



Il Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie

Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome

2° Riunione del Comitato strategico della Commissione permanente per l'innovazione e le tecnologie

“Per una visione condivisa dell'innovazione nello stato federale”

Premessa

Obiettivo di questa nota è avviare, nell'ambito della Commissione permanente per l'innovazione e le tecnologie costituita tra le Regioni italiane ed il Ministro per l'innovazione, il percorso per la definizione e l'attuazione di una **visione comune dello sviluppo dell'e-government** che rappresenti il riferimento complessivo delle future azioni di collaborazione.

Nei mesi scorsi abbiamo sperimentato positivamente la nostra capacità di cooperazione nell'avviare operativamente i processi di e-government a livello locale. Non era facile sperimentare con successo una modalità inedita di finanziamento di progetti innovativi diffusi in tutto il territorio nazionale basata sulla qualità dei progetti e sulla cooperazione tra le amministrazioni: se questo processo ha concluso positivamente la sua prima tappa ciò è dovuto alla efficacia della collaborazione ed alla qualità della progettualità che si è espressa in tutte le regioni.

Questa collaborazione ha promosso e sostenuto la capacità di coordinamento che le regioni esercitano sul loro territorio, che rappresenta un fattore critico di successo per l'attuazione dell' e-government.

Ora, nel momento in cui stiamo aprendo insieme 138 cantieri di e-government, è necessario spostare la collaborazione su un terreno più avanzato, che è indispensabile per la realizzazione stessa dei progetti che stiamo avviando: occorre definire **una visione condivisa per l'attuazione dell'e-government nel nostro paese**.

Questa nota ha l'obiettivo di aprire questo percorso di condivisione e di collegarlo strettamente a quello che sempre più appare il più significativo ed impegnativo

processo di innovazione del nostro paese: la riorganizzazione dello Stato in senso federale.

Il federalismo e le tecnologie ICT

L'architettura istituzionale dello stato italiano si sta modificando profondamente in senso federalista. L'attuazione del federalismo dipende dallo sviluppo di forme nuove e più efficienti di amministrazione che hanno come riferimento il livello di governo rappresentato dalle regioni e dal relativo sistema delle autonomie locali.

Lo spostamento di poteri, competenze e risorse pubbliche verso gli Enti più vicini ai cittadini, alle imprese e territorio valorizza e stimola le capacità di autogoverno e il rapporto tra cittadini e istituzioni.

Ma è sempre più chiaro che comporta anche, per essere sostenibile, nuovi assetti organizzativi, rapporti istituzionali e approcci culturali "di sistema". Senza una comune visione di sistema di tutti gli attori istituzionali - amministrazioni centrali, regioni, enti locali - le aspettative di migliori servizi difficilmente si realizzeranno e certamente si produrranno elevate diseconomie.

Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono la risorsa strategica che consente di porre in modo nuovo il problema del rapporto tra autonomia locale e necessità di coordinamento e di armonizzazione dei processi innovativi a livello nazionale.

Infatti le tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono essenzialmente "strumenti per la cooperazione e il coordinamento", cioè tecnologie che possono facilitare e semplificare il rapporto tra soggetti diversi.

Questa potenzialità, insita nell'utilizzo delle ICT, è diventata oggi una necessità nel percorso di attuazione del federalismo che prevede una cooperazione "paritaria" tra i diversi soggetti istituzionali. Appare evidente che questa architettura non può essere attuata con tecnologie e metodologie tradizionali di coordinamento, ma mediante un profondo, pervasivo e consapevole utilizzo delle tecnologie ICT.

L'attuazione del federalismo: una straordinaria opportunità di riorganizzazione della pubblica amministrazione italiana.

La trasformazione dello stato in senso federale è una straordinaria e irripetibile opportunità di riorganizzazione della maggior parte della pubblica amministrazione italiana. In questa trasformazione sono coinvolte soprattutto le pubbliche amministrazioni locali, (20 regioni, 103 province, 290 comunità montane, 8100 comuni), chiamate a svolgere nuove funzioni e ad erogare nuovi servizi.

L'attuazione del federalismo non è solo un processo politico, o una questione di ingegneria normativa, ma anche il più imponente e profondo processo di riorganizzazione della macchina amministrativa pubblica. E' come se la più grande azienda italiana di servizi decidesse di riorganizzarsi profondamente, spostando la maggior parte dei suoi processi decisionali e gestionali dal centro al territorio: possono derivarne grandi benefici in termini di efficienza e di economicità di gestione solo se questa riorganizzazione coincide con una radicale innovazione delle tecnologie di processo, di servizio e di gestione.

In altri termini, se questa riorganizzazione avviene a tecnologia data, non solo non si produrranno vantaggi in termini di efficienza e di economicità, ma, con ogni probabilità, si avrà un aumento complessivo dei costi del settore pubblico.

E' quindi nella riorganizzazione e nella innovazione del settore pubblico centrale e locale che risiede la chiave per garantire non solo la sostenibilità economica dell'attuazione del federalismo, ma anche la possibilità di cogliere l'opportunità di migliorare drasticamente efficienza e qualità della pubblica amministrazione.

La numerosità degli enti coinvolti, e la relativa omogeneità dei processi innovativi che è necessario attivare (ad es. i servizi che deve erogare un comune sono molto simili a quelli di ogni altro comune) possono consentire grandi risparmi se il processo innovativo viene indirizzato e governato con intelligenza e lungimiranza.

Questo obiettivo - proprio perché l'autonomia decisionale e gestionale degli enti locali è uno dei presupposti del federalismo - può essere conseguito solo mediante l'elaborazione di una **visione comune dell'innovazione nello stato federale** e di un percorso condiviso per la definizione e l'attuazione di tale visione.

Gli elementi necessari per una visione condivisa

Consideriamo elementi necessari per avviare una visione condivisa dello sviluppo dell'e-government i seguenti aspetti.

1. Il sistema pubblico di connettività per l'interconnessione di tutte le pubbliche amministrazioni.
2. Gli strumenti per l'accesso alla rete degli utilizzatori dei servizi on-line.
3. Le caratteristiche dei portali locali e nazionali che permettono l'erogazione dei servizi on-line
4. Gli strumenti per garantire la sicurezza dei servizi pubblici on-line.
5. I modelli e gli strumenti per garantire l'interoperabilità dei servizi pubblici sul territorio: il caso del Sistema informativo del lavoro.

Esaminiamo ora brevemente ognuno di questi aspetti.

1. Il sistema pubblico di connettività per l'interconnessione di tutte le pubbliche amministrazioni.

E' convinzione largamente condivisa che l'interconnessione tra tutte le pubbliche amministrazioni, centrali e locali, rappresenta una condizione abilitante per la

realizzazione dell'e-government nel nostro paese, ed un fattore di promozione per le politiche di sviluppo della Società dell'informazione.

Tale condizione è oggi in fase di avanzata realizzazione sia a livello centrale, mediante la Rete unitaria della pubblica amministrazione, sia a livello locale mediante la realizzazione delle reti regionali e territoriali. Particolarmente significative sono le attuali interazioni tra reti regionali e Rete unitaria della pubblica amministrazione e la cooperazione avviata tra le reti regionali.

Lo sviluppo del mercato delle telecomunicazioni e la necessità di fornire alle diverse reti oggi realizzate ed a quelle in via di realizzazione una aggiornata visione comune di riferimento richiedono oggi di definire congiuntamente le caratteristiche di quello che definiamo il **Sistema pubblico di connettività (SPC)**. La realizzazione del Sistema pubblico di connettività ha tra i suoi principali obiettivi quello di valorizzare le esperienze regionali avviate, di promuovere l'interazione tra le reti regionali e territoriali e le reti delle pubbliche amministrazioni centrali, di conseguire economie di scala nell'utilizzo dei servizi di rete, di promuovere il mercato dei servizi di telecomunicazione a livello nazionale e locale, di sostenere lo sviluppo delle reti territoriali nelle zone del paese ancora prive di tali infrastrutture, di garantire l'inclusione nel sistema di tutte le pubbliche amministrazioni centrali e locali, di assicurare l'interoperabilità e standard comuni di funzionalità e di sicurezza.

Uno **studio istruttorio** delle caratteristiche attese del Sistema pubblico di connettività è stato concluso dal Ministero e può rappresentare un utile elemento di riferimento per conseguire una visione condivisa.

2. Gli strumenti per l'accesso alla rete degli utilizzatori dei servizi on-line.

La trasformazione dei servizi della pubblica amministrazione in servizi on-line, che è l'obiettivo principale dei progetti di e-government che abbiamo avviato, richiede modalità di accesso ai servizi per i cittadini e per le imprese sicure, facili e utilizzabili per i servizi di tutte le amministrazioni.

L'evoluzione degli stili di vita e l'ampliamento dei mercati anche per le piccole imprese implica che cittadini e imprese siano utenti potenziali dei servizi di una pluralità di pubbliche amministrazioni, e richiede che l'accesso a tali servizi sia garantito quale che sia lo strumento di identificazione digitale utilizzato dall'utente.

Parallelamente è necessario che sia evitata la proliferazione di strumenti di identificazione digitale per l'accesso ai servizi (carta di identità elettronica, carta sanitaria, carta tributaria, carte regionali dei servizi, carte cittadine dei servizi etc.) e sia garantita la convergenza verso uno standard unitario, le cui caratteristiche di realizzazione, distribuzione e gestione siano largamente condivise, rapidamente attuabili su tutto il territorio nazionale ed economicamente sostenibili.

(L'attuale scarsità di risorse destinate all'e-government rende quanto mai necessario eliminare ogni duplicazione non necessaria di strumenti di emissione e di gestione).

Abbiamo chiamato questo standard “Carta nazionale di accesso ai servizi” ed avviato la sua realizzazione sperimentale in alcune regioni (la Regione Lombardia, individuata dalle regioni come regione capofila su questo tema).

E’ necessario verificare tale sperimentazione, estenderla in tutte le regioni e promuovere la convergenza su questo tema delle iniziative avviate da alcuni grandi comuni.

3. Le caratteristiche dei portali locali e nazionali che permettono l’erogazione dei servizi on-line

L’erogazione dei servizi on-line avviene prevalentemente sui siti o “portali” delle amministrazioni. Esiste oggi una molteplicità di portali pubblici ad ogni livello che è il prodotto della prima fase di utilizzo di Internet da parte delle amministrazioni. Ma tale molteplicità è molto spesso non governata e disorienta l’utente, allontanandolo dall’utilizzo dei nuovi servizi e non garantendo qualità, affidabilità ed omogeneità di interazione con la pubblica amministrazione.

E’ necessario definire un **modello comune di interazione on-line delle pubbliche amministrazioni**, che valorizzi la “visibilità” in rete e la specificità di ogni erogatore di servizi, ma assicuri, nello stesso tempo, unitarietà di interazione (cittadini e imprese devono poter accedere con la stessa modalità di interazione a tutti i servizi di ogni pubblica amministrazione) e certezza nell’identificazione del “fornitore” di servizi. E’ necessario inoltre che la necessaria articolazione dei portali pubblici a diversi livelli (portali nazionali, portali locali, portali settoriali) sia governata da una ben precisa rete di relazioni reciproche che facilitino l’utilizzatore e promuovano l’integrazione dei servizi.

Il modello di interazione dovrà infine prevedere adeguati livelli di accessibilità per tutte le categorie di utenti (ad esempio i disabili) per garantire adeguati diritti di accesso ai servizi digitali.

4. Gli strumenti per garantire la sicurezza dei servizi pubblici on-line.

Un sistema pubblico di e-government non può prescindere dalla sicurezza. La promozione dell’utilizzo dei servizi di e-government presuppone infatti che sia alta la fiducia che gli utenti, cittadini e imprese, nutrono nei confronti dei nuovi servizi dell’amministrazione.

Un sistema interconnesso di servizi di e-government, distribuito su tutto il territorio nazionale e animato da una molteplicità di attori, pone di per sé stesso la necessità di assicurare un adeguato livello di sicurezza al suo funzionamento.

Come è noto, inoltre, la sicurezza di un sistema si misura sulla componente più debole del sistema, dalla quale dipende la sicurezza dell’intero sistema.

Occorre quindi definire un insieme di standard minimi condivisi di sicurezza per ogni attore del sistema e promuovere il conseguimento di tali standard mediante azioni di sostegno a livello nazionale e locale. La partecipazione delle regioni e delle amministrazioni locali al **“Comitato tecnico nazionale per la sicurezza**

informatica e delle telecomunicazioni nelle pubbliche amministrazioni” recentemente avviato può essere il primo passaggio per definire un quadro comune di riferimento e di sviluppo di iniziative su questo tema.

5. I modelli e gli strumenti per garantire l’interoperabilità dei servizi pubblici sul territorio: il caso del Sistema informativo del lavoro.

Il trasferimento di competenze e di poteri alle Regioni ed alle amministrazioni locali in molti settori implica la riorganizzazione e lo sviluppo di sistemi informativi a livello locale e nazionale. L’amministrazione centrale deve riorientare i suoi sistemi dalla gestione operativa al supporto alle decisioni. Analogamente, a livello regionale devono essere sviluppati sistemi per la decisione e l’indirizzo, mentre a livello provinciale e locale devono essere operativi sistemi di supporto all’erogazione dei servizi. E’ necessario fornire all’insieme di questi processi un quadro di riferimento comune che garantisca informazioni affidabili per la decisione e l’indirizzo ai diversi livelli di governo e, soprattutto, che garantisca l’estensione dei servizi su tutto il territorio nazionale.

Il caso del **Sistema informativo del lavoro** è oggi il più significativo, sia per l’avanzato livello di realizzazione in alcune regioni, sia per l’urgenza della sua disponibilità per un efficace funzionamento del mercato del lavoro, sia per la rilevanza sociale, economica e politica di questo tema.

Promuovere e realizzare un Sistema informativo del lavoro condiviso, efficace, rapidamente sviluppabile, economico, e tale da **garantire l’incrocio tra domanda e offerta di lavoro su tutto il territorio nazionale** è un obiettivo importante anche per le indicazioni in termini di modello di riferimento per altri settori implicati in radicali trasferimenti di competenze.

Particolare importanza assume, per il conseguimento di questo obiettivo, la cooperazione che si è avviata tra molte regioni italiane nel definire una visione condivisa del sistema e della sua architettura, nell’ambito dei lavori del Tavolo tecnico attivo presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Ma il settore del lavoro è solo il primo in ordine temporale: analoga capacità di cooperazione deve essere utilizzata nei settori della sanità, del fisco, della cultura, della internazionalizzazione etc.

Il percorso per la definizione e l’attuazione di una visione condivisa.

Per ognuno dei temi descritti è necessario produrre e condividere in tempi brevi un documento di “visione” che rappresenti il necessario indirizzo per ogni approfondimento tecnico.

Sia il documento di visione, sia i documenti tecnici dovranno essere elaborati e verificati nell’ambito del Comitato tecnico che abbiamo insieme costituito, e che sta già attivamente operando su nostro mandato.

Questo percorso di condivisione dovrà coinvolgere necessariamente i comuni, le province e le comunità montane e ricevere l'approvazione della Conferenza unificata.

La condivisione di questi documenti di riferimento sarà la condizione necessaria per lo sviluppo futuro del programma di e-government e per l'utilizzo delle risorse disponibili.

E' infatti solo a partire da un quadro complessivo di riferimento condiviso e ben delineato che sarà possibile individuare contenuti, modalità di attuazione e priorità per l'utilizzo dei fondi per l'e-government e garantire, anche nell'ambito degli accordi di programma che definiremo a livello regionale, efficacia ed economicità degli interventi.

Parallelamente dovrà svilupparsi l'attività della rete dei **Centri regionali di competenza per l'e-government e la società dell'informazione (CRC)**, le strutture di cooperazione che stiamo insieme costituendo in tutte le regioni con la partecipazione delle province, dei comuni e delle comunità montane.

Tali Centri di competenza non sono gli uffici regionali del Ministero, sono, al contrario, **organismi di cooperazione paritaria** che assumono lo statuto organizzativo più adatto alla specificità ed al livello di maturazione dei processi innovativi in ogni territorio. La loro crescita ed il loro funzionamento in rete rappresenta una modalità organizzativa inedita di collaborazione, che cerca di fornire una risposta efficace ed operativa alla complessità ed alla variabilità del processo di attuazione dell'innovazione nell'Italia federale.

L'attività di cooperazione finora svolta nella prima attuazione dell'e-government, e l'attività di elaborazione di una visione condivisa, ha necessità di trovare un luogo adeguato di rappresentazione e di comunicazione a livello nazionale.

Per soddisfare questa necessità si propone di organizzare congiuntamente nel mese di marzo la **1^ Conferenza per l'innovazione nelle regioni italiane**, che potrà rappresentare la conclusione adeguata dei seminari organizzati nelle diverse regioni, e contribuire a porre il tema dell'innovazione locale al centro dei lavori della Seconda Conferenza internazionale sull'e-government che aprirà nel mese di luglio il semestre di Presidenza italiana dell'Unione Europea.