banda larga fissa è fra i più bassi in Europa, secondo i dati della Relazione sui mercati europei delle comunicazioni elettroniche 2008 (Quattordicesima Relazione), COM (2009) del 24 marzo 2009, della Commissione delle Comunità europee (17° paese europeo; con una percentuale del 19 per cento a fronte di una media europea del 22,9 per cento). I dati della citata «Indagine comparata sui servizi pubblici online -i2010» collocano l'Italia al 10° posto per l'accesso ad Internet con ADSL e al 22° per l'accesso alla rete da casa. In particolare, con riferimento alla diffusione della banda larga, secondo dati Eurostat 2008, forniti da Confindustria - Servizi tecnologici e innovativi, la percentuale di famiglie italiane connesse in banda larga è passata dal 25 per cento del 2007 al 31 per cento del 2008.

Riguardo alla disponibilità di servizi *e-government* di base, i dati Eurostat piazzano il nostro paese all'11° posto, ma solo al 20° per la percentuale di popolazione che usano tali servizi. L'Italia è al 25° posto per l'utilizzo di servizi su Internet. La rilevazione ISTAT permette di analizzare l'uso da parte dei cittadini dei servizi on line offerti dalla pubblica amministrazione. In quest'ambito si registra una percentuale del 38,3 per cento di popolazione con età superiore ai 14 anni che utilizza i siti web della PA per ottenere informazioni. La percentuale media scende al 26,5 per cento per l'uso dei siti web per scaricare modulistica e all'11,4 per cento di popolazione che usa i siti per spedire moduli compilati dalla pubblica amministrazione.

Con riguardo al rapporto con le imprese, secondo il rapporto «i-2010», nella disponibilità di servizi, il nostro paese è al 9° posto, mentre scende al 13° se si valuta il pregio di tali servizi. Rilevante il dato EUROSTAT 2007 che vede l'Italia al 4° posto in Europa per la percentuale di imprese che usano i servizi *e-gov*. Nella classifica EUROSTAT riguardo alla competitività delle imprese con procedure integrate, l'Italia è al 6° posto. Nell'utilizzo di Internet, le imprese italiane sono al 12° posto per gli acquisti effettuati e solo al 24° per gli ordini ricevuti. Con riguardo all'uso della firma digitale da parte delle imprese, l'Italia è al 12° posto.

### 3. Il quadro normativo.

Le disposizioni in materia di attività digitale delle pubbliche amministrazioni sono state raccolte e riordinate in un unico atto normativo, il Codice dell'amministrazione digitale (CAD), adottato con il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

Il Codice disciplina in modo organico l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'attività amministrativa, nei suoi aspetti organizzativi e procedurali. Il testo reca inoltre la disciplina dei principi giuridici fondamentali relativi al documento informatico ed alla firma digitale, in precedenza contenuta nel testo unico in materia di documentazione amministrativa (Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445).

Con il riassetto sistematico delle disposizioni in materia di attività digitale delle pubbliche

amministrazioni si è inteso predisporre un quadro normativo adeguato a promuovere e disciplinare la diffusione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione non solo nell'ambito dell'attività interna delle pubbliche amministrazioni, ma anche nei rapporti con i cittadini e con le imprese.

Il Codice costituisce un elemento fondamentale del processo di modernizzazione della pubblica amministrazione, alla quale esso intende fornire gli strumenti normativi mediante i quali riconsiderare la propria organizzazione sulla base delle nuove tecnologie digitali per assicurare ai cittadini e alle imprese l'accesso in linea ai propri servizi, con l'obiettivo di realizzare una progressiva riduzione dei costi e, contestualmente, un incremento della efficienza e della trasparenza.

Nell'ambito dei principi generali, il Codice afferma innanzitutto il principio secondo cui le pubbliche amministrazioni centrali e locali sono tenute ad organizzarsi, rideterminando le proprie strutture e procedimenti secondo le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, per assicurare «la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale».

Il Codice richiama il principio di autonomia organizzativa delle amministrazioni regionali e locali nel settore, tenuto conto che la disciplina del «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» ricade nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato (ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettera *r*) della Costituzione).

Per quanto riguarda le modalità di comunicazione tra pubblica amministrazione e cittadini, il Codice pone in capo ai cittadini e alle imprese il diritto all'uso delle tecnologie, ovvero il diritto di richiedere e di ottenere l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei rapporti con le pubbliche amministrazioni centrali e con i gestori di pubblici servizi statali, entro i limiti posti dal Codice. Tale diritto è esercitabile anche nei riguardi delle amministrazioni regionali e locali nei limiti delle risorse tecnologiche e amministrative disponibili e nel rispetto della loro autonomia normativa.

Il diritto di comunicare in rete con la pubblica amministrazione e di ottenere l'erogazione di servizi in linea è ribadito con particolare riferimento alla partecipazione al procedimento amministrativo (con riferimento alle comunicazioni relative all'avvio del procedimento e alle varie fasi di esso) e al diritto di accesso ai documenti amministrativi, nel rispetto dei diritti sanciti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, che reca le norme generali in materia.

Le pubbliche amministrazioni devono inoltre consentire agli utenti l'utilizzo di strumenti informatici per l'invio di atti e documenti e per l'effettuazione dei pagamenti ad esse spettanti. Lo strumento ordinario per le comunicazioni informatiche tra cittadini e amministrazioni è individuato nella posta elettronica certificata (le cui caratteristiche consentono di attestare la data e l'ora di spedizione e di ricezione nonché, grazie alla firma elettronica, la provenienza e l'integrità del contenuto), prevista e disciplinata da uno specifico regolamento (decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68). Alcuni recenti provvedimenti (decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, e legge 18 giugno 2009, n. 69) hanno reso obbligatorio l'uso della posta elettronica certificata da parte delle pubbliche amministrazioni centrali, attribuendo anche alle pubbliche amministrazioni, locali e regionali, la facoltà di assegnare caselle di posta elettronica certificate ai cittadini residenti nel loro territorio.

Il presupposto di una pubblica amministrazione efficiente, che si pone effettivamente, attraverso i nuovi strumenti informatici, al servizio degli utenti è alla base delle nozioni di qualità dei servizi resi e di soddisfazione dell'utenza introdotte dal Codice. Secondo queste ultime, le pubbliche amministrazioni, nella riorganizzazione mediante le tecnologie dell'informazione e della comunicazione dei servizi da esse resi, devono tenere conto delle reali esigenze dei cittadini e delle imprese e del grado di soddisfazione degli utenti, da valutarsi preventivamente attraverso specifici meccanismi di rilevazione e analisi.

L'uso delle tecnologie informatiche per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini al

processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili è promosso dallo Stato. Per quanto riguarda la semplificazione dei rapporti tra le imprese e la pubblica amministrazione, il Codice prevede in via generale la realizzazione in modalità informatica dello sportello unico per le attività produttive.

Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono pertanto al centro della riorganizzazione amministrativa, quale strumento non più aggiuntivo ma ordinario, coesistente al perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza e semplificazione.

In tale ottica, particolare attenzione è prestata alle esigenze di uniformità nelle modalità di interazione degli utenti con i servizi offerti, di interoperabilità tra i sistemi e di integrazione tra i processi di servizio tra amministrazioni diverse, di sicurezza nella gestione dei dati, ed alla formazione informatica dei dipendenti pubblici.

I rapporti tra Stato, regioni e autonomie locali sono disciplinati secondo il principio della leale collaborazione e definiti attraverso intese e accordi, anche con l'istituzione di appositi organismi di cooperazione con gli enti territoriali.

Specifiche disposizioni sono dedicate alla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici, alle diverse tipologie di firma elettronica ed alla trasmissione informatica dei documenti.

Una serie di disposizioni del Codice hanno ad oggetto non i documenti informatici ma, più in generale, la gestione, lo scambio e la fruibilità dei dati informativi prodotti dalle pubbliche amministrazioni o comunque in loro possesso e riguardano, in particolare, la disponibilità dei dati delle pubbliche amministrazioni e l'accesso telematico ai medesimi da parte dei cittadini e delle imprese, la fruibilità dei dati da parte di altre pubbliche amministrazioni, l'organizzazione e l'accesso ai servizi in rete e le carte elettroniche (carta d'identità elettronica e carta nazionale dei servizi).

Si stabilisce in via generale che i dati delle pubbliche amministrazioni sono gestiti in modo da consentirne la «fruizione e riutilizzazione, alle condizioni fissate dall'ordinamento, da parte delle altre pubbliche amministrazioni e dai privati» (articolo 50, comma 1) e si precisa, all'articolo 50, comma 2, che qualunque dato trattato da una pubblica amministrazione è utilizzabile da un'altra pubblica amministrazione nei limiti dell'esercizio delle proprie funzioni, con i limiti posti dalla disciplina sulla tutela dei dati personali e dalla citata legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo.

Degne di nota sono le disposizioni in materia di comunicazione esterna delle pubbliche amministrazioni centrali, che impongono loro di realizzare siti istituzionali liberamente fruibili su reti telematiche, precisandone i requisiti ed il contenuto minimo. Alle amministrazioni è altresì imposto l'obbligo di mettere in evidenza sul proprio sito i principali procedimenti di competenza, indicando gli eventuali termini, il nome del responsabile e l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria, le scadenze e le modalità di adempimento, nonché l'elenco dei bandi di gara e di concorso e quello dei servizi già disponibili in rete e di quelli di futura attivazione. Oltre ad una serie di disposizioni relative allo sviluppo, all'acquisizione ed al riuso di sistemi informatici nelle pubbliche amministrazioni, il Codice definisce e disciplina il Sistema pubblico di connettività (SPC), già istituito dal decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 42, in sostituzione della Rete unitaria delle pubbliche amministrazioni (RUPA), con l'obiettivo di raccordare i sistemi informatici di tutte le pubbliche amministrazioni statali, regionali e locali.

Il Sistema pubblico di connettività è una infrastruttura e un insieme di servizi di connettività condivisi dalle pubbliche amministrazioni interconnesse finalizzato a garantire la piena interazione e la cooperazione applicativa tra i sistemi informativi dello Stato, delle regioni e delle autonomie locali; esso consente a questi soggetti di utilizzare i servizi telematici per elaborare ed erogare i propri servizi direttamente ai cittadini e alle imprese. Accanto al Sistema pubblico di connettività, ed a questo interconnessa, il decreto legislativo n. 42 del 2005 ha inoltre istituito una Rete internazionale delle pubbliche amministrazioni, volta a permettere il collegamento tra queste e gli

uffici italiani all'estero.

La legge finanziaria per il 2008 ha inoltre disposto la definizione da parte delle regioni e degli enti locali di concerto con il CNIPA, di un programma organico in cui sono individuate le componenti progettuali tecniche ed organizzative del sistema pubblico di connettività, da approvare con decreto del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, la cui esecuzione è affidata al CNIPA. È stato altresì previsto (Legge n. 69 del 2009) l'uso del VoIP (Voce tramite Protocollo Internet) nel contesto del Sistema pubblico di connettività.

Sulla materia è infine recentemente intervenuta la legge n. 69 del 2009, collegata alla manovra finanziaria, che, all'articolo 33, delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi di modifica del Codice dell'amministrazione digitale, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi: introduzione di forme sanzionatorie per le pubbliche amministrazioni che non ottemperano alle prescrizioni del Codice, anche inibendo l'erogazione dei servizi disponibili in modalità digitali attraverso canali tradizionali;

individuazione di meccanismi volti a quantificare gli effettivi risparmi conseguiti dalle singole pubbliche amministrazioni, da utilizzare per l'incentivazione del personale coinvolto e per il finanziamento di progetti di innovazione e, correlativamente, di meccanismi volti a quantificare i mancati risparmi derivati dall'inottemperanza alle disposizioni del Codice, al fine di introdurre decurtazioni alle risorse finanziarie assegnate o da assegnare alle amministrazioni inadempienti; modifica della normativa in materia di firma digitale con finalità di semplificazione; individuazione di modalità di verifica dell'attuazione dell'innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni centrali;

implementazione del riuso dei programmi informatici, prevedendo a tal fine che i programmi sviluppati per le amministrazioni pubbliche presentino caratteri di modularità ed intersettorialità; introduzione di disposizioni volte a rendere la finanza di progetto strumento per l'accelerazione dei processi di valorizzazione dei dati pubblici e per l'utilizzazione da parte delle pubbliche amministrazioni centrali, regionali e locali;

indicazione di modalità di predisposizione di progetti di investimento in materia di innovazione tecnologica e di imputazione della spesa dei medesimi che consentano la complessiva ed organica valutazione dei costi e delle economie;

introduzione dell'obbligo dell'utilizzo delle procedure e delle reti informatiche nelle comunicazioni tra le pubbliche amministrazioni, di qualsiasi livello, tra loro, con i propri dipendenti e con i concessionari di pubblici servizi;

pubblicazione di indicatori di prestazioni nei siti delle pubbliche amministrazioni, con sanzioni per le amministrazioni inadempienti;

equiparazione alle pubbliche amministrazioni delle società interamente partecipate da enti pubblici o con prevalente capitale pubblico;

previsione che tutte le pubbliche amministrazioni erogino i propri servizi, ove possibile, nelle forme informatiche e con le modalità telematiche, consolidando inoltre i procedimenti informatici già implementati, anche in collaborazione con soggetti privati;

implementazione della sicurezza informatica.

È altresì previsto, ove tecnicamente possibile ed economicamente conveniente per la finanza pubblica, l'estensione dell'applicazione del Codice dell'amministrazione digitale anche ai soggetti privati preposti ad attività amministrative.

#### 4. *Le risorse.*

Il volume complessivo di risorse impiegato dalle pubbliche amministrazioni per *l'Information and Communication Technology* (ICT) risulta pari nel 2008 a circa 3.600 milioni di euro, di cui 1.700 milioni impiegati dalle amministrazioni e dagli enti centrali e circa 1.900 milioni impiegati dalle amministrazioni territoriali.

Questo dato peraltro non comprende la spesa delle aziende sanitarie ed ospedaliere, delle *utilities* pubbliche e delle università ed istituti scolastici. Il CNIPA stima che la spesa di questi enti può aggirarsi tra i 1.800 ed i 2.000 milioni di euro (di cui 600-800 milioni di euro riferibili alle aziende sanitarie ed ospedaliere, 800 milioni di euro alle *utilities* pubbliche e 240 milioni di euro alle università; non vi sono invece dati relativi agli oltre 10.000 istituti scolastici). Per quanto riguarda le pubbliche amministrazioni centrali, si nota che ben il 66 per cento della spesa è riferibile a poche grandi amministrazioni: il Ministero dell'economia e delle finanze (che singolarmente impegna il 30 per cento della spesa), il Ministero della giustizia, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, l'INPS e l'INAIL.

La seguente tabella sintetizza la ripartizione, per milioni, della spesa nell'ambito delle amministrazioni territoriali:

<b>Regioni</b>	<b>1.124</b>
<i>Nord ovest</i>	437
<i>Nord est</i>	260
<i>Centro</i>	165
<i>Sud e isole</i>	262
<b>Province</b>	<b>102</b>
<b>Comuni</b>	<b>675</b>
<i>oltre 100.000 abitanti</i>	341
<i>30-100.000 abitanti</i>	141
<i>sotto 30.000 abitanti</i>	193
<b>Totale</b>	<b>1.901</b>

I dati relativi alla spesa per ICT devono comunque essere sempre considerati con una certa cautela: non sempre essi sono in grado di fornire un quadro esaustivo della spesa effettiva. In primo luogo, gli uffici che si occupano di ICT nelle amministrazioni, soprattutto nelle regioni, nelle province e negli enti previdenziali, non sempre risultano effettivamente in grado di captare il totale della spesa in ICT.

In secondo luogo, la spesa rilevata riguarda solo gli acquisti di beni e servizi sul mercato e comunque quella classificata nei capitoli specificamente riferiti alla spesa informatica. Non sono invece considerati altri costi, quali quelli per il personale e la logistica. Nelle amministrazioni centrali i costi per personale interno addetto all'ICT sono stimati in circa 500 milioni di euro annui. Per quanto attiene agli enti territoriali, il quadro appare più articolato.

A livello regionale, la programmazione delle risorse è attuata attraverso documenti programmatici regionali in cui viene dedicata attenzione anche agli obiettivi di settore indicati a livello comunitario. I Piani operativi regionali (POR), che si basano sulle priorità individuate dal Quadro strategico nazionale (QSN), sono finanziati da risorse comunitarie, provenienti dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e dal Fondo sociale europeo (FSE).

Nel quadro della programmazione definita dai POR, lo strumento prioritario per la distribuzione delle risorse a disposizione del settore dedicato all'informatizzazione è l'Accordo Programma Quadro (APQ). L'APQ per la Società dell'Informazione (APQ SI) viene sottoscritto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie, dal Ministero dell'economia e delle Finanze, dal CNIPA e dalla regione interessata. Nell'APQ possono peraltro confluire diverse tipologie di fondi: risorse ordinarie, nazionali e regionali, risorse aggiuntive nazionali per le aree sottoutilizzate, risorse aggiuntive comunitarie e risorse private. Sommando i valori alla stipula degli APQ SI relativi al periodo 2000-2007 si rileva uno stanziato di

1.268.200.000 euro.

Ulteriori risorse provengono da fondi stanziati *ad hoc*, quali il Fondo per il finanziamento di progetti di innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni, il Fondo per il sostegno agli investimenti per l'innovazione negli enti locali, istituito dalla legge finanziaria 2007 e dotato di 15 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 (con cui è stato finanziato il Programma ELISA, «Enti locali - Innovazione di sistema» finalizzato alla realizzazione di progetti integrati sviluppati da Enti locali), dai progetti di innovazione industriale (PII) previsti dal piano Industria 2015, nonché dall'utilizzazione di quota dei proventi derivanti dalle licenze UMTS (*Universal Mobile Telecommunications System*) per il piano e-government disposto con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 febbraio 2002. Con riferimento ai proventi dell'UMTS, i rappresentanti delle regioni hanno lamentato come fondi a residuo, stimati in circa 26 milioni di euro, giacciono inutilizzati da tempo, laddove potrebbero essere utilizzati per promuovere progetti per la dematerializzazione o per l'implementazione della interconnettività.

Per le regioni, che concentrano il 60 per cento della spesa complessiva degli enti territoriali in ICT, la spesa è destinata solo parzialmente alle amministrazioni intese in senso stretto: essa è infatti anche finalizzata alle politiche di sviluppo della società dell'informazione e, quindi, alla realizzazione di infrastrutture per i territori ed al finanziamento dei progetti di innovazione tecnologica degli enti locali.

##### *5. Il quadro organizzativo.*

Nell'assetto attuale, il ruolo centrale nella gestione della politica di informatizzazione delle pubbliche amministrazioni è affidato al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione. Al Ministro sono state delegate, col decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 giugno 2008, tra le altre, le funzioni in materia di innovazione organizzativa, gestionale e tecnologica, di sviluppo della società dell'informazione nel suo complesso, con particolare riferimento alle strutture, tecnologie e servizi in rete. Sono affidate al Ministro anche le funzioni inerenti alla disciplina, alla promozione e alla diffusione delle innovazioni connesse all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni e nei relativi sistemi informatici e di telecomunicazione. Al Ministro spetta la funzione di organizzazione, riordino e funzionamento delle pubbliche amministrazioni. In particolare, poi, il decreto affida al Ministro le funzioni di indirizzo, coordinamento e impulso nella definizione e attuazione dei programmi con riferimento alle innovazioni connesse all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. La *governance* centrale del sistema informatizzato della pubblica amministrazione e il raccordo tra Stato, regioni ed enti locali è incentrata attualmente su due Comitati: il Comitato dei ministri per la società dell'informazione e la Commissione permanente sull'innovazione tecnologica nelle regioni e negli enti locali.

Il Comitato dei ministri per la società dell'informazione è presieduto dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ed è composto anche dai Ministri per lo sviluppo economico, per l'attuazione del programma di governo, beni e attività culturali, economia e finanze, interno, lavoro, salute e politiche sociali, politiche europee, istruzione, università e ricerca, esteri e rapporti con le regioni.

Il Comitato ha il compito di assicurare l'impulso dell'attività di Governo e il coordinamento dell'azione delle amministrazioni centrali dirette a sviluppare la società dell'informazione. Relativamente alla funzione di coordinamento affidata al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, lo stesso Ministro - in sede di audizione - ha sottolineato le ritrosie di molti Ministeri a coordinarsi e a mettere in discussione e perdere singole competenze in un quadro di riordinamento, oltre alla necessità di mantenere tale quadro innovativo nei limiti della compatibilità con gli equilibri di finanza pubblica.

La Commissione permanente sull'innovazione tecnologica nelle regioni e negli enti locali è l'organo tecnico a supporto della Conferenza Unificata in ordine alle politiche riguardanti l'innovazione

tecnologica di regioni ed Enti locali. La Commissione è presieduta dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ed è composta da rappresentanti delle regioni e degli organismi rappresentativi degli enti locali. Col protocollo d'intesa tra il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome dell'8 aprile 2009, all'articolo 3 si individua nella Commissione permanente la sede naturale di confronto e di concertazione, e l'organo tecnico a supporto della Conferenza Unificata in ordine alle politiche riguardanti l'innovazione tecnologica di regioni ed Enti locali. Nel protocollo si prevede la convocazione della Commissione nel più breve tempo possibile, con all'ordine del giorno la verifica dello stato d'attuazione delle previsioni del protocollo medesimo e la possibilità per la Commissione di articolarsi in gruppi tecnici al fine di monitorare il piano *E-government* 2012. Un auspicio per il rilancio e la riattivazione della Commissione è stato fatto dalla maggior parte dei rappresentanti degli Enti locali auditi nel corso dell'indagine. Lo stesso Ministro ha reso noto che il Comitato dei ministri per la società dell'informazione, nella riunione del 18 settembre 2009, ha sancito l'impegno del Governo a promuovere intese e accordi di collaborazione tra le regioni, nel quadro dell'azione sviluppata dalla Commissione permanente, di cui lo stesso Comitato dei Ministri ha programmato il rilancio. La Commissione permanente ha infine tenuto la sua riunione di avvio il 10 dicembre 2009.

Il Ministro Brunetta ha evidenziato le difficoltà del coordinamento con le regioni e gli enti locali, in un quadro di rapporti profondamente mutato dopo l'entrata in vigore della modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione. Come evidenziato nel corso delle audizioni, ad iniziare da quelle dei docenti universitari, molte regioni hanno creato una pluralità di sistemi informativi - come ad esempio in campo sanitario - autonomi e non dialoganti tra loro. È qui evidente la necessità di un coordinamento, nell'ottica di creare sistemi interconnessi e di evitare anche duplicazioni di informazioni. Sotto questi profili, in sede di audizione, il rappresentante della Lega delle autonomie locali ha rilevato la mancanza di una struttura unitaria centrale, condivisa dalle autonomie locali, che oltre ad impartire linee e direttive standard, guidi le attività in corso di svolgimento e compia monitoraggi puntuali dei progetti durante il loro sviluppo. Tale carenza, è stata sottolineata anche dalle aziende fornitrici della pubblica amministrazione, audite nel corso dell'indagine, vale a dire Fastweb, Microsoft Italia, Google Italia e Telecom Italia. In particolare i rappresentanti di Fastweb e di Telecom Italia hanno sottolineato la forte frammentazione delle responsabilità a livello di pubbliche amministrazioni e la mancanza di una regia in grado di coordinare gli interventi sul territorio.

Nella prospettiva del rilancio della Commissione la linea seguita dal Ministero in questa fase è stata quella della stipula di protocolli d'intesa con singole regioni, province e comuni.

Come già detto in precedenza, nel rispetto dell'articolo 117, secondo comma, lettera *r*), della Costituzione, e dell'autonomia dell'organizzazione interna delle funzioni informative delle regioni e delle autonomie locali, il Codice delle amministrazioni digitali (CAD) aveva disciplinato l'organizzazione del Sistema Pubblico di Connettività (SPC).

La funzione di coordinamento dell'SPC è affidata, ai sensi dell'articolo 79 del CAD, alla Commissione di coordinamento del Sistema pubblico di connettività, presieduta dal Presidente del CNIPA e formata da diciassette componenti, otto in rappresentanza delle amministrazioni statali e otto su designazione della Conferenza unificata.

Col fine di accelerare la diffusione dell'SPC, il comma 3 dell'articolo 36 della legge 18 giugno 2009, n. 69, stabilisce che il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione predisponga, d'intesa con la Conferenza unificata, un programma biennale atto ad assicurare l'adesione di tutte le amministrazioni pubbliche al Sistema entro il 31 dicembre 2010. Nel suo sviluppo l'SPC sta evolvendo, mediante accordi stipulati con le singole regioni (ad iniziare da Emilia-Romagna, Umbria e Toscana, per continuare via via con Campania, Friuli Venezia Giulia, Puglia, Basilicata, Piemonte e Marche) in una rete federale, cioè in un «sistema federale di connettività», come è stato definito dal Presidente del CNIPA, in sede di audizione.

Inoltre, sempre nell'ambito dello sviluppo dell'SPC, è da registrare l'attività del CISIS (Centro

interregionale dei sistemi informativi, geografici e statistici). Il CISIS, organo tecnico della Conferenza delle regioni e delle province autonome, è una associazione tra le regioni e le province autonome costituita al fine di garantire un efficace coordinamento di strumenti informativi e geografici e di informazione statistica, nonché per assicurare il miglior raccordo tra le regioni, lo Stato e gli enti locali nella realizzazione di progetti interregionali, quali il progetto Interoperabilità e Cooperazione applicativa fra le regioni (ICAR), la cui finalità è quella di garantire piena attuazione all'SPC per la parte di cooperazione applicativa, e di consentire l'attuazione della cooperazione istituzionale.

Passando al piano operativo, un organismo centrale, previsto dal Codice dell'amministrazione digitale è la Conferenza permanente per l'innovazione tecnologica. È presieduta dal Ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione ed è composta dal Capo del dipartimento per l'innovazione tecnologica, dal presidente del CNIPA, nonché dai responsabili designati da ciascuna Amministrazione centrale. Il comma 3 dell'articolo 18 del Codice prevede che la Conferenza si riunisca con cadenza almeno semestrale per la verifica dello stato di attuazione dei programmi in materia di innovazione tecnologica e del piano triennale di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39. I suoi compiti sono di consulenza tecnica, in materia di sviluppo e di attuazione dell'innovazione tecnologica.

Sia nella Conferenza che nello sviluppo dell'SPC è centrale il ruolo del Centro nazionale per l'informatica della pubblica amministrazione (CNIPA). Il CNIPA nasce con il decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, come Autorità operante nel settore dell'ITC presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con il compito, tra gli altri, di dettare norme tecniche, di promuovere e coordinare i progetti, di verificare i risultati conseguiti dalle singole amministrazioni e di esercitare ogni altra funzione utile ad ottenere il più razionale impiego dei sistemi informativi, anche al fine di eliminare duplicazioni e sovrapposizioni di realizzazioni informatiche. Dalle audizioni è emerso che il CNIPA, trasformatosi negli anni, ha assunto un ruolo e compiti non del tutto chiari e coerenti con le funzioni originarie. Ad esempio, come evidenziato dallo stesso Presidente del CNIPA, è stata poco utilizzata la verifica dei risultati conseguiti dalla pubblica amministrazione. Questo ha provocato una ricaduta sul processo di allocazione delle risorse, con una distribuzione di finanziamenti a progetti, non seguiti da un attento monitoraggio. I rappresentanti delle regioni e degli Enti locali hanno sottolineato come il CNIPA non abbia svolto un ruolo di forte coordinamento centrale e di forte *governance*, specialmente con riguardo alla metodologia della definizione degli standard tecnici da adottare nell'utilizzo dell'informatica. Per altri versi l'attività del CNIPA è venuta a confliggere con quella di altri enti, come CONSIP in materia di approvvigionamento. Si è quindi evidenziata una necessità di configurazione di ruoli maggiormente precisa e la necessità di un coordinamento organizzativo che eviti frammentazione di sistemi informativi che creano disorientamento e perdita di tempo al cittadino utente nel reperimento di dati, anche al fine di ottenere risparmi di spesa. Infatti, ad esempio, dopo l'entrata in funzione di SPC, le spese per le telecomunicazioni nella pubblica amministrazione centrale sono state dimezzate. In questa direzione e nell'ambito della delega al Ministro Brunetta per la ristrutturazione della Pubblica amministrazione, si inquadra la delega al Governo, di cui all'articolo 24 della legge 18 giugno 2009, n. 69, per la riorganizzazione del CNIPA, del Centro di formazione studi (FORMEZ) e della Scuola superiore della pubblica amministrazione. In base a tale delega il Governo ha trasmesso alle Camere tre schemi di decreto legislativo. In particolare, per quel che riguarda il CNIPA, se ne prevede la trasformazione in un Ente pubblico non economico, con la nuova denominazione di «DigitPA», definendone la natura giuridica, non esplicitata dalla normativa vigente, e configurandolo come organo competente nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'ambito della pubblica amministrazione; viene inoltre individuata specificamente la sua missione nella realizzazione dell'amministrazione digitale. Alcune delle funzioni attribuite al nuovo Ente riprendono in sostanza lo schema del 1993, rafforzandone proprio il ruolo di consulenza anche verso le regioni e gli enti locali. Sono, inoltre, attribuite all'organismo la competenza ad emanare regole, standard e guide tecniche e la funzione di vigilanza e controllo sul rispetto delle medesime.

Viene, in sostanza, rafforzato il ruolo di coordinamento dell'Ente. La struttura viene resa anche più operativa con l'attribuzione di funzioni di predisposizione, realizzazione e gestione di interventi e progetti di innovazione, tra cui quelli relativi alle reti telematiche delle pubbliche amministrazioni, al Sistema pubblico di connettività (SPC) e alla Rete internazionale della pubblica amministrazione (RIPA). È utile sottolineare anche alcune funzioni attribuite al FORMEZ, con lo schema di decreto legislativo di ristrutturazione. L'ente è trasformato in un'associazione, denominata «FORMEZ PA» della quale possono far parte le amministrazioni dello Stato, le regioni, le province e i comuni. Missione principale del FORMEZ è la funzione di supporto delle riforme e di diffusione dell'innovazione amministrativa. Nell'ambito di un discorso sull'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni, è da sottolineare il compito dell'associazione di fornire modelli formativi idonei a favorire la riqualificazione del personale delle amministrazioni regionali e locali per l'acquisizione di nuove professionalità e a sperimentare nuove modalità formative che valorizzino l'apprendimento tramite internet, assicurando la formazione continua del personale. Il problema della formazione del personale a fronte di un deficit di competenze tecniche e manageriali attualmente presente nelle pubbliche amministrazioni, è stato evidenziato in sede di audizione dai rappresentanti degli enti territoriali, in particolare da quello della Lega delle autonomie locali. Altro compito rilevante attribuito dal progetto di ristrutturazione a «FORMEZ PA» è quello di fornire assistenza tecnica, supporto e contenuti alle pubbliche amministrazioni per migliorare la loro comunicazione verso cittadini e imprese. Nell'ottica di ristrutturazione complessiva, anche alla Scuola Superiore della Pubblica amministrazione viene assegnato un ruolo nel processo di informatizzazione con il compito di promuovere e diffondere l'innovazione tecnologica e di processo nei servizi erogati dalla pubblica amministrazione centrale.

Nel campo o, più esattamente, nel mercato dell'ICT operano altri organismi, configurati come società per azioni a capitale interamente statale: la CONSIP, la SOGEI e l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato (IPZS).

La CONSIP è una società per azioni del Ministero dell'Economia e delle finanze, che gestisce servizi e progetti a valore aggiunto, in particolare attraverso l'utilizzo dell'ICT. Consip - originariamente «Concessionaria Servizi Informativi Pubblici» - nata nel 1997 come strumento operativo per attuare un cambiamento nella gestione delle tecnologie dell'informazione nell'ambito dell'allora Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, nel 2000 assumeva la configurazione di struttura di servizio per gli acquisti di beni e servizi per le pubbliche amministrazioni. Attualmente i principali ambiti di attività della CONSIP sono quelli del supporto al rinnovamento dei processi organizzativi del Ministero dell'economia e delle finanze e della Corte dei Conti, attraverso l'utilizzo di tecnologie informatiche e l'implementazione e la gestione del progetto di razionalizzazione della spesa pubblica in beni e servizi. Per quanto riguarda la prima attività, CONSIP elabora modelli previsionali e supporta il Ministero dell'economia, in particolare la Ragioneria generale dello Stato, nel definire modelli decisionali. Dalle audizioni è emerso che tale attività è esplicata anche dalla SOGEI, all'interno dello stesso Ministero, per l'Agenzia delle entrate. Per quanto concerne invece la razionalizzazione della spesa pubblica, quella che era la missione iniziale e peculiare della CONSIP, vale a dire assistere le amministrazioni nell'organizzare la propria domanda, parrebbe meno sviluppata rispetto a un'attività generale di progettazione. La SOGEI, invece, è una società di ICT il cui capitale è del Ministero dell'Economia e delle finanze, ed affianca l'amministrazione finanziaria italiana, fornendo servizi on line per i cittadini e le imprese. Nata nel 1976 con la missione di realizzare l'anagrafe tributaria, che si è negli anni sviluppata, attraverso una serie di banche dati, nel Sistema informativo della fiscalità, fornisce inoltre servizi ai Monopoli di Stato per la gestione dei giochi pubblici e gestisce servizi ICT per Equitalia, società per azioni a totale capitale pubblico (51 per cento in mano all'Agenzia delle entrate e 49 per cento all'Inps), incaricata dell'esercizio dell'attività di riscossione nazionale dei tributi. In sostanza, SOGEI lavora sul campo della progettualità, con delle sovrapposizioni di attività con CONSIP nel rapporto con il Ministero, un rapporto che potrebbe essere razionalizzato, anche pensando ad una loro eventuale integrazione. Certamente le due società lavorano in campi

contigui e talvolta, come affermato anche in sede di audizione dall'amministratore delegato di CONSIP, non conoscono la reciproca attività. Lo stesso Presidente della SOGEI, rispondendo per iscritto a una domanda in tal senso posta in sede di audizione, pur ritenendo la questione meritevole di una valutazione politica, ha affermato di ritenere opportuno razionalizzare la gestione informatica nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze. Come sottolineato dallo stesso presidente della SOGEI, la questione si inquadra con quella dell'adeguamento delle norme che regolano i rapporti di SOGEI e CONSIP con il Ministero ed è argomento già da tempo oggetto di discussione. Il presidente della SOGEI evidenzia come, a suo avviso, un primo passo normativo sia stato fatto con il trasferimento delle quote SOGEI dal dipartimento delle Finanze a quello del Tesoro. Un'altra attività di SOGEI consiste nella realizzazione e nella gestione del sistema di monitoraggio della spesa sanitaria pubblica, utilizzando come chiave di accesso la tessera sanitaria. Questo aspetto introduce il tema critico del proliferare di documenti di identificazione elettronica che, sia a livello nazionale che regionale, dovrebbero consentire un accesso ai servizi facilitato e unico al cittadino. È risultata evidente e improrogabile la necessità di una razionalizzazione e di una scelta tecnica che privilegi un unico documento, utilizzabile su tutto il territorio nazionale invece di una pluralità di documenti, in una logica di contenimento della spesa e di facile accesso per i cittadini. E in questa chiave sembra andare l'articolo 19, comma 11, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, che stabilisce che, con atto di indirizzo strategico del Ministro dell'economia e delle finanze, sono ridefiniti i compiti e le funzioni dell'Istituto Poligrafico dello Stato e della SOGEI. Il 3 settembre 2009 il Ministro dell'Economia e delle finanze ha emanato in quest'ambito un atto di indirizzo strategico.

Emblematica, a questo proposito, la vicenda della Carta d'identità elettronica (CIE), rilasciata dai comuni e introdotta con la legge 15 maggio 1997, n. 127, proprio allo scopo di creare un unico documento di identificazione e di semplificare il rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione. La sperimentazione comincia nel 1999 con 82 comuni, oggi diventati 138. Il decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, prevedeva l'entrata in vigore della CIE, oltre che del visto, del permesso di soggiorno e del passaporto elettronici, dal 1° gennaio 2006, affidando al Centro nazionale dei servizi demografici del Ministero dell'Interno il circuito di emissione della CIE e all'Istituto poligrafico dello Stato la sua produzione e la fornitura dei supporti per la sua diffusione, con un meccanismo di autofinanziamento che evitava ulteriori costi per lo Stato. Sempre in base al dettato del decreto-legge n. 7 del 2005, il Poligrafico si avvale, per lo svolgimento dei compiti affidatigli, del consorzio IP, Innovazione e progetto, di cui l'Istituto era socio di maggioranza e che successivamente lo stesso Poligrafico sciolse, riconducendo a sé l'intera responsabilità del progetto. Come è emerso nel corso dell'audizione dei rappresentanti del Poligrafico, tale scelta è stata dettata anche dalla mutata normativa comunitaria, che prevede attualmente gare per le concessioni *in house*, mentre i soci del consorzio erano stati scelti direttamente dal Poligrafico. Un socio minoritario di IP, la Selex Service management, che fa capo a Finmeccanica, ha però impugnato tale scioglimento, ottenendo, con una sentenza del TAR del Lazio, l'accoglimento del ricorso. Allo stato rimane quindi bloccata l'emissione delle Carte. Anche sul piano del costo della carta, fissato con decreti ministeriali, è pendente un ricorso del Comune di Milano, che ha ottenuto una sospensiva di due decreti ministeriali, ritenendo insufficienti i mezzi forniti per la produzione della carta. A livello normativo, il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ha prolungato a dieci anni la scadenza della Carta mentre il decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, ha prorogato il termine del progetto, per consentirne la ripresa. Per il controllo del progetto sono stati previsti due organismi, entrambi in capo al Ministero dell'Interno: il Comitato di indirizzo e monitoraggio che, attualmente, non è stato ancora ricostituito e il Comitato per gli aspetti tecnici, che ha continuato il suo lavoro per stabilire l'ampiezza del *chip* ed altre misure di carattere tecnico. Sono abbastanza evidenti le criticità in merito al progetto CIE emerse dalle audizioni, in particolare del Capo del dipartimento per gli affari interni e territoriali del

Ministero dell'interno e dell'amministratore delegato del Poligrafico, (costo della carta, necessità di modifica dell'attuale sistema di banda ottica poco funzionale, non adottato da altri paesi europei, insufficienza delle postazioni attualmente predisposte, le pendenze giudiziarie ancora in corso). Problematiche che mettono in dubbio l'effettiva prosecuzione del progetto. Diversa la situazione per il passaporto elettronico e il permesso di soggiorno elettronico, progetti anch'essi affidati al Poligrafico, per i quali l'Istituto ha allestito 2.300 punti in Italia e circa 300 all'estero. L'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato è dall'ottobre 2002 una società per azioni, con azionista unico il Ministero dell'economia e delle finanze. La trasformazione dell'Istituto in Società per azioni lo ha fatto divenire un'azienda di servizi per la pubblica amministrazione nel campo dell'ICT. Ad esempio è il caso della *Gazzetta ufficiale* in formato elettronico, GURITEL, che, seguendo le linee del progetto Normattiva, previsto dall'articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, ha portato alla classificazione delle leggi italiane dal 1946 sino ad oggi. GURITEL ha anche costituito la base che dovrà portare in tempi brevi alla eliminazione della versione cartacea della Gazzetta Ufficiale. Il progetto dovrebbe sfociare, secondo il dettato del decreto legge 22 dicembre 2008, n. 200, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9, nella banca dati pubblica e gratuita della normativa vigente. Si tratta come è evidente di un progetto rilevante che, al momento della sua completa attuazione, renderà fruibile ai cittadini, in forma dematerializzata, tutta la normativa dalla costituzione della Repubblica sino ad oggi.

In altre attività, come quella della produzione delle tessere sanitarie, andrebbe approfondito il profilo dell'intreccio delle competenze dell'IPZS con quelle esercitate nel campo da SOGEI, sempre nell'ottica della razionalizzazione auspicata nel corso delle audizioni. Un altro aspetto meritevole di approfondimento è quello complessivo, che riguarda, oltre il Poligrafico, anche la CONSIP e SOGEI: è, in sostanza da stabilire e da verificare la congruità del rapporto *in house* di queste società con la pubblica amministrazione.

Un ruolo diverso da queste società nell'ambito dell'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni è svolto da Poste italiane. La missione primaria della società è evidentemente un'altra, ma la realizzazione di infrastrutture di ICT per i propri compiti istituzionali le consente di offrire supporti logistici a tutto il processo di informatizzazione delle pubbliche amministrazioni. Ad esempio, tutti gli uffici postali sono collegati con un'infrastruttura a «banda larga» e tutto il servizio permette la più ampia connettività. Questo ha permesso a Poste italiane di dare supporto logistico al progetto Reti amiche e di collaborare con il Ministero dell'interno per la regolarizzazione degli immigrati e il rilascio e rinnovo di passaporti e permessi di soggiorno. Anche nel caso della *social card*, la presenza di infrastrutture già esistenti ha consentito di partire in tempi rapidi con la distribuzione delle carte. La collaborazione di Poste italiane si sta estendendo anche ai comuni per l'erogazione di certificati anagrafici di stato civile e alle aziende sanitarie locali per le prestazioni sanitarie. Il problema dell'uso di strutture logistiche e di un *know-how* già esistente e consolidato è un aspetto da sottolineare e da tenere presente nella realizzazione di progetti che, come è il caso della CIE, si trascinano da lungo tempo e senza risultati apprezzabili.

## 6. *Gli strumenti di pianificazione e di coordinamento.*

Nell'illustrare i principali strumenti di pianificazione in materia di informatizzazione della pubblica amministrazione è utile preliminarmente soffermarsi su alcuni aspetti del piano d'azione *e-Government* per l'iniziativa *i2010*: accelerare l'*e-Government* in Europa a vantaggio di tutti, presentato il 25 aprile 2006 dalla Commissione europea (COM(2006)173).

Il piano d'azione *e-Government* è stato elaborato unitamente all'iniziativa *i2010* per l'occupazione e la crescita nella società dell'informazione al fine di un significativo contributo all'agenda di Lisbona e ad altre politiche comunitarie europee, con lo scopo di migliorare l'efficienza dei servizi pubblici, ammodernarli e adattarli alle esigenze dei cittadini.

Il piano rientra nell'ambito dell'iniziativa *i2010* dell'UE, volta a stimolare lo sviluppo dell'economia digitale in Europa, e si ispira alla dichiarazione ministeriale adottata nel corso della terza conferenza

ministeriale sull'amministrazione in linea, che si è tenuta a Manchester nel novembre 2005, che ha individuato obiettivi quantificabili in materia di amministrazione in linea previsti per il 2010. A tal fine, il piano propone una serie di priorità e di scadenze finalizzate ad accelerare l'introduzione dell'amministrazione in linea in Europa, per rispondere ad una molteplicità di esigenze, quali ammodernare e rendere più efficienti i servizi pubblici; offrire ai cittadini servizi di maggior qualità e più sicuri; rispondere alla domanda delle imprese che auspicano meno burocrazia e più efficacia; garantire la continuità transfrontaliera dei servizi pubblici, indispensabili per sostenere la mobilità in Europa.

La Commissione ha quindi evidenziato come le iniziative di *e-Government* abbiano già permesso di realizzare notevoli ottimizzazioni di tempo e denaro in alcuni Stati membri, stimando che, complessivamente, si potranno risparmiare ogni anno 50 miliardi di euro, se si riuscirà a generalizzare l'uso della fatturazione elettronica in Europa.

Per quanto riguarda gli obiettivi, mediante questo piano la Commissione intende prioritariamente assicurare vantaggi concreti, in tempi brevi, ai singoli cittadini e alle imprese nel campo dell'amministrazione in linea ed evitare che si creino nuovi ostacoli nel mercato interno dovuti, in particolare, alla mancanza di interoperabilità; estendere i vantaggi dell'amministrazione in linea a tutta l'Unione europea consentendo la realizzazione di economie di scala.

La Commissione europea ha pertanto individuato cinque assi prioritari, preliminari, prodromici alla realizzazione dei suddetti obiettivi. In primo luogo, l'accesso e i vantaggi per tutti: a tal fine, è ritenuto essenziale che le persone svantaggiate incontrino meno ostacoli nell'accesso ai servizi pubblici in linea. Nell'ambito di questa lotta contro il *digital divide*, gli Stati membri si sono impegnati a far sì che, entro il 2010, tutta la popolazione, comprese le categorie sociali svantaggiate, possa trarre vantaggi significativi dall'amministrazione in linea. In secondo luogo, gli Stati membri hanno assunto l'impegno di incrementare l'efficienza grazie ad un utilizzo innovativo delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni e ad alleggerire significativamente gli oneri amministrativi entro il 2010. Quindi, un espresso richiamo viene fatto con riguardo ai servizi a forte impatto, tra cui quello degli appalti pubblici elettronici, che rappresentano tra il 15 e il 20 per cento del PIL dell'Unione europea, vale a dire 1.500 miliardi di euro ogni anno. L'aggiudicazione elettronica degli appalti pubblici potrebbe comportare un risparmio di decine di miliardi di euro ogni anno ed è stato pertanto auspicato che gli appalti pubblici vengano in misura crescente aggiudicati in forma elettronica. Infine, è stata sottolineata l'importanza di mettere in atto strumenti chiave per ottimizzare l'introduzione dell'amministrazione in linea, quali sistemi interoperabili di gestione dell'identificazione elettronica per l'accesso ai servizi pubblici, autenticazione elettronica dei documenti e l'archiviazione elettronica; infine, l'obiettivo quadro di rafforzare la partecipazione al processo decisionale democratico.

Il 19 maggio 2006 la Commissione europea ha adottato la prima relazione annuale sui progressi compiuti in tale ambito, evidenziando come gli Stati membri dell'Unione europea siano chiamati ad attuare piani più ambiziosi per sfruttare le tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (ICT) al fine di trarne pieno vantaggio. Per far ripartire la crescita, gli Stati membri devono moltiplicare gli sforzi per migliorare l'accesso alle connessioni internet in banda larga, agevolare la circolazione dei contenuti digitali in tutta l'Unione europea, liberare lo spettro radio per nuove applicazioni, integrare la ricerca e l'innovazione e ammodernare i servizi pubblici.

Giova quindi richiamare le conclusioni adottate, in tale ambito, dal Consiglio l'8 giugno 2006, in cui si invitano gli Stati membri a favorire la creazione di servizi elettronici di pubbliche amministrazioni accessibili, inclusivi, incentrati sull'utente e senza soluzione di continuità in tutta l'Unione europea; fornire ai funzionari pubblici le capacità e le competenze necessarie per gestire il cambiamento; rendere disponibili strumenti sicuri di identificazione elettronica per accedere ai servizi elettronici, tenendo conto della convenienza per l'utente e del principio di riconoscimento reciproco all'interno dell'Unione europea, promuovere l'interoperabilità, l'uso di norme aperte e di servizi pubblici elettronici integrati e interattivi.

Dalla disamina dei principali indirizzi espressi in sede comunitaria emerge l'esigenza di adeguare

quanto prima gli strumenti normativi, organizzativi ed operativi in ambito nazionale, in primo luogo attraverso l'adozione di incisivi strumenti di programmazione e pianificazione che consentano di ricondurre in un disegno unitario la pluralità di misure, azioni ed interventi in essere nel settore. Nel corso dell'indagine conoscitiva è infatti emerso che, proprio nell'ambito dell'informatizzazione della pubblica amministrazione, si registrano significativi casi di dotazioni strumentali non utilizzate o utilizzate in misura assai limitata, in cui le infrastrutture a disposizione sono solo parzialmente utilizzate. L'innescò di un circolo virtuoso fra realizzazione di infrastrutture avanzate e sviluppo di servizi innovativi è, peraltro, divenuta la sfida strategica per tutti i sistemi economici. Per quanto riguarda l'Italia, l'articolo 12, comma 4, del Codice dell'amministrazione digitale stabilisce espressamente che: «Lo Stato promuove la realizzazione e l'utilizzo di reti telematiche come strumento di interazione tra le pubbliche amministrazioni ed i privati». La norma pone in capo agli organi di governo, nell'esercizio delle funzioni di indirizzo politico ed in particolare nell'emanazione delle direttive generali per l'attività amministrativa e per la gestione, il compito di promuovere l'attuazione delle disposizioni del Codice stesso. Ai dirigenti compete l'osservanza e l'attuazione delle disposizioni del Codice, ferme restando le eventuali responsabilità penali, civili e contabili previste dalle norme vigenti.

Attualmente, a livello nazionale, il principale strumento di programmazione è rappresentato dal «Piano *E-Government* 2012», presentato dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, on. Renato Brunetta, nel gennaio 2009 al fine di rispondere adeguatamente alle nuove esigenze dei cittadini rispetto all'utilizzo delle nuove tecnologie ICT, tenendo conto di quanto previsto dalla strategia di Lisbona e delle migliori *performance* europee a cui vi è l'intenzione di allinearsi.

Il piano è stato concepito, al momento della sua presentazione, come un documento - flessibile ed in divenire - ripartito per obiettivi, concepiti come raggiungibili, monitorabili, e commisurati alle risorse disponibili. Al contempo il piano è finalizzato alla diffusione di servizi di rete, aumentando l'accessibilità e la trasparenza della pubblica amministrazione così da renderla più vicina alle esigenze di cittadini e imprese.

Tenuto conto degli indirizzi comunitari, il Piano *e-gov* 2012 si focalizza quindi su quattro ambiti di interventi prioritari: settoriali, riferiti alle amministrazioni centrali dello Stato e alle università; territoriali, riferiti sia alle regioni sia ai capoluoghi; di sistema, mirati allo sviluppo di infrastrutture, come i progetti per ridurre il *digital divide* e migliorare l'accessibilità dei servizi; internazionali, per mantenere un forte impegno nella rete europea delle infrastrutture e nella rete europea della innovazione e della «*best practice*».

Sui principali progetti ed obiettivi in cui si articola il Piano, il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha riferito alla Commissione Affari costituzionali nel corso della sua audizione svolta nell'ambito dell'indagine conoscitiva, dando conto dello «stato dei lavori» con riferimento ai singoli settori.

Nel corso delle audizioni, al contempo, è stata sottolineata l'importanza di affrontare l'innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni coordinando le iniziative a livello centrale con quelle delle regioni e degli enti locali. Nel documento approvato a settembre 2007 dalla Conferenza unificata «Progetto Paese - Patto per l'attuazione del sistema nazionale di *e-government* nelle regioni e negli enti locali» si sottolinea, infatti, l'opportunità di espandere le azioni nel territorio coordinate e cogestite tra diversi soggetti secondo il nuovo modello cooperativo di *e-government* che deve integrare strategie, soggetti e strumenti per realizzare politiche di sostegno al cambiamento ed all'innovazione, tali da generare un miglioramento effettivo nell'erogazione dei servizi ai cittadini ed alle imprese.

Com'è noto, d'altronde, la riforma del titolo V della parte II della Costituzione ha tenuto nella debita considerazione la necessaria interrelazione tra livello statale, regionale e locale nel settore dell'informatizzazione.

Come già sottolineato, l'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione ascrive alla competenza esclusiva dello Stato il *coordinamento informativo statistico e informatico dei dati*

dell'amministrazione statale, regionale e locale. La Corte costituzionale ha precisato che l'attribuzione della materia allo Stato «assicura una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione» (sentenza n. 17 del 2004).

Tale potere di coordinamento, a parere della Corte, non preclude le iniziative delle regioni « aventi ad oggetto la razionale ed efficace organizzazione delle basi di dati che sono nella loro disponibilità ed anche il loro coordinamento paritario con le analoghe strutture degli altri enti pubblici o privati operanti sul territorio» (sentenza n. 271 del 2005). Al tempo stesso, nel disegno di informatizzazione le province ed i comuni si pongono come le realtà territoriali più prossime ai cittadini, in grado di offrire soluzioni innovative e visibili ai bisogni concreti. Il Piano *e-gov* 2012 ribadisce pertanto la necessità di un impegno comune delle amministrazioni centrali, regionali, locali così come delle imprese, affinché l'amministrazione pubblica possa presentarsi agli utenti come un soggetto unico.

Nel corso delle audizioni, è stato rilevato come tale principio collaborativo tra livello centrale, regionale e locale dell'amministrazione pubblica possa essere raggiunto, in particolare, attuando il principio di sussidiarietà.

Per quanto riguarda l'interrelazione con le regioni nel settore dell'informatizzazione della pubblica amministrazione è stato ricordato come siano stati definiti in questi anni piani strategici interregionali ed infraregionali. Gli interventi a livello territoriale si sono svolti attraverso provvedimenti attuativi di natura diversa come i già citati APQ (Accordi di programma quadro), POR (Programmi operativi regionali), PRS (Programmi regionali di sviluppo) ed i piani telematici con l'intento - richiamato nel corso dell'audizione di rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome - di creare veri ecosistemi digitali e regionali.

La pubblica amministrazione ha, infatti, compiuto un grosso sforzo in questi anni nel tentare di migliorare l'interoperabilità dei sistemi. Il sistema pubblico di connettività, l'iniziativa dell'interoperabilità tra le regioni, il già citato «progetto ICAR, Interoperabilità e Cooperazione Applicativa in rete tra le Regioni» sono iniziative importanti. Tuttavia, pur essendo vicini a cogliere risultati, è stato sottolineato come sia in questa fase necessario uno sforzo di unificazione delle iniziative di interoperabilità, perché diventino un'infrastruttura nazionale.

Nel corso delle audizioni è al contempo emerso come grandi progetti quali PEOPLE (Progetto Enti On-line Portali Locali E-government), SIGMA TER (Servizi Integrati catastali e Geografici per il Monitoraggio Amministrativo del TERRitorio), DOCAREA, che hanno coinvolto un alto numero di regioni e di partecipazioni, non abbiano avuto l'auspicata ricaduta sul territorio nazionale. I rappresentanti delle imprese operanti nel settore hanno in proposito evidenziato come sia necessario interrogarsi sulle motivazioni, perché dietro queste iniziative c'era un enorme potenziale, che purtroppo è andato perso.

Per quanto concerne gli interventi realizzati a livello interregionale, volti a definire una comune strategia tra regioni formalizzata in un documento approvato in Conferenza unificata, giova richiamare il più recente di tali documenti: il *Piano straordinario Stato, regioni, enti locali per l'attuazione dell'e-government. E-gov 2010*, approvato dalla Conferenza delle regioni nella seduta del 9 aprile 2009.

In tale ambito le regioni propongono di promuovere, di concerto con gli enti locali e il Governo, la definizione di un piano che, coerentemente con gli indirizzi programmatici definiti a livello di sistemi regionali, dia evidenza alle priorità di intervento, riconducendole ad uno scenario organico ed unitario che preveda, entro il 2010, la realizzazione delle iniziative progettuali proposte da un insieme significativo di regioni con l'estensione di tali azioni a tutte le regioni entro la fine del 2011. Gli obiettivi principali del Piano straordinario proposto dalle regioni riguardano in particolare l'accelerazione della realizzazione del Piano di *e-government* 2012 su temi di innovazione abilitanti per l'attuazione del federalismo e rilevanti per il contrasto della crisi economica; la convergenza delle risorse statali, regionali e locali su obiettivi condivisi ed in particolare per la realizzazione di infrastrutture abilitanti sul territorio; l'ottimizzazione del rendimento delle scarse risorse disponibili

mediante il riutilizzo ed il trasferimento delle soluzioni realizzate e delle esperienze maturate; una gestione efficiente dell'attuazione mediante una adeguata azione di coordinamento a livello regionale; il sostegno, mediante attività sussidiarie, dell'affiancamento interregionale nei territori più deboli.

Nel quadro degli strumenti programmatori, giova in particolare soffermarsi sul citato progetto ICAR, (Interoperabilità e Cooperazione Applicativa in rete tra le regioni), realizzato nell'ambito dell'infrastruttura Sistema Pubblico di Connettività. Obiettivo principale del progetto è quello di sviluppare un ambiente ICT strumentale ed operativo tra le regioni secondo la logica della cooperazione applicativa, mirando a promuovere l'interoperabilità tra i sistemi informativi di diverse amministrazioni pubbliche, inizialmente regionali. Il primo ambito di intervento comprende sette domini applicativi (Sanità, Anagrafe, Aree Organizzative Omogenee, Lavoro e servizi per l'impiego, Tassa automobilistica regionale, Osservatorio Interregionale sulla rete distributiva dei carburanti, Sistema interregionale di raccordo con CINSEDO, Centro interregionale studi e documentazione). La cooperazione applicativa è un concetto chiave della collaborazione e cooperazione in campo informatico poiché è l'effettiva possibilità di una amministrazione di accedere, con pieno valore giuridico, a servizi di un'altra amministrazione per ricavarne informazioni e dati, di aggiornare *data base* di interesse di più enti, di svolgere procedimenti informatizzati tra più amministrazioni nei quali ciascuna immette i dati e i documenti informatici di propria competenza.

La cooperazione applicativa scongiura la duplicazione dei dati permettendo, come sottolineato dal professor Fuggetta nell'audizione del 16 settembre 2009, un'esecuzione distribuita, a fronte di una progettazione e di una sistematicità definite a priori in modo univoco.

L'effettiva interoperabilità delle banche dati acquista interesse ancora maggiore nel quadro di evoluzione delineato dal federalismo fiscale. In ambito fiscale è stato per esempio evidenziato dai rappresentanti della SOGEI in sede di audizione, come la normativa attuale appaia poco adeguata a recepire le istanze di regioni ed enti locali, disponendo la trasmissione massiva di dati dal sistema centrale della fiscalità verso la periferia. Tale soluzione risulta infatti estremamente onerosa, poiché presuppone la necessità di replicare le banche dati, con le correlate misure di sicurezza e le complicazioni gestionali dovute al naturale disallineamento che si produce nel tempo tra l'archivio di origine e le sue repliche totali o parziali.

Un processo cooperativo di gestione delle informazioni, è stato sottolineato, dovrebbe invece prevedere un sistema centrale, in grado di acquisire in modo pianificato, strutturato e sicuro, le informazioni provenienti dalle amministrazioni periferiche di competenza e degli accessi locali attraverso i quali ogni ente possa accedere alle informazioni consentite, utilizzando gli strumenti forniti dall'amministrazione o reperibili sul mercato. In tal modo, si utilizzerebbe un limitato numero di banche dati di riferimento di interesse nazionale aggiornate, consistenti e correlabili tra loro, con notevole riduzione dei costi di gestione e per la sicurezza.

Le province svolgono un'azione di attrazione verso i piccoli comuni, spingendoli alla creazione di forme aggregative quali le alleanze locali per l'innovazione e fornendo sostegno per la presentazione di progetti condivisi. Ad esempio, all'Avviso del CNIPA sulle Alleanze locali per l'innovazione nei piccoli comuni, hanno partecipato 65 province con 51 progetti di CST/ALI (Centri servizi territoriali/Alleanze locali) presentati (31 con ruolo di capofila, 34 non capofila). I progetti hanno coinvolto 2.122 piccoli comuni (pari al 37 per cento dei comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti).

Per quanto riguarda i comuni, in vista del prossimo passaggio del sistema anagrafico INA-SAIA (Indice Nazionale delle Anagrafi-Sistema di Accesso ed Interscambio Anagrafico) sul Sistema Pubblico di Connettività, è stata evidenziata l'opportunità che la titolarità dei dati delle anagrafi e il controllo sul loro utilizzo da parte di altri soggetti pubblici rimanga principalmente di competenza comunale. Giova, infine, richiamare l'accordo quadro stipulato fra l'ANCI e il Ministro per la

pubblica amministrazione e l'innovazione nel maggio del 2009 che ha portato alla messa in funzione di canali di erogazione quali le Reti Amiche.

### 7. Il rapporto tra pubbliche amministrazioni e mercato.

Per quanto riguarda le imprese del settore della tecnologia dell'informazione e della comunicazione (ICT), va detto che queste sono fortemente orientate verso la pubblica amministrazione, nella quale ravvisano un potenziale cliente di grande interesse. La pubblica amministrazione rappresenta infatti un mercato ottimale per le imprese che vendono beni e servizi ICT.

Da una parte, infatti, la tecnologia ICT si presta, per la sua ricchezza e duttilità, ad impieghi potenzialmente rivoluzionari in tutti i settori di produzione di beni e servizi, e quindi anche in quello, pur peculiare, dell'amministrazione della cosa pubblica; dall'altra parte, sono evidenti i benefici in termini di risparmio di spesa, efficienza, trasparenza e celerità sia delle procedure interne sia dei rapporti con i cittadini che la pubblica amministrazione e la collettività trarrebbero dallo sfruttamento delle risorse e potenzialità insite in tale tecnologia, il cui sviluppo, tra l'altro, è in continua e fulminea espansione.

Non per caso, la sezione di Confindustria che rappresenta le aziende del settore ha elaborato un proprio piano per la digitalizzazione del Paese - in qualche modo complementare a quello del Governo, del quale Confindustria esprime un giudizio positivo - progettando, anche in assenza di una espressa domanda pubblica in tal senso, strumenti e servizi informatici di pubblica utilità da proporre alle amministrazioni locali, regionali e statali per la gestione: strumenti e servizi applicabili ai più disparati campi dell'attività pubblica: sanità, consumi energetici, turismo, contabilità pubblica, processo civile, etc.

A fronte di questa ridondanza di offerta di tecnologia ICT e dell'oggettivo interesse pubblico alla digitalizzazione della pubblica amministrazione, la domanda pubblica risulta insufficiente per più aspetti.

Innanzitutto, la spesa pubblica, pur sempre rilevante, risulta in costante diminuzione di anno in anno ed è finalizzata più alla manutenzione dell'esistente che ad investimenti innovativi, con una conseguente dequalificazione. Si aggiunga che spesso le pubbliche amministrazioni pagano le imprese fornitrici con forte ritardo: un fenomeno, questo, che si presenta più o meno accentuato a seconda delle aree del Paese e che naturalmente non riguarda soltanto le imprese del settore ICT. Il ritardo nei pagamenti è tuttavia particolarmente dannoso quando colpisce aziende che, per la natura dei beni che producono, hanno bisogno di continui investimenti in miglioramenti tecnologici per tenere il passo con la ricerca. Ne deriva che alcune aziende medie o piccole dotate di tecnologie particolari o di competenze professionali rare siano costrette a rinunciare al rapporto con la pubblica amministrazione, con danno per entrambe le parti. Si aggiunga, ancora, che circa un terzo della spesa pubblica in tecnologie ICT è a vantaggio di imprese *in house*, ossia di imprese di proprietà dello stesso soggetto pubblico acquirente (secondo Confindustria opererebbero in Italia circa 400 imprese pubbliche di informatica), il che scoraggia fortemente la concorrenza e quindi la ricerca di sempre migliori soluzioni mirate per la pubblica amministrazione.

Il problema dell'insufficienza della spesa pubblica potrebbe, a giudizio del sistema delle imprese (Confindustria), essere risolto, almeno in parte, utilizzando lo strumento della finanza di progetto (*project financing*) - finora impiegato solo per le opere pubbliche in senso stretto - anche per la realizzazione di servizi informatici.

È tra l'altro evidente che la spesa in tecnologia ICT, data la sua natura di spesa per investimenti di razionalizzazione, è destinata a generare effetti virtuosi in termini non solo di miglioramento dei servizi pubblici offerti, ma anche di riduzione della spesa relativa.

Un secondo problema nel rapporto tra domanda pubblica ed offerta privata è rappresentato dal sistema delle gare pubbliche, che, a giudizio delle imprese operanti nel settore (Confindustria), è sbagliato: sbagliato in primo luogo per l'eccessivo numero delle stazioni appaltanti (20 mila) e in secondo luogo per l'inadeguatezza dei commissari di gara, i quali sono per lo più sprovvisti di

competenza nel settore delle tecnologie ICT e dell'informatica, con la conseguenza che, non essendo in grado di apprezzare la differenza qualitativa tra i prodotti offerti, aggiudicano le gare col criterio del massimo ribasso, disincentivando così la concorrenza tra le imprese per il miglioramento dei prodotti. Questo problema potrebbe peraltro essere risolto mediante l'istituzione di un registro nazionale di commissari di gara nel settore delle tecnologie ICT nel quale iscrivere soltanto persone che, oltre a godere dei necessari requisiti di probità, possiedano la preparazione necessaria per valutare appieno i prodotti offerti.

È stato inoltre segnalato dagli esperti che, quando acquista beni e servizi informatici, la pubblica amministrazione è spesso un contraente debole. Questo non perché manchino le norme, ma perché mancano gli strumenti operativi, gestionali e contrattuali attraverso i quali la pubblica amministrazione possa affermare una diversa posizione. Le imprese contrattano infatti attraverso contratti di adesione, e la pubblica amministrazione si trova spesso sotto questo profilo scoperta, perché le mancano le competenze giuridico-informatiche per controbilanciare la forza della controparte, con la conseguenza che, spesso, la pubblica amministrazione non riesce a far valere le norme scritte a suo favore.

Un terzo problema segnalato dalle imprese - ma che solo fino ad un certo punto può considerarsi un problema nel rapporto della pubblica amministrazione con le imprese stesse e che difficilmente può essere risolto con un intervento pubblico - è rappresentato dalla inadeguatezza qualitativa della domanda che viene dalle pubbliche amministrazioni, la quale, per difetto di risorse o per mancanza di mentalità degli amministratori, non sfrutta appieno le potenzialità di innovazione insite nelle tecnologie informatiche.

Ad esempio, è stato segnalato (Confindustria) che fino ad oggi l'informatica è stata usata soprattutto per migliorare i processi interni alle pubbliche amministrazioni, mentre si potrebbe e dovrebbe usarla anche per migliorare il rapporto con cittadini e utenti. D'altro canto è stata sottolineata (Confapi) la necessità di una visione d'insieme del progetto di razionalizzazione in chiave ICT di una amministrazione: per ottenere miglioramenti di efficienza non basta infatti informatizzare il rapporto con l'utenza (*front-office*), ma occorre informatizzare anche i processi interni (*back-office*). Va detto, peraltro, che un ostacolo importante che si frappone all'utilizzo della tecnologia ICT nel rapporto con i privati fruitori dei servizi pubblici è da una parte la mancanza di una competenza informatica diffusa nella popolazione e dall'altra la mancanza della necessaria infrastruttura tecnica in una parte del Paese (problema del cosiddetto *digital divide* - si veda, al riguardo, il paragrafo 8). Al riguardo, è stato osservato (Microsoft) che, per quanto le iniziative in corso per assicurare l'interoperabilità dei sistemi siano senza dubbio importanti, è tuttavia necessario unificare queste iniziative e addivenire ad un sistema unico che costituisca una infrastruttura nazionale. In generale, è stata sottolineata (Fastweb) la tendenziale mancanza di mentalità e di preparazione tecnico-informatiche nei funzionari e nei dirigenti della pubblica amministrazione, pur nel riconoscimento che non mancano in Italia casi di eccellenza nella informatizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Un quarto problema segnalato dalle imprese - che però attiene al rapporto con le imprese solo indirettamente - è rappresentato dalla frammentazione della domanda pubblica: un problema che in parte deriva dalla mancanza di mentalità anzidetta, in parte dalla struttura composita del soggetto pubblico. Le singole amministrazioni procedono nell'acquisto di servizi informatici per lo più in modo non coordinato, senza cioè una previa verifica di quanto fatto da altre amministrazioni pubbliche operanti nello stesso settore. Ciò concorre alla più volte rilevata mancanza di interoperabilità dei sistemi e quindi l'incomunicabilità dei dati e delle informazioni per via telematica.

È importante, in conclusione, fare in modo che sia la pubblica amministrazione - attraverso un dialogo costante - a fare da elemento trainante verso il mercato, il quale deve mettere a disposizione, in regime di concorrenza, prodotti e sistemi che siano realmente di pubblica utilità.

## 8. Le infrastrutture informatiche.

L'offerta in rete di servizi pubblici e privati a cittadini ed imprese è strettamente collegata al potenziamento delle infrastrutture di rete, processo che riveste un ruolo importante quale garanzia di parità di accesso alla società dell'informazione. L'indisponibilità di servizi in banda larga, in particolare, si traduce nell'esclusione di fasce di popolazione ed aree economiche dai benefici collegati alla circolarità dell'informazione incidendo sulla competitività delle aree interessate. Nel corso dell'indagine conoscitiva è stato ricordato come l'Italia abbia avviato consistenti investimenti infrastrutturali in nuove reti fin dall'inizio del 2000, rallentandoli, tuttavia, progressivamente nel corso del decennio.

Lo stato attuale della rete infrastrutturale vede il 5 per cento della popolazione italiana vivere in aree servite da centrali telefoniche prive di collegamenti in fibra ottica e pertanto caratterizzate da problemi di *digital divide* (mancanza o difficoltà di accesso e fruizione ai servizi ITC) di lungo periodo. Un ulteriore 7 per cento della popolazione si trova in aree in cui l'interconnessione alla rete avviene con cavi di rame e in cui il *digital divide* è valutato di medio periodo. Sebbene la percentuale totale di popolazione in *digital divide* corrisponda al 12 per cento, ovvero a circa 8 milioni di persone, il problema appare tanto più rilevante se si considera che tale percentuale corrisponde in gran parte alla popolazione di piccoli comuni situati in zone che per la loro conformazione geografica rendono i lavori di posa o di sistemazione della rete particolarmente complessi ed onerosi.

Il fattore di maggiore criticità permane tuttavia la completa assenza di collegamenti in fibra ottica nelle aree a scarsa densità abitativa quali i comuni con popolazione inferiore ai 2.000 abitanti, le aree rurali e le comunità montane. Tali aree sono spesso caratterizzate anche da bassa redditività; si tratta, infatti, delle «aree a fallimento di mercato», scarsamente appetibili agli investitori privati. In merito alla copertura geografica, sulla base della «Rilevazione sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni locali Anno 2007» dell'ISTAT, si può ancora aggiungere che la banda larga non ha un elevato grado di diffusione specialmente nelle zone del Nord-ovest e del Mezzogiorno. Dati più recenti dell'Osservatorio Italia digitale 2.0. hanno rilevato che in termini di numero di cittadini esclusi la maggiore incidenza del problema è riferibile a Veneto, Lombardia e Sicilia.

Il *digital divide* può essere misurato, oltre che in base alla copertura ADSL, anche sulla velocità di collegamento: si trova, quindi, in situazione di *digital divide* di prima generazione la popolazione non coperta dal servizio a banda larga, mentre il *digital divide* di seconda generazione riguarda la popolazione non raggiunta da servizi a banda ultra larga con velocità superiore a 20 Mb. A tale proposito, nel corso dell'indagine, è stato rilevato che il *digital divide* riguarda oltre 5 milioni di cittadini per la prima generazione di ADSL (quindi fino a 7 Megabit al secondo) e 23 milioni per la seconda generazione (fino a 20 Megabit al secondo).

Annulare il *digital divide* presuppone pertanto maggiore capacità di banda e migliore copertura territoriale. Le soluzioni sono molteplici e, diversamente dal passato, allorché si ipotizzava una rete da realizzarsi interamente in fibra ottica, appare sempre più realistico pensare per il futuro ad una combinazione di modalità diverse, basate su soluzioni tecnologiche miste - che permettono l'utilizzo dei collegamenti in rame già esistenti - e soluzioni senza filo (*wireless local loop*) o basate sulla tecnologia satellitare.

Gli operatori del settore, fra i quali Fastweb, hanno da parte loro rilevato l'importanza di studiare, promuovere e proporre già nell'immediato l'impiego di tecnologie e/o servizi, infrastrutture e piattaforme tecnologiche di nuova generazione come unica possibilità per lo sviluppo delle reti di nuova generazione.

Appare infatti fondamentale fare in modo che la pubblica amministrazione utilizzi con efficacia i nuovi sistemi tecnologici che si affacciano sul mercato, con particolare riferimento a quelli volti a consentire una capacità di raccolta dei dati molto superiore a quanto attualmente consentito dai *server*.

Per quanto riguarda la pubblica amministrazione, il grado di penetrazione della banda larga risulta pari al 50 per cento delle postazioni delle amministrazioni centrali, attestandosi al 59,9 per cento

nell'amministrazione locale, in cui la quasi totalità dei comuni medio-grandi possiede un collegamento a banda larga, per scendere al 49,3 per cento nei piccoli comuni.

La situazione è più critica se ci si rivolge all'utenza privata, per la quale l'alfabetizzazione informatica è un processo ancora da completarsi considerato che solo il 47 per cento dei cittadini italiani nella fascia d'età compresa tra i 15 e i 74 anni accede tramite internet ai servizi *on-line* e appena il 39 per cento delle famiglie dispone di una connessione in banda larga.

A tal fine, l'audizione del Vice Ministro Romani ha evidenziato come la digitalizzazione abbia costituito l'obiettivo strategico dell'attività del Dipartimento per le comunicazioni, sia per quanto riguarda la televisione, con lo *switch-off* delle reti analogiche, sia relativamente alla banda larga, con il progetto «Italia a 20 megabit al secondo», per il potenziamento delle infrastrutture di rete di comunicazione elettronica. Nel presupposto dell'importanza per lo sviluppo del sistema Paese di una diffusione omogenea sul territorio delle reti a banda larga, il Vice Ministro ha evidenziato come la pubblica amministrazione, le aziende ed i singoli privati potranno considerare le comunicazioni elettroniche un mezzo alternativo ai canali tradizionali solo se l'intero Paese si doterà di un'infrastruttura adeguata.

I progetti di infrastrutturazione della rete e di implementazione dei servizi sono, quindi, intimamente correlati e complementari: creare un'infrastruttura capace di supportare i servizi rappresenta, dunque, la condizione per lo sviluppo del piano *e-gov* 2012 del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione e, per tali ragioni, è stato evidenziato come i due piani siano stati presentati in modo coordinato dai due ministeri - pubblica amministrazione e sviluppo economico e comunicazioni - nel progetto «Cittadinanza digitale». L'accesso alle infrastrutture di telecomunicazione a banda larga e alle tecnologie informatiche evolute è infatti riconosciuto ormai come uno dei bisogni primari per lo sviluppo sostenibile di un territorio.

Il progetto «Cittadinanza digitale» - che porterà un collegamento in reale banda larga a ogni cittadino italiano - ha un valore complessivo pari a 1.471 milioni di euro; esso è finanziato prevalentemente da risorse pubbliche. Il Vice Ministro ha peraltro evidenziato che si attende lo stanziamento di 800 milioni di euro, approvato con la legge 18 giugno 2009, n. 69, a valere sui fondi FAS per il periodo 2007-2013, che il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) sta valutando tenuto conto del quadro economico generale. Tali risorse hanno l'obiettivo di attrarre anche investimenti privati, poiché verranno erogate mediante un meccanismo di *project financing*, su gara a evidenza pubblica, per reti aperte volte alla fornitura di servizi di comunicazione avanzata in tutto il Paese. Il progetto è già operativo in coordinamento con le regioni, mediante convenzioni operative e accordi di programma.

Pertanto, a fronte dei finanziamenti non ancora erogati di fondi ministeriali, si stima di raggiungere gli stanziamenti necessari anche con i 264 milioni di euro, già impegnati per interventi nella rete di *backhaul* allo scopo di collegare le aree prive di servizi di connettività, e con le risorse provenienti dagli enti territoriali nonché con gli investimenti, difficilmente quantificabili, attesi dai privati. Ulteriori fondi sono stati reperiti sul versante europeo (fondi FEASR, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale). La Commissione europea col Regolamento (CE) N. 74/2009 del Consiglio del 19 gennaio 2009, ha modificato il Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), per destinare 1 miliardo di euro per estendere e migliorare le infrastrutture relative all'accesso alla banda larga in Europa. Il progetto nazionale dunque potrà essere integrato di ulteriori 188 milioni di euro (di cui 94 milioni di euro comunitari e 94 milioni di euro della quota parte nazionale) da investire nelle aree «C» (ovvero rurali a sviluppo intermedio) e «D» (rurali con problemi complessivi di sviluppo) del Paese.

Al contempo, nel corso dell'indagine conoscitiva è emerso come si stia cercando di superare la mancanza dei collegamenti in fibra ottica, soprattutto nelle aree a scarsa densità abitativa e scarsamente appetibili per operatori di telecomunicazione a capitale privato, attraverso il citato progetto del Dipartimento per le comunicazioni «Italia a 20 megabit» che vedrà il coinvolgimento diretto di circa 50.000 persone, nei quasi quattro anni necessari ad eseguire i lavori, sia di

manodopera sia di progettazione, con benefici diretti e indiretti alla cittadinanza, al mondo delle imprese e alle istituzioni.

#### 9. L'offerta in rete di servizi pubblici per i cittadini.

Nell'analizzare l'offerta in rete di servizi pubblici per i cittadini dobbiamo partire dal Piano industriale del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Tra le finalità del Piano vi è, in primo luogo, quella di porsi come momento di sintesi dei progetti che le amministrazioni pubbliche stanno portando avanti nell'obiettivo comune di informatizzare il Paese. Al centro del Piano vi sono da una parte la figura del «cittadino-utente», e dall'altra la realizzazione di servizi in rete efficienti e facilmente fruibili, che limitino sempre di più la rinuncia, da parte del medesimo «cittadino-utente» a seguire tale modalità operativa. Rinuncia che spesso, come ha esposto nella sua relazione il prof. Rocchetti, dipende dal fatto che il cittadino vive l'aumento dell'informatizzazione come un aumento della burocrazia. Nella strategia del Piano industriale, in linea con le moderne teorie in materia di *marketing* pubblico, la figura della pubblica amministrazione passa da soggetto erogatore dei servizi *super partes* a soggetto al servizio dell'utente, con l'obiettivo di migliorare quanto più possibile il servizio reso - lavorando in primo luogo sul *front office* - e sottoponendosi a valutazioni di gradimento.

In quest'ottica il Ministro, nel corso della sua audizione, ha in particolare richiamato i positivi risultati conseguiti con i progetti in rete focalizzati sulla *customer orientation* e sulla *customer satisfaction*, quali in particolare: «Linea Amica», volto a realizzare un sistema unificato di *hardware e software* e regole comuni per un call center unico della pubblica amministrazione; «Reti Amiche», con l'introduzione di sportelli privati in parallelo a quelli pubblici per la distribuzione dei prodotti della pubblica amministrazione; «Emoticons - Mettiamoci la faccia», sistema finalizzato ad acquisire in via diretta dal cittadino una valutazione sul servizio ricevuto. La necessità di sistemi di *customer service* è stata sottolineata nella sua relazione dal prof. Liscia, nell'ottica di creare sistemi di servizi incentrati sulla relazione, che permettono di rispondere ai reali bisogni dei cittadini. L'obiettivo prefissato è quindi quello di rendere disponibili on line tutti i servizi delle pubbliche amministrazioni, perseguendo così l'altrettanto importante obiettivo di rendere la pubblica amministrazione un fattore determinante dello sviluppo dell'economia nazionale, riducendo i costi per la collettività.

Dalle audizioni svolte è peraltro emerso come per raggiungere tali finalità il lavoro da fare sia ancora molto e come occorra partire, come sopra evidenziato, da una coerente ed efficace attività programmatica. Ad esempio i docenti universitari esperti della materia hanno concordato nel mettere in evidenza la duplicazione di siti locali, regionali, statali che offrono al cittadino lo stesso servizio, quando ne basterebbe uno solo. Si tende così a creare una replica del mondo fisico, come sottolineato dal prof. Fuggetta, che non tiene conto della mancanza di confini della rete. Un altro esperto, il prof. Rocchetti, ha sottolineato come un fiorire di servizi, spesso sovrapposti tra loro, conduca a quella che egli stesso ha definito «*cyber balcanizzazione*».

Nel corso dell'audizione il Ministro ha illustrato, attraverso un documento consegnato alla Commissione, lo stato dei progetti suddivisi per le aree di intervento su cui è impostato il piano industriale, che sono state focalizzate nei seguenti ambiti: interazione digitale scuola famiglia; Strumenti innovativi per la didattica digitale; Notificazioni telematiche delle comunicazioni e degli atti processuali; Certificati giudiziari on line; Trasmissione telematica delle notizie di reato dalle forze di polizia alle Procure; Digitalizzazione del ciclo delle prescrizioni e dei certificati medici; Fascicolo Sanitario Elettronico, già avviato - com'è noto - in alcune regioni; Impresa in un giorno; Passaporto elettronico e carta d'identità; Anagrafe comunale unitaria con sistema catastale degli immobili; Casella elettronica certificata per i cittadini, le amministrazioni pubbliche, le imprese e i professionisti; Fatturazione elettronica verso la pubblica amministrazione; Pagamenti on line verso la Pubblica Amministrazione. Un positivo punto di partenza sarà l'avvio, da gennaio 2010, della casella di posta elettronica certificata per ciascun cittadino che lo richieda, necessaria per dialogare

con la pubblica amministrazione con lo stesso valore della raccomandata a/r.

Il Ministro ha altresì sottolineato, nel corso dell'audizione, come finora gli obiettivi fissati dal Piano siano stati realizzati senza costi aggiuntivi per lo Stato - tenuto conto della difficile congiuntura economica - ma comunque con grandi potenzialità che potranno realizzarsi pienamente una volta avuta la ripresa dei finanziamenti per il settore.

Nel corso dell'indagine conoscitiva è quindi emersa l'importanza di assicurare l'accessibilità ai servizi *on line* ed in questo il ruolo del governo centrale è anche quello di creare le condizioni di sistema per lo sviluppo e per degli standard che consentano di disporre di obiettivi e modelli conformi che evitino che il cittadino rinunci all'utilizzo dei servizi *on line*. Tale obiettivo deve ovviamente calarsi nel mutato assetto istituzionale e nell'aumentata autonomia regionale, come sottolineato nel corso delle audizioni dai rappresentanti delle regioni e degli enti locali. In proposito, va rilevato come la questione attenga in primo luogo all'impostazione che si intende privilegiare, tenendo conto del quadro normativo e programmatico in essere.

Nello sviluppo dei servizi forniti al cittadino da parte delle pubbliche amministrazioni, va programmata una maggiore offerta dei servizi di tutte le amministrazioni locali, in particolare dei comuni. Il rapporto con i cittadini e l'erogazione di servizi avviene negli enti locali specialmente attraverso il sito web istituzionale, presente nel 78,9 per cento delle amministrazioni. Praticamente tutti i comuni con più di 100.000 abitanti dispongono di un sito web, mentre la percentuale scende al 70,8 per cento dei piccoli comuni. Quasi tutte le amministrazioni consentono un accesso al proprio sito di tipo visivo/informativo, l'81,8 per cento permette di scaricare modulistica, mentre è decisamente bassa la percentuale se si considera la possibilità per il cittadino di interagire col sito. Il 17,4 per cento dei siti offre servizi di acquisizione e inoltro di modulistica, il 16,7 per cento servizi di accesso a banche dati o scambio di informazioni personalizzate e solo il 3,2 per cento offre servizi che consentono una procedura totalmente informatizzata dei servizi erogati. Infine solamente il 9,1 per cento delle amministrazioni consente pagamenti *on line*. Per quanto riguarda in particolare l'offerta in rete dei servizi comunali, questa appare ancor meno organizzata ed indirizzata soprattutto al dialogo in rete con gli enti centrali della pubblica amministrazione, mentre i servizi *on-line* per gli utenti sono ancora poco diffusi e incentrati su contenuti informativi (59 per cento dei siti web dei comuni) piuttosto che su servizi interattivi. Nel dettaglio, da dati frutto di un'indagine curata dall'Osservatorio della rete dei centri regionali di competenza sull'*e-government*, si ricava che i servizi di competenza comunale erogati in modalità transattiva sono 31, di cui in realtà solo il 40 per cento è gestito dal sito istituzionale del singolo Comune. Risulta infatti una prevalenza di servizi gestiti da altri soggetti, quali ad esempio le società di riscossione tributi. Per i servizi di anagrafe, alcuni comuni come Milano, Perugia, in prospettiva Roma ed altri comuni minori, hanno usufruito per l'erogazione di certificati dello stato civile della collaborazione logistica di Poste italiane.

## 10. Conclusioni.

L'ampiezza dei temi toccati dall'indagine e la platea dei soggetti ascoltati dalla Commissione hanno consentito di tracciare nei paragrafi che precedono un quadro aggiornato sullo stato dell'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni nel nostro Paese e di ricostruire in modo puntuale e analitico il quadro normativo e organizzativo di riferimento, mettendo in luce i passi avanti compiuti e i nodi che ancora restano da sciogliere.

Il quadro normativo vigente risulta articolato, completo e supportato da una concezione estremamente avanzata, quella di una pubblica amministrazione in grado di mettere a frutto tutte le potenzialità connesse con l'uso delle nuove tecnologie dell'informazione, in ossequio ai principi di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza ed al servizio della collettività.

L'indagine ha peraltro messo in evidenza tutte le difficoltà legate alla concreta attuazione di questa prospettiva così avanzata, facendo emergere gli ostacoli che si frappongono alla realizzazione di una pubblica amministrazione veramente moderna ed in sintonia con i bisogni dei cittadini. Da un lato è emersa nel corso delle audizioni la carenza di una normativa secondaria di carattere

tecnico che traduca in concreto i principi posti a livello generale.

Per altro verso, è stato evidenziato come le strutture amministrative mostrino in alcuni casi una notevole lentezza ad adeguarsi ai nuovi principi, per motivi legati in parte al mancato funzionamento pratico dei meccanismi di coordinamento, in parte alle difficoltà nella gestione delle risorse, in parte a carenze di natura tecnica. Il quadro complessivo testimonia più in generale una difficoltà progettuale delle strutture amministrative, che contrasta con i nuovi moduli di un'amministrazione snella, rapida ed efficace, capace di sostenere e rilanciare il sistema-Paese ed al servizio dei cittadini.

Sotto questo aspetto è stato osservato, in particolare dagli esperti, che l'informatizzazione dei processi di per sé non porta necessariamente ad una modernizzazione dei servizi offerti. Perché l'uso delle tecnologie informatiche si traduca in un aumento dell'efficienza della pubblica amministrazione occorre che esso sia supportato da una capacità progettuale da parte delle amministrazioni. L'informatica è al servizio dell'attività amministrativa e solo sulla base di una razionale, accurata e consapevole attività di snellimento, di semplificazione e di adattamento dei procedimenti amministrativi alle nuove esigenze di celerità e di trasparenza nell'offerta dei servizi pubblici essa può dare frutti maturi.

Gli esperti, in particolare, hanno sottolineato come le tecnologie dell'informatica siano un mero «fattore abilitante», uno strumento che deve essere accompagnato da altri interventi che riguardano le norme, il rinnovamento culturale, i sistemi di programmazione e controllo e la formazione delle competenze necessarie. L'informatizzazione non può servire di per sé a risolvere i problemi dell'azione amministrativa in particolare sul lato problematico del sistema delle gare pubbliche, della posizione debole della pubblica amministrazione come contraente e della frammentazione e dalla inadeguatezza qualitativa della domanda che viene dalle pubbliche amministrazioni, la quale non sfrutta appieno le potenzialità di innovazione insite nelle tecnologie informatiche. Solo una amministrazione di qualità può consentire al processo di informatizzazione di tradursi in formidabile spinta per lo sviluppo del Paese. Anche l'analisi dei problemi emersi dalla valutazione del rapporto tra pubbliche amministrazioni e mercato dell'ICT conferma questo dato.

Quel che sembra mancare è dunque un cambio di mentalità da parte della pubblica amministrazione, necessario per rimanere al passo con l'evoluzione tecnologica e le nuove frontiere che essa apre. Su questo aspetto occorre, come evidenziato da quasi tutti i soggetti auditi, puntare maggiormente sulla formazione all'interno delle pubbliche amministrazioni. In particolare occorrerebbe promuovere atti di indirizzo condivisi con le regioni e gli enti locali per la stipula di protocolli uniformi che assicurino un'unitarietà sia nella formazione sia, di conseguenza, nel linguaggio da adottare con i soggetti esterni. Allo stesso tempo, per far attecchire l'offerta di servizi in rete per i cittadini, è necessario che si diffonda nella società una adeguata alfabetizzazione informatica. Il costo dell'ignoranza informatica è stimato in 2 miliardi di euro annui con riferimento al solo settore sanitario.

Per accelerare tale processo potrebbe anche valutarsi, in futuro, di individuare, con un intervento legislativo, una data finale per il passaggio delle amministrazioni alla modalità operativa digitale, in analogia a quanto avvenuto per il superamento dal sistema analogico verso quello digitale. Per quanto riguarda il profilo delle risorse disponibili per portare avanti l'obiettivo dell'informatizzazione delle nostre strutture pubbliche, è necessario riflettere su alcune componenti quantitative e qualitative della spesa.

Sul piano quantitativo, da un confronto con gli altri paesi europei, emerge che la spesa *pro capite* per l'ICT da parte della pubblica amministrazione del nostro Paese risulta inferiore a quella della maggior parte dei Paesi europei. In una rilevazione fornita dal CNIPA che ha interessato 16 paesi dell'Unione europea, l'Italia occupa il dodicesimo posto, con una spesa *pro-capite* di 51,3 euro annui, a fronte dei 254,8 euro della Svezia, cui spetta il primo posto, dei 147,5 euro del Regno Unito, degli 86 euro della Francia e dei 72,3 euro della Germania. In particolare per quanto riguarda gli interventi per lo sviluppo della banda larga appare fortemente auspicabile sollecitare lo stanziamento di congrue risorse per assicurare che l'Italia sia ai livelli degli standard europei.

Sul piano qualitativo, si registra un peso eccessivo della quota di spesa destinata alla gestione ed alla manutenzione dei sistemi informativi rispetto a quella destinata allo sviluppo e agli investimenti. Nel 2008 si è registrato sotto questo profilo un miglioramento piuttosto significativo nelle amministrazioni centrali: la quota di spesa destinata allo sviluppo è infatti passata dal 45,8 per cento del 2007 al 54,2 per cento del 2008. Resta peraltro da verificare se il dato sia ascrivibile ad un'effettiva inversione di tendenza o non sia un dato episodico, riferibile ad un singolo anno. Inoltre le attuali modalità di formazione del bilancio non risultano in grado di cogliere le potenzialità connesse alle spese per investimenti in un settore quale quello dell'informatizzazione. Gli investimenti in questo settore rappresentano un costo nell'immediato i cui benefici sono destinati a prodursi a distanza di tempo ed in favore di unità organizzative diverse da quelle che hanno determinato la spesa. È necessario al riguardo individuare nuovi strumenti per la valutazione degli investimenti che tengano conto della complessità di questo fenomeno.

Le spese per l'ICT scontano poi quella che è in generale una delle principali carenze delle politiche di spesa pubblica: il divario tra spesa programmata, in sede prima triennale e poi annuale, e spesa effettivamente erogata, che generalmente si attesta ad un livello più basso. Questo fattore ha ripercussioni fortemente negative sulla qualità della spesa, in quanto le riduzioni del *budget* pianificato tendono a scaricarsi sugli investimenti, laddove la gestione prosegue inalterata. Il problema dell'effettiva capacità di spesa di risorse stanziata assume una rilevanza centrale. L'ultima relazione del CNIPA sullo stato dell'ICT delle pubbliche amministrazioni segnala come le percentuali di spesa più basse in ICT da parte delle regioni del sud e delle isole rispetto alle altre aree del Paese sono da imputare non ad un'effettiva carenza di fondi ma all'incapacità complessiva di spendere efficacemente risorse disponibili.

Sempre su un piano generale, le misure di contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni adottate negli ultimi anni per consentire il rispetto dei vincoli di finanza pubblica hanno operato in maniera non selettiva, determinando, almeno con riferimento al bilancio dello Stato, riduzioni di spesa di carattere orizzontale, che hanno investito tutti gli stanziamenti per l'informatizzazione, senza operare alcuna considerazione dei diversi livelli di efficienza ed efficacia della spesa. Le economie di spesa dovrebbero invece essere operate verticalmente, attraverso una quantificazione del reale equilibrio costi-benefici di un investimento.

Nell'ambito della spesa per lo sviluppo, risulta inoltre preponderante la parte destinata al supporto dei procedimenti interni rispetto a quella volta al miglioramento dei servizi resi nei confronti dei cittadini, per una spiccata tendenza a privilegiare la domanda interna rispetto a quella esterna. Nel corso delle audizioni è emerso come solo il 10 per cento della spesa complessiva sia stato destinato ai servizi, mentre la maggior parte degli investimenti riguarda l'ammodernamento delle dotazioni strumentali ed il miglioramento delle tecnologie.

Dall'analisi delle spese è emerso un punto cruciale: occorre spendere di più e meglio per allargare l'offerta dei servizi in rete a vantaggio di cittadini e imprese. Sotto questo profilo è emerso come i progetti di implementazione dei servizi e i progetti di infrastrutturazione della rete siano intimamente correlati e complementari: creare un'infrastruttura capace di supportare i servizi rappresenta, dunque, la condizione per lo sviluppo del piano *e-gov* 2012 del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione e, per tali ragioni, è stato evidenziato come i due piani siano stati presentati in modo coordinato dai due ministeri - pubblica amministrazione e innovazione e sviluppo economico e comunicazioni - nel progetto «Cittadinanza digitale». L'accesso alle infrastrutture di telecomunicazione a banda larga e alle tecnologie informatiche evolute è infatti riconosciuto ormai come uno dei bisogni primari per lo sviluppo sostenibile di un territorio.

Nel corso dell'indagine conoscitiva è stato evidenziato come il livello di informatizzazione della pubblica amministrazione in Italia sia caratterizzato da differenze importanti, giacché situazioni di eccellenza e forte modernizzazione convivono con situazioni più arretrate.

Vi sono regioni che sono all'avanguardia rispetto ad alcuni progetti - quale la cartella clinica informatizzata - ed altre che sono molto in ritardo, dando così luogo ad una situazione

estremamente differenziata sul territorio sotto il profilo dei servizi resi ai cittadini. Molti procedimenti amministrativi sono ancora caratterizzati da una forte trasmissione in forma di supporti cartacei di tutti i documenti, legata probabilmente ad una forte criticità in termini di «cultura informatica» dei funzionari e dei dirigenti della pubblica amministrazione, che si trovano a dover gestire piattaforme completamente nuove rispetto a quelle del passato. Si tratta quindi di un problema di carattere culturale, che dovrà essere affrontato e risolto, sia a livello centrale sia locale, rispetto alle possibilità che la tecnologia oggi offre.

È in ogni modo emerso come nel corso degli ultimi anni siano state promosse iniziative che vanno nella giusta direzione, a partire dagli accordi siglati a livello centrale con la pubblica amministrazione locale e quelli con le università.

Esistono peraltro tuttora aree sulle quali è opportuno concentrare una particolare attenzione quale la struttura del sistema scuola, della pubblica amministrazione e il sistema della giustizia. Evidentemente, si tratta di macchine particolarmente complesse, caratterizzate da una forte capillarità di enti e di strutture lungo il territorio italiano, quindi particolarmente difficili da gestire in termini di investimenti informatici.

Sul piano della *governance* sono emersi alcuni dati di particolare rilievo.

Il primo attiene alla esistenza di un quadro organizzativo a livello centrale estremamente articolato nel quale non sempre la definizione degli ambiti di competenza appare ispirato a criteri di razionalità. Sono state messe in evidenza sovrapposizioni e duplicazioni di funzioni che certo non giovano al buon funzionamento di un settore di rilevanza strategica per il Paese.

Il secondo aspetto attiene alla difficoltà di trovare un centro di impulso e di coordinamento unitario delle politiche messe in campo nel settore dell'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni, soprattutto per quanto attiene il rapporto tra Stato, regioni ed enti locali per evitare problemi di interoperabilità.

Sono stati soprattutto i rappresentanti delle associazioni degli enti locali a sottolineare la necessità di evitare che ogni struttura pubblica si doti di una differente modalità di approccio nell'offerta dei servizi on line e nella comunicazione istituzionale. È risultato, infatti, come spesso si assista ad una spiccata capacità, da parte degli enti locali, di rappresentare il *front office* anche attraverso l'informatizzazione, evidenziando un buon livello di comunicazione iniziale. Poi, però, quando si tratta di passare a erogare veri servizi ai cittadini e alle imprese, emergono dei problemi, anche per una difficoltà di coordinamento tra regioni ed enti locali.

È stata evidenziata da più parti la assoluta necessità di rafforzare una linea di indirizzo condivisa, attorno a un unico asse che, nel rispetto delle sfere di autonomia costituzionalmente previste, consenta allo Stato di esercitare le funzioni di coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale ad esso attribuite in via esclusiva dall'articolo 117, comma secondo, della Costituzione. In particolare, da parte degli enti locali è pervenuta la richiesta di essere coinvolti, a livello di programmazione, in un progetto di maggiore ampiezza, con direttive più certe da parte dello Stato.

A queste esigenze si ispira il piano «*e-Government 2012*», presentato dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, on. Renato Brunetta, nel gennaio 2009 e nella stessa direzione sembra andare il «Piano straordinario Stato, regioni, enti locali per l'attuazione dell'*e-government. E-gov 2010*», approvato dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome nella seduta del 9 aprile 2009.