

Alla ricerca delle riforme smarrite: l'e-government

di Alessandro Osnaghi

Per affrontare il tema di questo convegno sulle tracce delle riforme scomparse ho pensato di ripercorre il sentiero dell'e-government da dove è iniziato in Italia, a partire dalla piattaforma offerta dalle leggi Bassanini, che alla fine degli anni 90 hanno introdotto gli strumenti normativi abilitanti della firma digitale, del documento informatico, della semplificazione dei procedimenti amministrativi ottenuta attraverso la decertificazione, ecc. - norme confluite nel DPR 445/2000 "Testo unico della documentazione amministrativa" - e a partire dal Piano di e-government avviato nel giugno 2000 dal governo Amato, con un finanziamento di circa 400 M€ provenienti dai fondi UMTS.

Da qui inizia il percorso su cui seguire le tracce dell'applicazione delle riforme Bassanini all'e-government negli anni successivi fino ad oggi, per cercare di capire dove le tracce si sono interrotte e dove la direzione iniziale si è perduta.

Nel 2000 le tecnologie IT erano ovviamente utilizzate da decenni dalle pubbliche amministrazioni italiane per automatizzare le proprie procedure amministrative e gestionali interne e, se l'esigenza fosse solo stata quella di proseguire nel processo di informatizzazione del back-office, non sarebbe stato necessario introdurre un nuovo paradigma ed un termine nuovo: l'e-government non era infatti solo questo, ma si riferiva piuttosto all'applicazione anche alla pubblica amministrazione delle straordinarie potenzialità offerte dalle nuove tecnologie emerse nel mondo internet.

Queste potenzialità erano allora universalmente individuate nella possibilità offerta dalla tecnologia di consentire a tutti, attraverso internet, l'accesso ai servizi erogati dalle amministrazioni e di rendere possibile l'interoperabilità e l'integrazione tra i sistemi informativi di diverse amministrazioni. Entrambe queste opportunità, recepite anche nel Piano del 2000, derivano direttamente dalle tecnologie internet e non sarebbero state realizzabili altrimenti.

Nel Piano del 2000 la visione della nuova amministrazione era sintetizzata in alcune proposizioni che vale la pena ricordare per verificarne l'attualità:

- *il cittadino potrà ottenere ogni servizio pubblico, cui ha titolo, rivolgendosi ad una qualsiasi amministrazione di front-office abilitata al servizio, indipendentemente da ogni vincolo di competenza territoriale o di residenza;*
- *all'atto della richiesta di un servizio, il cittadino, oltre agli strumenti di identificazione personale, non dovrà fornire alcuna informazione che lo riguarda e che sia già in possesso di una qualsiasi amministrazione dello Stato. Una volta che il cittadino sia stato **identificato**, il sistema informativo di front-office deve essere in grado di reperire, direttamente presso ogni amministrazione che le possiede, tutte le informazioni che consentono di **autorizzare** la erogazione del servizio richiesto;*

- *il cittadino non dovrà conoscere come lo Stato è organizzato per la erogazione dei servizi o a quali amministrazioni si deve rivolgere, ma potrà richiedere servizi esclusivamente in base alle proprie esigenze, non in base alla conoscenza di quale amministrazione fa che cosa;*
- *il cittadino dovrà poter comunicare **solo una volta** all'Amministrazione, nel momento in cui si verificano, le variazioni che corrispondono ad eventi della vita propria o, quando ne ha titolo, della vita di terzi. Questa comunicazione produrrà automaticamente tutti gli effetti conseguenti. L'Amministrazione manterrà un profilo per ogni cittadino che le consente di notificare la variazione a tutti gli enti interessati e di attuare i conseguenti servizi.*

Il Piano identificava le principali macro-azioni che apparivano necessarie per realizzare questa visione e proponeva:

- *che tutte le amministrazioni e gli enti siano dotati di un sistema informativo progettato non solo per l'automazione delle funzioni e delle procedure interne della amministrazione e per l'erogazione di servizi ai propri utenti, ma **anche per l'erogazione di servizi direttamente ai sistemi informatici delle altre amministrazioni;***
- *che tutti i sistemi informativi di tutte le amministrazioni **siano connessi tramite una rete tra pari**, senza gerarchie che riflettano sovrastrutture istituzionali o organizzative. Le limitazioni ed i vincoli all'interazione tra i sistemi dovranno derivare solo dalla natura dei servizi da erogare.*
- *che tutte le amministrazioni che svolgono un ruolo di back-office, cioè che per ragioni istituzionali possiedono archivi contenenti informazioni necessarie alla erogazione di servizi propri, ma anche di servizi di amministrazioni terze, **rendano accessibili senza oneri i propri servizi sulla rete** a tutte le amministrazioni che svolgono un ruolo di front-office, per consentire loro la erogazione del servizio senza richiedere al cittadino informazioni già in possesso della Amministrazione;*
- *che le amministrazioni di front-office **realizzino una integrazione dei servizi delle amministrazioni** di back-office per fornire servizi integrati secondo le esigenze del cittadino e non secondo l'organizzazione delle amministrazioni eroganti.*
- *che l'identificazione (autenticazione) del richiedente il servizio, cittadino o impresa, e la verifica delle sue autorizzazioni, **avvengano secondo una modalità uniforme** su tutto il territorio nazionale **utilizzando mezzi di identificazione indipendenti dal servizio richiesto** allo scopo di garantire la possibilità di accesso ad ogni servizio in ogni luogo. A questo fine verrà utilizzata la **carta di identità elettronica** come **strumento privilegiato di accesso** a tutti i servizi della pubblica amministrazione.*

Questa visione e la necessità strategica di realizzare una integrazione tra i sistemi informativi delle amministrazioni con lo scopo di offrire ai cittadini un nuovo volto della pubblica amministrazione, non è stata messa in discussione dai governi successivi (peraltro si trattava di obiettivi comuni identificati da tutti i paesi avanzati) e ancora recentemente il governo, formulando il 16 gennaio 2007 le Linee strategiche verso il Sistema nazionale di e-government, ha ritenuto necessario riproporla, confermando implicitamente che dopo sette anni questi obiettivi non hanno trovato ancora una attuazione pratica nella amministrazione italiana.

L'Obiettivo 2 delle Linee strategiche del governo ripropone infatti nell'interoperabilità tra i sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni, gestita automaticamente attraverso la rete - la cosiddetta cooperazione applicativa - lo strumento fondamentale per realizzare la decertificazione e la semplificazione amministrativa e per fornire ai cittadini

e alle imprese servizi integrati grazie allo scambio automatico di documenti informatici tra le amministrazioni e all'accessibilità delle basi dati di interesse nazionale.

Obiettivo 2: Realizzare l'interoperabilità e la piena cooperazione fra le amministrazioni

Definire un modello cooperativo per la PA

La semplificazione guidata dalle tecnologie ICT richiede una revisione complessiva dei processi di lavoro delle PA, basata sulla messa a punto di un modello cooperativo, nel quale siano chiaramente definiti i servizi e le prestazioni forniti da ciascuna amministrazione.

La piena interoperabilità tra le Amministrazioni sarà completata attraverso il consolidamento degli strumenti e delle infrastrutture di base: Sistema Pubblico di Connettività e Cooperazione; gestione dei flussi documentali; sistemi di autenticazione; firma digitale; archiviazione digitale.

Integrare le banche dati nazionali

Le banche dati delle Amministrazioni saranno rese disponibili, per l'accesso reciproco, in base a regole d'accesso condivise, in modalità standard e con descrizioni dei dati e dei servizi che siano omogenee, esaustive e rigorose ("ontologie").

Integrare i registri pubblici

Saranno avviate collaborazioni tra le Amministrazioni che consentano una gestione integrata delle informazioni presenti in alcuni importanti registri pubblici quali ad esempio il Catasto, nel passaggio di gestione dall'Agenzia del Territorio ai Comuni; il Registro delle Imprese, per gli Sportelli unici; la Motorizzazione Civile e il Pubblico Registro Automobilistico, per i passaggi di proprietà.

Se ci riferiamo alle macro azioni identificate nel Piano del 2000, è vero che oggi molte amministrazioni centrali e locali erogano numerosi servizi via internet, ma si tratta, soprattutto a livello locale, di un panorama frammentato e a macchia di leopardo e di una situazione non generalizzata e disomogenea a livello nazionale, che di fatto determina un aggravamento del divario digitale.

Sul fronte dell'interoperabilità tra le amministrazioni non si sono registrati, invece, risultati (non ho notizia di alcuna situazione realizzata di interoperabilità tra sistemi informativi di due amministrazioni, non mediata dall'intervento di un operatore umano), e non è stato attivato alcun progetto di valenza nazionale finalizzato a dare attuazione a norme che esistono da tempo.

Per quanto riguarda il ruolo di integrazione attribuito alle amministrazioni di front-office, nel caso dello *spettello unico delle attività produttive* i comuni, al di là dell'avvenuta riorganizzazione degli uffici e dei procedimenti, gli aspetti puramente tecnici relativi alla erogazione per via telematica del servizio e alla interoperabilità telematica con le amministrazioni coinvolte nel procedimento hanno segnato un progresso sicuramente insoddisfacente.

Sul fronte dell'identificazione è a tutti nota la vicenda annosa e paradossale della Carta di Identità Elettronica, eclatante esempio della inadeguatezza strutturale della pubblica amministrazione nel suo complesso di ottenere risultati in tempi ragionevoli e confrontabili con quelli degli altri paesi. Per motivi il cui razionale sinceramente sfugge, la carta elettronica è stata assunta dai politici e dai governanti italiani a simbolo dell'e-government, tanto che se ne è imposto per legge l'uso per accedere a tutti i servizi erogati in internet dalla pubblica amministrazione, anche a prescindere dal fatto che questi servizi richiedano effettivamente l'identificazione dell'utente. Da sette anni infatti i

ministri competenti di tutti gli schieramenti fanno a gara nel promettere la distribuzione a breve di questa innovazione tecnologica, di cui per la verità i cittadini faticano a capire l'utilità pratica e soprattutto il motivo per doverla obbligatoriamente pagare più di quella cartacea, senza che esista un qualche servizio qualificato che ne giustifichi l'uso. Finora le reiterate promesse (30 milioni di carte entro la passata legislatura, ma ne sono state distribuite poche centinaia di migliaia) sono tutte rimaste sulla carta e c'è motivo di temere che continueranno ad esserlo.

In questo quadro scoraggiante, grazie ad una confusione terminologica tra *autenticazione informatica* ed *accertamento dell'identità*, resta in vigore in base all'Art. 64 del Dlgs 5 marzo 2005, n. 82 "Codice dell'amministrazione digitale" l'obbligo, a partire dal 1. gennaio 2008, di usarla per accedere via internet a qualsiasi servizio erogato dalla pubblica amministrazione, anche se a quella data pochissimi l'avranno e saranno in condizioni di usarla, e anche se gli esperti concordano che una smart card non è lo strumento più adatto per autenticarsi tramite un browser: infatti questo utilizzo non è previsto come unica modalità in nessun altro paese.

Una conferma della situazione di stallo si ritrova osservando lo stato di avanzamento di importanti infrastrutture informatiche collegate alla Carta di Identità elettronica, ad esempio l'Indice Nazionale delle Anagrafi. Infatti non c'è solo il problema di distribuire le carte, ma soprattutto quello di realizzare i sistemi informativi centrali (il Centro Nazionale dei Servizi Demografici CNSD) che ne consentono il funzionamento. Anche in questo caso a sei anni dalla nascita questa infrastruttura non è ancora completamente popolata e funzionante e soprattutto non viene aggiornata da tutti i comuni.

È naturalmente possibile indagare analiticamente le cause di questi insuccessi, ma alla fine ci si troverebbe probabilmente di fronte a conclusioni comuni: si tratta sempre dell'estrema difficoltà di realizzare progetti che coinvolgono l'interoperabilità e quindi la collaborazione operativa e progettuale tra amministrazioni diverse, centrali e locali.

Per illustrare i problemi generali che emergono in queste situazioni è particolarmente utile analizzare, come caso di studio, quali sarebbero le implicazioni progettuali ed operative dell'attuazione dell'Art. 43, comma 4¹ della 445/2000 (ripreso successivamente dall'Art. 50 del Dlgs 5 marzo 2005, n. 82 "Codice della amministrazione digitale) la cui applicazione generalizzata, ad esempio nel caso di accesso alle basi dati demografiche gestite dai comuni, potrebbe consentire l'eliminazione completa dei certificati, ma anche delle auto-certificazioni.

Discutere brevemente questo caso è esemplificativo delle difficoltà progettuali e di governance che devono essere affrontate per dare attuazione a norme in vigore da quasi dieci anni e, a mio parere, mette purtroppo in evidenza che nel quadro istituzionale attuale c'è una impossibilità strutturale del paese di far fronte a sfide che comportano

¹ 4. Al fine di agevolare l'acquisizione d'ufficio di informazioni e dati relativi a stati, qualità personali e fatti, contenuti in albi, elenchi o pubblici registri, le amministrazioni certificanti sono tenute a consentire alle amministrazioni procedenti, senza oneri, la consultazione per via telematica dei loro archivi informatici, nel rispetto della riservatezza dei dati personali. (R)

l'azione coordinata di tutte le amministrazioni, anche quando si tratti di perseguire obiettivi privi di aspetti controversi e che possono quindi essere sottratti alla dialettica politica e sociale.

Possiamo allora chiederci quali azioni sarebbero necessarie per realizzare un progetto informatico di valenza strategica a livello nazionale per rendere possibile ad una qualsiasi amministrazione procedente, che per erogare un proprio servizio debba, ad esempio, conoscere lo stato di famiglia del richiedente (o qualsiasi altra informazione certificatoria), la possibilità di avvalersi del comma 4 dell'Art. 43 della 445/2000 e di accedere a questa informazione presso l'amministrazione certificante nella modalità chiamata cooperazione applicativa, che consiste nella interazione automatica diretta tra sistemi informativi, senza una mediazione umana.

In estrema sintesi le macro azioni necessarie sono le seguenti:

1. I sistemi informatici di tutti i comuni italiani, grandi e piccoli, dovrebbero essere raggiungibili attraverso una rete (di tipo internet o extranet).
2. I sistemi informatici di back-office di tutti i comuni (le amministrazioni certificanti) dovrebbero venire adeguati per poter esporre sulla rete in modalità cooperativa, cioè accessibile ad una applicazione informatica il servizio "visura dello stato di famiglia" (o ogni altra informazione per la quale hanno il potere certificante).
3. Tutti i comuni dovrebbero adottare non solo gli stessi standard per l'interazione telematica e la sicurezza dell'accesso, standard che oggi, per fortuna, sono specificati da organismi internazionali e sono quindi supportati dagli strumenti e dalle piattaforme tecnologiche di tutti i fornitori, ma dovrebbero anche adottare standard comuni per l'interazione applicativa, cioè per la rappresentazione e la codifica dei dati scambiati. Questi ultimi standard sono peculiari dell'amministrazione italiana, ma diversamente da quanto avvenuto da tempo in molti altri paesi, non sono mai stati specificati e allo stato attuale non è neppure chiaro a quale organismo competa di farlo.
4. Le amministrazioni procedenti dovrebbero adeguare i propri sistemi di back-office per accedere ai servizi delle amministrazioni certificanti.
5. Sulla rete di interconnessione tra le amministrazioni dovrebbero essere predisposti alcuni servizi infrastrutturali di supporto della interoperabilità e della cooperazione applicativa, ad esempio un catalogo dei servizi disponibili in rete.

È impensabile che tutte queste complesse azioni avvengano spontaneamente, senza un coordinamento ed una regia.

Solo recentemente dopo una incubazione incredibilmente lunga, controversa e farraginoso durata oltre quattro anni, si provveduto nel contesto dei progetti SPC ed SPCCoop alla definizione degli standard tecnici necessari per l'interazione tra le amministrazioni e a predisporre - al momento solo sulla carta in quanto sono stati messi a gara solo recentemente - i servizi di trasporto e di interconnessione. Siamo tuttavia ancora lontani dal momento in cui tutte le amministrazioni del paese saranno effettivamente interconnesse tra loro e messe nelle condizioni di erogare in rete i propri servizi ad altre amministrazioni.

Nonostante il tema sia all'ordine del giorno ed il ritardo evidente, non è in corso nessuna azione organica per la definizione degli standard applicativi e quindi non è possibile che le amministrazioni procedano, anche volendolo, all'adeguamento dei propri sistemi informativi. Si allontana sempre più il momento in cui le amministrazioni saranno in grado di attivare la cooperazione applicativa e come conseguenza anche di utilizzare pienamente la banda disponibile per l'interconnessione: come lo è stata la RUPA, ancora per molti anni a venire l'SPC sarà una rete priva di traffico di interoperabilità. È poi evidente che con tempi così dilatati rispetto all'evoluzione tecnologica il rischio di obsolescenza delle soluzioni tecniche adottate è incombente e in alcuni casi già attuale.

Naturalmente le riforme ed i progetti informatici ed organizzativi che le implementano hanno un costo e richiedono investimenti da parte delle amministrazioni coinvolte con ritorni possibili, ma imprecisati e solo sul lungo termine. Dal punto di vista della distribuzione dei costi dell'interoperabilità, non aiuta la previsione dell'Art. 43, comma 4 della 445/2000 che prevede l'accesso senza oneri alle informazioni delle amministrazioni certificanti, al quale aggiunge solo ambiguità l'Art. 50 del Dlgs 5 marzo 2005, n. 82, che prevede il riconoscimento di eventuali costi eccezionali. Bisogna tuttavia dire che prevedere un accesso oneroso sarebbe ancora peggio: nel primo caso si disincentiva chi deve fornire il servizio dall'offrirlo e nell'altro che lo dovrebbe usare.

È di tutta evidenza che gli amministratori degli enti locali non saranno incentivati ad accollarsi costi di sviluppo e di gestione di servizi che sono destinati alle altre amministrazioni precedenti e di cui i propri elettori non sono visibilmente beneficiari e preferiranno piuttosto investire le proprie risorse in iniziative che hanno un ritorno politico diretto e quindi nell'erogazione di servizi destinati direttamente ai propri utenti/elettori. Questo è di fatto avvenuto nella prima fase di e-government che ha visto un impegno delle amministrazioni (favorito dalle modalità di erogazione dei finanziamenti) solo nello sviluppo di servizi in internet destinati ai cittadini e imprese.

Per lanciare a livello nazionale, con qualche speranza di successo, progetti strategici che coinvolgono molte o tutte le amministrazioni a vari livelli di governo è necessario risolvere il problema della distribuzione dei costi e dei relativi finanziamenti. Sarà necessario stabilire preventivamente attraverso gli studi di fattibilità che la legge prevede, ma di cui si è pure persa ogni traccia, le opzioni tecniche ed organizzative ed i costi complessivi dei progetti strategici in modo che sia possibile prevederne gli stanziamenti specifici a carico della fiscalità generale e adottare nella fase esecutiva dei progetti modalità di finanziamento integrale dei costi di sviluppo e di esercizio per tutti quei servizi che le amministrazioni coinvolte sono tenute ad erogare a beneficio di altre amministrazioni e senza averne un beneficio diretto.

Si tratta di un modello del tutto diverso da quello adottato finora per i bandi di e-government che ha visto invece un cofinanziamento a pioggia di progetti presentati dalle amministrazioni al di fuori di un quadro di riferimento sistemico, in gran parte duplicati e rispondenti ad esigenze esclusivamente localistiche. Impegnando le amministrazioni locali in progetti interamente finanziati solo se rispondenti a requisiti e specifiche

predefiniti si potranno attenuare anche gli effetti negativi legati alla volatilità degli obiettivi e delle priorità delle amministrazioni. Questi progetti hanno tipicamente una durata che supera il mandato degli amministratori e devono comunque impegnare le amministrazioni indipendentemente dal quadro politico.

Oggi mancano i presupposti per lanciare progetti di questa natura, non tanto per la mancanza di fondi che, per quanto pochissimi, sarebbero tuttavia sufficienti a spendere almeno gli studi di fattibilità di alcuni progetti strategici prioritari, ma soprattutto per la mancanza di coesione e di unità di intenti tra governo ed amministrazioni centrali e locali e per l'apparente incapacità di passare dall'enunciazione di generiche linee guida alle azioni progettuali necessarie alla loro implementazione e per l'assenza di adeguate strutture di governo e di gestione dei progetti.

Queste considerazioni portano a concludere che il paese e la sua pubblica amministrazione hanno nell'assetto attuale una *impossibilità strutturale* a far fronte alle sfide postulate dall'e-government. Perfino la parola appare oggi estranea all'agenda politica dove si preferisce parlare di e-altro, come ad esempio di e-democracy o e-participation. Senza un cambiamento di impostazione e nella prevedibile ulteriore carenza di risorse è facile profezia che i progressi dell'e-government in Italia saranno praticamente nulli anche nella legislatura in corso, il che significa per il nostro paese arretrare gravemente e definitivamente nel confronto competitivo con gli altri.

In conclusione le tracce delle riforme si sono perse perché si è ritenuto che bastassero le norme e la buona volontà delle singole amministrazioni per realizzarle. Per attuare le riforme è invece necessario lanciare progetti nazionali strategici che mettano a disposizione finanziamenti mirati ed adeguati strumenti di governo e gestione, ma non ci sono indizi che la classe politica di governo, centrale e locale, appaia interessata in questo campo a confrontarsi veramente con i nodi critici della operatività.

L'amara conclusione è che i fondi resi disponibili dal Piano di e-government del 2000 sono stati spesi senza ottenere i previsti risultati di valenza sistemica.