

*Alessandro Osnaghi
Università di Pavia*

Riflessioni sull'e-government

*Relazione per il Convegno "Le riforme perdute della P.A."
Roma, 29 maggio 2008*

Alla fine degli anni 90 anche in Italia, come in tutti i paesi sviluppati, si è cominciato a parlare di e-government e da allora è trascorso un tempo che equivale ad un'era geologica, se misurato con la scala della evoluzione delle tecnologie e dei servizi ICT. In questo periodo si sono succedute tre legislature e governi di diverso colore e oggi, in un momento di cambiamento del quadro politico, sembra utile fare una riflessione sui progressi realizzati e su quelli mancati per chiederci se sia ancora necessario parlare di e-government e se si come riprendere l'iniziativa.

Negli ultimi tempi infatti la stessa parola e-government sembra essere scomparsa dal lessico dei politici e degli amministratori. Si sente tuttora parlare di società della conoscenza o di innovazione nella PA e se proprio si vuole premettere una *e* si discute di e-democracy, di e-participation o di e-health. Si tratta di temi di grande rilevanza, ma che poco - tranne che l'e-health - hanno a che fare con la modernizzazione dell'Amministrazione e dei suoi servizi attraverso un sapiente utilizzo delle tecnologie della informazione e della comunicazione.

In un paese dove, per cultura giuridica e amministrativa, tutto ciò che non è esplicitamente consentito è illegittimo e dove, prevalendo la forma sulla sostanza, non è possibile interpretare in modo estensivo norme che non potevano prevedere l'utilizzo di strumenti innovativi basati tecnologie non ancora esistenti, l'e-government necessitava prima di tutto di un adeguamento abilitante del quadro normativo e di una revisione dell'organizzazione delle amministrazioni, per evitare di applicare le nuove tecnologie a processi concepiti in un contesto completamente diverso.

In Italia ci si era preparati per tempo, almeno per quanto riguardava alcuni aspetti di semplificazione e di adeguamento normativo introdotti alla fine degli anni 90 dalle leggi Bassanini (confluiti poi nel DPR 445/2000 "Testo Unico in materia di documentazione amministrativa") tra cui, ad esempio, quelli relativi alla firma digitale. Sempre su iniziativa dell'allora ministro per la Funzione Pubblica Bassanini, ci si era rapidamente allineati al trend internazionale in atto e si era predisposto un primo Piano di Azione di e-government, approvato nel giugno 2000 dal governo Amato. La storia dell'e-government attraverso i governi successivi è stata oggetto di molte analisi e non è certamente una storia di successi: nessuno degli obiettivi di natura sistemica proposti nella visione strategica di quel piano è stato raggiunto.

Non si può non riconoscere che in questi anni molte pubbliche amministrazioni centrali e locali abbiano realizzato significativi progressi, ma si è trattato quasi esclusivamente dell'erogazione in rete dei servizi ai cittadini ed alle imprese. Soprattutto nel caso degli Enti locali, siamo di fronte ad un panorama frammentato e a macchia di leopardo e ad una situazione disomogenea a livello nazionale, che di fatto determina un aggravamento

piuttosto che un riduzione del divario digitale. Poco o nulla è stato fatto per l'adeguamento dei sistemi di back-office finalizzato alla gestione del documento informatico in tutte le sue implicazioni e all'automazione dei procedimenti amministrativi. Il risultato che oggi registriamo è un continuo arretramento della posizione dell'Italia nelle classifiche degli analisti internazionali.

L'erogazione in Internet dei servizi ai cittadini e alle imprese rappresenta solo la fase infantile dell'e-government e rileggendo oggi il Piano d'Azione del 2000 si può constatare che non era considerata una priorità dell'utilizzo dei fondi allora stanziati, provenienti dal ricavato della gara per l'UMTS, che erano piuttosto destinati a supportare l'integrazione tra amministrazioni; quindi non servizi erogati ai cittadini, ma servizi erogati direttamente ad altre amministrazioni. Finanziare progetti finalizzati esclusivamente all'erogazione dei servizi ai cittadini è stato un cambiamento di strategia ed una scelta politica successiva.

Non si vuole sostenere che questa prima fase dell'e-government - che come tutte le statistiche dimostrano è ben lungi dall'essere completata - non dovesse essere percorsa e che oggi non la si debba completare, ma piuttosto obiettare sulla opportunità di impiegare i fondi messi a disposizione dal Piano per realizzare questa tipologia di servizi. Si tratta infatti di risultati che per la maggior parte si sarebbero ottenuti anche in assenza di un Piano nazionale organico e che le amministrazioni avrebbero gradualmente realizzato comunque anche con fondi propri. Infatti l'erogazione di servizi in rete è un naturale portato della evoluzione tecnologica e corrisponde spesso ad un interesse generale dell'amministrazione prima ancora che a quello dei cittadini, come è evidente, ad esempio, nel caso del Fisco Online. Oggi il Codice della amministrazione digitale prevede - senza indicare le relative fonti di finanziamento - un vero e proprio diritto degli utenti ad ottenere in rete i servizi delle pubbliche amministrazioni, ma il tipo dei servizi che è possibile erogare incontra peraltro rilevanti limitazioni nel mancato adeguamento dei sistemi informativi di back-office, i cui progetti sono stati esplicitamente esclusi dalle possibilità di finanziamento dal governo che ha ereditato i fondi del Piano.

La natura sistemica dell'e-government, nella sua più vera accezione, ha messo in evidenza l'inadeguatezza strutturale del Paese, istituzionale, organizzativa, di governance e anche tecnica, in sostanza la sua incapacità a fronteggiare le sfide della modernità e dell'innovazione, come del resto avviene in ogni altro settore che riguarda le infrastrutture ed i servizi generali del Paese, alla cui realizzazione e al cui funzionamento concorrono una molteplicità di amministrazioni e di livelli istituzionali.

Nel quadro istituzionale ed amministrativo attuale constatiamo quotidianamente l'incapacità di decidere e realizzare importanti infrastrutture di natura materiale, ma la stessa situazione si verifica anche quando si tratta di progettare e realizzare servizi e infrastrutture di natura immateriale, come quelle basate sulle ICT. In questa situazione il Piano di e-government sarebbe stato solo un *wishful thinking*, una *mission impossible*.

Per trovare una risposta alla domanda se oggi sia ancora necessario parlare di e-government è importante convenire su cosa si debba realmente intendere per e-

government e può essere utile rivisitare gli obiettivi del Piano di Azione del 2000 per verificare se siano ancora attuali e se sì quali siano gli ostacoli da rimuovere per realizzarli in tempi ragionevoli o se invece, per accelerare la modernizzazione della PA grazie alle tecnologie ICT, il nuovo governo si debba dare nuovi obiettivi e diverse priorità.

Non solo erogazione di servizi in Internet

Oggi, come allora, non si può interpretare l'e-government solo come erogazione in Internet dei servizi di ogni singola amministrazione. Come già notato questo risultato di per sé non richiederebbe un Piano nazionale e un intervento finanziario specifico, se non come fattore di accelerazione e di omogeneizzazione dei servizi. Tutte le amministrazioni centrali e locali utilizzano da decenni le tecnologie dell'informazione per la gestione dei propri processi amministrativi e operativi interni e l'evoluzione tecnologica dei loro sistemi informativi a supporto della evoluzione organizzativa interna è un processo naturale e continuo, anche se può incontrare grandi difficoltà nelle amministrazioni locali di minore dimensione e capacità tecnologica e di spesa.

L'e-government dovrebbe piuttosto mirare ad utilizzare le moderne ICT non solo per rendere più efficiente il funzionamento interno delle amministrazioni, ma per creare un "nuovo modello" di amministrazione e che possa liberare il cittadino dalla maggior parte delle proprie incombenze.

Grazie alle reti a larga banda e alle tecnologie di Internet, tutti hanno oggi coscienza, fino a considerarla una cosa quasi ovvia, di quale sia il cambiamento di paradigma abilitato dalle moderne ICT: ognuno di noi, anche da casa, può personalmente sperimentare il fatto che i dati e le informazioni di cui ha bisogno possono trovarsi fisicamente in qualsiasi luogo del pianeta, anche il più remoto, che non abbiamo neppure bisogno di sapere dove sono e che questo non ci impedisce di utilizzarle come se fossero sulla nostra scrivania. Ancora pochi anni fa questa possibilità non era per nulla scontata: è sufficiente ricordare che quando il Piano di e-government è stato concepito Google, come azienda, aveva poco più di un anno di vita e quasi nessuno ne aveva ancora sentito parlare.

Il fatto tecnologico più rilevante sfugge però all'osservazione dei più ed è che oggi le ICT consentono non solo alle persone, ma anche ai sistemi informatici di una organizzazione di accedere secondo modalità standard e in modo automatico, ovviamente se autorizzati, ai dati ed ai servizi erogati da sistemi appartenenti ad altre organizzazioni, ovunque si trovino.

Questa possibilità tecnologica e la sua traduzione normativa nel DPR 445/2000 - oggi confluita nel Codice della amministrazione digitale - costituivano il presupposto del Piano del 2000 (anche se per la verità alla data la tecnologia non era del tutto matura, ma lo sarebbe diventata, come è avvenuto, in tempi più brevi di quelli ipotizzati per la realizzazione del Piano).

La visione del Piano di e-government del 2000

La visione della nuova amministrazione abilitata da questa evoluzione era sintetizzata in alcune proposizioni del Piano che può essere di interesse ricordare e citare:

- *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 di Azione non faceva riferimento esplicito all'erogazione di servizi per via telematica e l'e-government come veniva allora proposto non si riferiva principalmente alla erogazione dei servizi in rete ai cittadini e alle imprese, ma a servizi che avrebbero dovuto essere erogati da amministrazione ad amministrazione automaticamente e senza intervento o mediazione umana. Il Piano elencava anche le macro-azioni progettuali necessarie per realizzare questi obiettivi:

- *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.*

L'e-government veniva quindi proposto fondamentalmente come un progetto di integrazione e di interoperabilità tra i sistemi informativi delle diverse amministrazioni ed

è proprio da questo punto di vista che gli obiettivi del Piano del 2000 appaiono oggi completamente mancati, ma sicuramente ancora attuali.

Solo attraverso l'integrazione tra i sistemi informativi delle amministrazioni è possibile offrire ai cittadini un nuovo volto della pubblica amministrazione. Si tratta di un obiettivo strategico comune a tutti i paesi avanzati, che per la verità non è mai stato messo in discussione dai governi che da allora si sono succeduti.

L'Obiettivo 2¹ delle "Linee strategiche verso il Sistema nazionale di e-government" del 16 gennaio 2007 riproponeva 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 banche dati e dei registri di interesse nazionale.

Simili obiettivi richiedono un approccio sistemico e non si realizzano per l'azione isolata di singole amministrazioni e in base a generici documenti di indirizzo. Per integrare le banche dati delle amministrazioni serve un programma nazionale di lungo periodo, articolato in progetti attuativi con obiettivi temporali e funzionali ben identificati e serve identificare le risorse e gli strumenti di governance capaci di assicurare la collaborazione progettuale coordinata di tutte le pubbliche amministrazioni centrali e locali coinvolte.

Le infrastrutture SPC e SPCCoop

Nelle due precedenti legislature si è lavorato, con molta enfasi e altrettanta lentezza, alla realizzazione dei servizi infrastrutturali del Sistema Pubblico di Connettività (SPC), ma sono mancate fondamentali iniziative propedeutiche per l'interoperabilità.

Dopo anni di elaborazione, le Regole tecniche per il Sistema Pubblico di Connettività e per la cosiddetta "cooperazione applicativa" (SPCCoop) sono in corso di emanazione in questi giorni, tuttavia gli standard specificati per il trasporto delle informazioni (si tratta di specifiche non del tutto aderenti agli standard industriali oggi consolidati) non solo non

¹ **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 di 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.

costituiscono una condizione sufficiente per realizzare l'interoperabilità, ma considerando lo stato dell'arte della sicurezza delle reti e degli standard relativi ai modelli di integrazione a servizi, non sono più neppure una condizione necessaria.

Sono state rese disponibili le infrastrutture ed i servizi di supporto alla interconnessione, ma non è stato predisposto un piano nazionale per assicurare che in tempi certi tutte le amministrazioni del Paese siano effettivamente interconnesse tra loro e messe nelle condizioni di erogare in rete i propri servizi alle altre amministrazioni. Utilizzando una metafora, si possono descrivere i servizi infrastrutturali di SPC e SPCCoop che sono stati predisposti come una autostrada che attraversa un territorio dove non sono stati previsti i raccordi con i caselli di accesso.

L'integrazione delle amministrazioni e gli standard semantici

Elemento ancora più critico ai fini dell'interoperabilità il fatto che nelle passate legislature non sia stata promossa alcuna azione organica (era prevista già nel Piano del 2000) per la definizione degli standard applicativi che specificano la struttura e la semantica dei dati che le amministrazioni si devono scambiare e dei servizi che devono esporre ai sistemi informativi delle altre amministrazioni.

Si tratta di una complessa attività di specificazione dei dati delle amministrazioni - almeno di quelli che vengono scambiati - che deve essere necessariamente svolta da una struttura tecnica specialistica capace di dare attuazione all'articolo 117, comma 2, lettera r), della Costituzione, che affida allo Stato il "coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione statale regionale e locale" e al conseguente Art. 14 del Codice della amministrazione digitale² pure rimasto senza pratica attuazione, in modo che si possa gradualmente recuperare il grave ritardo accumulato, anche rispetto a quanto fatto da tempo in altri paesi.

In conclusione, se anche le amministrazioni, specialmente le locali, fossero connesse in rete, oggi non saprebbero in quale forma scambiare i dati con le altre amministrazioni e quale significato attribuire alla loro codifica e quindi, anche volendolo fare, non sarebbero in grado di procedere all'adeguamento dei propri sistemi informativi per esporre alle altre amministrazioni i propri registri di interesse nazionale.

La semplificazione e l'eliminazione dei certificati

La XVI legislatura ed il nuovo governo sembrano offrire condizioni di stabilità, continuità e durata ottimali per completare il quadro delle iniziative che abilitano la cooperazione applicativa e per promuovere un programma finalizzato di progetti nazionali per realizzare gli obiettivi di semplificazione proposti da tempo.

² *Art 14. Rapporti tra Stato, regioni e autonomie locali.*

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

Uno dei progetti nazionali da attivare potrebbe proporsi, ad esempio di realizzare finalmente l'abolizione dei certificati anagrafici - e di conseguenza anche delle auto-certificazioni - come primo caso di integrazione tra amministrazioni, dando finalmente pratica attuazione all'Art. 43, comma 4 del DPR 445/2000³ (ripreso successivamente dall'Art. 50 del Dlgs 5 marzo 2005, n. 82 "Codice della amministrazione digitale") e consentendo alle amministrazioni procedenti di accedere direttamente attraverso la rete agli archivi anagrafici comunali.

La tematica dell'erogazione dei servizi dei Comuni alle altre amministrazioni, nella modalità della cooperazione applicativa, è di grande complessità organizzativa e tecnica e per quanto riguarda in particolare l'accesso ai dati demografici è ancora ostacolata da difficoltà e rigidità interpretative dovute all'intreccio di norme apparentemente incoerenti. È tuttavia una questione chiave per ogni strategia di e-government che si prefigga la semplificazione e l'integrazione dei procedimenti amministrativi e dovrà necessariamente trovare una soluzione concertata per tutti gli Enti locali.

Per riconoscere la complessità di un progetto nazionale finalizzato a consentire, nei fatti e non solo in teoria, ai sistemi informativi delle amministrazioni procedenti, che debbano utilizzare informazioni di natura anagrafica di accedere in modo automatico e diretto, nel corso di un proprio procedimento, ai registri informatizzati dei Comuni coinvolti, può essere utile richiamare le principali macro-azioni necessarie:

1. Nel momento in cui sulla rete di interconnessione tra le amministrazioni (SPC) sono resi operativi i servizi infrastrutturali di supporto della interoperabilità e della cooperazione applicativa, i sistemi informatici di tutti i Comuni italiani, grandi e piccoli, dovrebbero essere connessi fisicamente al Sistema Pubblico di Connettività.
2. I sistemi informatici di back-office di tutti i Comuni dovrebbero venire adeguati per poter esporre sul SPC in modalità cooperativa, cioè accessibile ad una applicazione informatica di un'altra amministrazione i servizi di "visura automatica" relativi ad ogni informazione che hanno il potere di certificare.
3. Tutti i Comuni dovrebbero adottare non solo gli stessi standard per l'interazione telematica e la sicurezza dell'accesso, standard che oggi 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 e la gestione delle autorizzazioni. Questi ultimi sono standard 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 statale compete di farlo.
4. Le amministrazioni procedenti dovrebbero adeguare i propri sistemi di back-office e le proprie procedure informatizzate per accedere ai servizi delle amministrazioni certificanti.

³ 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)

È evidente che queste complesse azioni non possono avvenire per iniziativa spontanea delle singole amministrazioni (nel caso discusso dei singoli Comuni) e che si dovranno creare strutture operative capaci di governare la complessità degli aspetti di coordinamento istituzionale ed organizzativo, oltre alla complessità degli aspetti tecnici, che devono essere affrontati per dare attuazione a norme che comportano l'azione coordinata di molte amministrazioni, difficoltà che sono intrinseche al sistema istituzionale del Paese e che si manifestano anche quando si tratta di perseguire obiettivi condivisi e sottratti alla dialettica politica delle parti.

Il finanziamento dei progetti di integrazione

Per implementare la “cooperazione applicativa” è soprattutto necessario affrontare con modelli nuovi il finanziamento dei progetti che implicano da parte delle amministrazioni investimenti i cui ritorni sono difficili da misurare e sicuramente sono solo sul lungo periodo. Su come distribuire tra gli enti coinvolti i costi dell'interoperabilità, non aiuta l'Art. 43, comma 4 della 445/2000, che prevede l'accesso senza oneri per l'amministrazione procedente, e quindi con onere a carico 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. Tuttavia prevedere un accesso oneroso sarebbe un rimedio peggiore del male: in un caso si disincentiva chi deve fornire il servizio dall'offrirlo e nell'altro che lo dovrebbe usare dall'usarlo.

Per discutere, anche da un punto di vista economico, il caso dell'accesso ai registri demografici precedentemente discusso, è importante notare che gli amministratori degli Enti locali non saranno sicuramente incentivati a sostenere costi di sviluppo e di gestione di servizi che vengono erogati solo a beneficio di altre amministrazioni e non dei propri amministrati e potenziali elettori. Preferiranno piuttosto investire le proprie risorse nell'erogazione di servizi destinati direttamente ai propri cittadini, che presumibilmente garantiscono un ritorno politico diretto. In effetti la prima fase di e-government ha visto un impegno delle amministrazioni esclusivamente in progetti di erogazione in Internet di servizi destinati ai cittadini e alle imprese, impegno peraltro incentivato e favorito dalle modalità di erogazione dei co-finanziamenti ai progetti che esplicitamente escludevano interventi sul back-office.

Per avere una speranza di successo nei progetti strategici nazionali di interoperabilità, che coinvolgono molte o tutte le amministrazioni a vari livelli di governo, bisogna affrontare il problema di un'equa e ragionevole distribuzione dei costi relativi. Sarà necessario stabilire preventivamente attraverso gli studi di fattibilità, che la legge prevede, ma di cui, soprattutto nelle amministrazioni locali, si è persa ogni traccia, le opzioni tecniche ed organizzative ed i costi dei progetti, in modo che sia possibile individuare gli stanziamenti complessivi a carico della fiscalità generale necessari per finanziare integralmente i costi di sviluppo e di esercizio per tutti quei servizi che le amministrazioni sono tenute ad erogare a beneficio di altre amministrazioni, senza averne un beneficio diretto.

Si tratta di un modello del tutto diverso da quello adottato finora per i bandi di e-government, che hanno finanziato parzialmente e a pioggia progetti presentati dalle amministrazioni al di fuori di un quadro di riferimento sistemico, rispondenti ad esigenze puramente locali e in gran parte duplicati. Finanziando integralmente i progetti di integrazione e gli interventi sul back-office necessari, con il vincolo che siano rispondenti a requisiti e specifiche predefiniti, si potranno attenuare anche gli effetti negativi legati alla volatilità degli obiettivi e delle priorità, che è tipica delle amministrazioni locali. Questi progetti hanno, per la loro complessità e natura, una durata che normalmente supera il mandato degli amministratori e impegnano anche gli amministratori successivi e si è quasi sempre verificato che, indipendentemente dal colore politico, questi ultimi abbiano smontato quanto fatto dai predecessori. Anche per questo è necessario il vincolo di un piano nazionale su cui si è impegnati contrattualmente.

Il back-office

Sono finora mancati i presupposti per lanciare progetti che appartengano alla fase matura dell'e-government, soprattutto per l'assenza di coesione e di sostanziale unità di intenti tra i diversi livelli istituzionali, per l'incapacità strutturale di passare dall'enunciazione di generiche linee guida alle azioni progettuali necessarie alla loro implementazione e, in sede operativa, per l'assenza di adeguate strutture di governance e di gestione dei progetti.

L'adeguamento al Codice della Amministrazione digitale dei sistemi informativi di back-office di tutte le amministrazioni, e in particolare dei Comuni, che sono per la grandissima parte di piccole o piccolissime dimensioni, deve essere affrontato in modo innovativo, soprattutto dal punto di vista organizzativo e della governance per poter impostare con successo il passaggio alla seconda fase dell'e-government.

Molti servizi di utilità per i cittadini, per i professionisti e per le imprese sono di competenza degli Enti locali e si dovranno creare le condizioni affinché tutti i Comuni, anche quelli piccoli, possano utilizzare al meglio le moderne tecnologie dell'informazione e per assicurare a tutti i cittadini le stesse opportunità indipendentemente dal territorio di residenza, evitando di aggiungere alle fratture che già dividono il Paese anche la frattura digitale.

Per quanto riguarda l'informatizzazione del back-office, sarà opportuno intervenire non solo con azioni di indirizzo, ma anche proponendo soluzioni informatiche di carattere generale, soprattutto nei settori applicativi orizzontali, che comportano lo svolgimento di funzioni comuni a tutte le amministrazioni, dove gli aspetti normativi e la conformità a regole tecniche nazionali assumono un ruolo determinante e dove oggi il Codice dell'Amministrazione digitale impone adempimenti precisi.

Tra queste applicazioni rientrano prioritariamente quelle connesse al trattamento del documento informatico in tutti i suoi aspetti, dalla firma digitale, al protocollo informatico alla trasmissione e alla archiviazione. Vi rientra anche la gestione informatizzata dei flussi di lavoro e degli scambi documentali con amministrazioni terze,

che sono funzionali allo svolgimento dei procedimenti e delle attività amministrative di competenza (si pensi allo Sportello Unico per le Attività Produttive). In sostanza si tratta di tutte quelle attività progettuali e di ridisegno dei processi che i politici semplificano in slogan come “eliminazione dei certificati” o “sparizione della carta” ai quali è però necessario far seguire un programma preciso, progetti e piani concreti e adeguati finanziamenti. Dichiarare, come è si è fatto in passato, che questi progetti si devono finanziare con i risparmi ottenuti appare a dir poco semplicistico. I risparmi, se ci saranno, verranno nel lungo termine e le amministrazioni non possono certo spendere oggi soldi che forse risparmiarono domani.

L'informatizzazione dei Comuni piccoli e medi

I sistemi informatici di back-office da realizzare sono molto complessi, ma funzionalmente identici per tutti gli Enti della stessa classe. Se le amministrazioni centrali e le grandi amministrazioni locali possono, e in molti casi lo fanno attraverso società o enti strumentali, dotarsi delle competenze necessarie, la stessa cosa non appare possibile e neppure ragionevole per comuni piccoli e medi. I quasi 6000 comuni al di sotto dei 5000 abitanti con una popolazione di oltre 10 milioni - ma includerei per queste considerazioni tutti i circa 7500 comuni al di sotto dei 20.000 abitanti con una popolazione pari alla metà circa della popolazione italiana - non possono disporre delle competenze necessarie per utilizzare le nuove tecnologie e soprattutto realizzare sistemi informatici il cui costo di esercizio annuo per abitante sia sopportabile ed equilibrato.

Un nuovo programma di e-government dovrà individuare le modalità per mettere tutte le amministrazioni in condizioni di procedere di pari passo, sostenendo la capacità delle amministrazioni piccole e medie di far fronte alle attività di progettazione tecnica ed organizzativa. Una risposta potrà essere trovata nella gestione aggregata dei loro sistemi di back-office con modalità che rispettino la titolarità dei dati e dei procedimenti. Le iniziative finora proposte per risolvere questo problema quali i Centri Servizi Territoriali, poi ALI, e quelle basate sul riuso non sembrano rispondere pienamente a questa esigenza e sarà necessario studiare soluzioni più innovative ed efficaci.

La governance dei progetti

Le fasi mature dell'e-government presuppongono sempre la collaborazione progettuale di molte amministrazioni a diversi livelli istituzionali, si tratta di una ulteriore criticità per la governance dei progetti. Le amministrazioni non dispongono di efficaci strumenti operativi e amministrativi per lavorare insieme alla realizzazione di progetti di ICT innovativi e complessi: queste difficoltà sono state drammaticamente evidenziate nella prima fase di attuazione del Piano di e-government. Le amministrazioni locali in particolare, operano in un sistema di vincoli amministrativi e di processi decisionali che rendono pressoché impossibile fare sistema e anche quando, per puro caso o per condizioni molto particolari, da una collaborazione circoscritta nel tempo si ottiene un risultato positivo, diventa poi praticamente impossibile assicurare la sostenibilità nel tempo delle soluzioni informatiche realizzate e la loro diffusione.

La gestione dell'identità in rete: il caso CIE

Sul fronte dell'identificazione per l'accesso ai servizi è di dominio pubblico la vicenda paradossale della Carta di Identità Elettronica, eclatante esempio della inadeguatezza strutturale dell'Amministrazione nel suo complesso di ottenere risultati in tempi ragionevoli e confrontabili con quelli di altri paesi.

Per motivi il cui razionale può sfuggire, la carta di identità elettronica è diventata una sorta di feticcio ed è stata assunta 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 personale dell'utente.

Da otto anni i ministri competenti di ogni governo 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 di entrambi gli schieramenti non sono mai state mantenute e c'è motivo di ritenere che continueranno a non esserlo.

Il tema della gestione dell'identità in rete, della tutela della privacy e della sicurezza restano fondamentali per ogni strategia di e-government e vanno affrontati in modo innovativo e pragmatico e non per slogan. Per non ripetere gli errori di tutti i predecessori, il nuovo governo dovrebbe sganciare la carta di identità elettronica da ogni suo collegamento diretto con le esigenze dell'e-government e dell'accesso in Internet ai servizi e riportarla al suo obiettivo originale di documento di identità non falsificabile. Prima o poi tutti l'avremo ugualmente!

Si è trattato di un caso sintomatico della impossibilità strutturale del Paese di realizzare iniziative di natura sistemica, che richiedano il concerto di più di un ministro (erano almeno 4 in questo caso: Interno, Finanze, Funzione Pubblica-Innovazione e Affari regionali) e anche degli Enti locali.

Conclusione

Concludendo questa relazione vorrei esprimere la convinzione che, anche attraverso un approccio sistemico dell'uso delle ICT, sia davvero possibile indirizzare tutta l'amministrazione pubblica italiana su un percorso di efficienza e di innovazione, conscio però che l'innovazione più che dalle leggi, che ci sono e sono solo abilitanti, è soprattutto fatta da persone che vogliano e sappiano attuarle, sia quelle che operano a livello politico, sia quelle che operano a livello tecnico o organizzativo e che soprattutto sulle persone è necessario investire. Senza persone innovative, o se la spinta degli innovatori viene frenata dalle situazioni ambientali in cui operano, non sarà possibile recuperare la competitività del Paese.