

LA DIGITALIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE COME OCCASIONE DI INNOVAZIONE

RELATORE

Prof. Fabio Pistella

CANDIDATO

Vincenzo Giacalone

CORRELATORE

Prof. Nunzio Casalino

INDICE

PREFAZIONE

CAP 1 INNOVAZIONE TECNOLOGICA E INNOVAZIONE ORGANIZZATIVA NELLA P.A. ITALIANA

- 1.1. La valenza dell'innovazione nella società moderna e in particolare nella pubblica amministrazione
- 1.2. Il ruolo delle tecnologie dell'informatica e più in generale nell' ICT
- 1.3. La digitalizzazione della P.A.
- 1.4. Posizionamento dell'Italia nella digitalizzazione della P.A.
- 1.5. Strumenti tecnologici per realizzare l'Amministrazione Digitale:
 - gestione dei flussi documentali
 - firma digitale
 - casella di posta elettronica certificata

CAP 2 RECENTI INTERVENTI LEGISLATIVI PER PROMUOVERE LE FUNZIONALITÀ DELLA P.A. : LA DIMENSIONE AMMINISTRATIVA E GESTIONALE

- 2.1 Decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni
- 2.2 Riforma della contabilità dello stato
- 2.3 Sistema informativo come prerequisito per il federalismo fiscale

CAP 3 LINEE DI INTERVENTO PER REALIZZARE L'AMMINISTRAZIONE DIGITALE E LA DIMENSIONE TECNOLOGICA

- 3.1** Riforma del CAD
- 3.2** Quadro complessivo della programmazione: le 10 linee d'azione per il raggiungimento degli obiettivi nazionali di e-government
- 3.3** Il finanziamento della spesa programmata
- 3.4** Progetti per il miglioramento delle performance della pubblica amministrazione
- 3.5** Progetti di innovazione dei servizi per cittadini e imprese
- 3.6** Progetti di innovazione delle tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni

CAP 4 LA DIMENSIONE EUROPEA E LE PROSPETTIVE NEL MEDIO TERMINE

PREFAZIONE

La riforma della Pubblica Amministrazione ha un ruolo centrale nella crescita della competitività e della capacità potenziale dell'economia italiana, inoltre: la riforma della PA è diventata ancor più necessaria e urgente nell'attuale situazione che richiede un'azione dello Stato per uscire dalla situazione di crisi e cogliere le opportunità di ripresa. Basti notare che oltre il 50% del PIL è "intermediato" dalla PA.

E' fuori dubbio che la qualità delle prestazioni della PA sono un fattore decisivo nella competizione globale che si svolge tra i sistemi paesi. Una delle manifestazioni più dirette di questo rilievo è la valenza che la qualità della PA esercita sulla localizzazione di attività produttive nello scenario internazionale, questo è solo un esempio di come la riforma della P.A. può contribuire direttamente a rilanciare l'efficienza e la produttività in tutto il paese.

In considerazione di quanto sopra è in fase avanzata di realizzazione un complesso di interventi per il rilancio della P.A., tra i più significativi la cosiddetta "Riforma Brunetta" codificata nel decreto legislativo n. 150/2009 di riforma della pubblica amministrazione, entrato in vigore alla fine dello scorso anno. Il decreto legislativo che interviene con una revisione complessiva delle regole relative al pubblico impiego per un totale di 3,6 milioni di dipendenti pubblici, al fine di migliorare la produttività del lavoro nonché la trasparenza ed è entrato in vigore il 15 novembre dell'anno scorso, pone il cittadino con le sue esigenze e le sue aspettative al centro dell'attività della PA e adotta la valutazione delle prestazioni come strumento per conseguire un loro miglioramento continuo.

L'adozione di *standard* e di *benchmarking* (vale a dire il confronto con situazioni di eccellenza), e la misurazione della *customer satisfaction* sono tra le scelte specifiche adottate per dare concretezza all'azione di riforma. Occorre infatti tenere presente che precedenti riforme delle P.A. e in particolare del pubblico impiego sono state caratterizzate da grandi aspettative ma da risultati non soddisfacenti. Decisiva per il

successo della riforma è l'adozione di un meccanismo di incentivi e disincentivi basato su una selezione competitiva dei meritevoli, che vengono premiati con riconoscimenti non solo economici.

In sintesi l'ottenimento dei risultati programmati convenuti, o se si vuole tra vertice dell'Amministrazione e dipendenti assume il giusto rilievo superando la visione finora prevalente in base alla quale il rispetto delle regole non era solo un vincolo, ma anche quasi un valore in sè.

Il coinvolgimento degli utenti (o dei clienti, per sottolineare che il rapporto dovrebbe avere caratteristiche simili ad un rapporto di mercato) dando loro strumenti di partecipazione secondo note teorie ormai consolidate (1) è un elemento che aumenta la probabilità di successo. In questo contesto va considerato positivamente come strumento di pressione la possibilità introdotta dal decreto legislativo n.198/2009 (ulteriore attuazione della legge 15/2009), in base al quale in caso di prestazione di servizi inadeguati, i cittadini e le imprese possono adottare, nella apposite sedi giudiziarie un'azione collettiva nei confronti delle amministrazioni pubbliche competenti e contro i fornitori di servizi pubblici.

La realizzazione della riforma comporta che alla riformulazione delle regole si accompagni il rinnovamento degli strumenti operativi. Tra questi rivestono un'importanza decisiva i sistemi informativi il cui utilizzo sistematico deve condurre a completare su nuove basi la modernizzazione della pubblica Amministrazione e il rilancio della sua azione.

Le finalità della riforma non sono circoscritte alla riduzione dei costi, ma anzi consistono in un'innovazione radicale di processo e di prodotto: nuove prestazioni con nuove caratteristiche in una logica che privilegia la domanda (le esigenze di cittadini e imprese) rispetto all'offerta che l'Amministrazione ritiene di poter apportare. Il cambiamento è stato organizzato secondo tre macro obiettivi di *eGovernment*, ovvero: l'innovazione nei servizi per cittadini e imprese; il miglioramento delle performance della Pubblica Amministrazione”; “l'innovazione tecnologica nelle infrastrutture di informatica e telecomunicazioni.

E' evidente il ruolo che in tale contesto svolgono le tecnologie ICT, non a caso all'Amministrazione rinnovata ci si riferisce con l'espressione Amministrazione digitale. Va sottolineato che il "il caso Italiano" pur avendo alcune peculiarità non è isolato: la realizzazione di un amministrazione digitale è all'ordine dell'UE sia nel contesto generale delle Digital Azienda 2020 sia con azioni specifiche relative al cosiddetto *eGovernment* (che è la versione anglosassone di amministrazione digitale).

Anche il presidente Obama ha lanciato un programma per la digitalizzazione dell'amministrazione statunitense.

Il presente lavoro si concentra sulla situazione italiana, con riferimento alla quale raccoglie elementi sui criteri di progettazione degli interventi, sulla produzione normativa conseguente e sulle concrete realizzazioni finora ottenute con l'obiettivo di approfondirne la coerenza e di sottolineare sia i punti di criticità sia ulteriori interventi necessari.

CAP 1: INNOVAZIONE TECNOLOGICA E L'INNOVAZIONE ORGANIZZATIVA NELLE PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ITALIANA

1.1. La valenza dell'innovazione nella società moderna e in particolare nella pubblica amministrazione

Una caratteristica importante della nostra epoca è sicuramente data non solo dall'avanzamento complessivo delle conoscenze in molti e diversi ambiti, ma anche dall'impatto che le stesse hanno nella vita quotidiana di una larga parte della popolazione in tutto il mondo.

Il termine innovazione fa riferimento all'intero processo di messa a frutto delle conoscenze fino alle conseguenze socio-economiche che da questo processo derivano.

L'innovazione non è limitata all'ambito tecnologico ma si sviluppa in ogni settore, spesso legata alla tecnologia, che sicuramente rappresenta il mezzo più importante per migliorare le condizioni di vita della persona.

Il processo di innovazione si compone di diverse parti e diversi momenti.

Da un lato, esso si fonda sull'avanzamento della conoscenza in particolare tecnica e scientifica; dall'altro, senza interventi (e non solo investimenti di risorse finanziarie) per la valorizzazione economica, tali sforzi conoscitivi sono destinati a rimanere non sfruttati (1).

Ma va sottolineato che l'innovazione non riguarda soltanto la dimensione tecnologica, ma investe anche dimensioni quali l'organizzazione, anche nei suoi aspetti.....quali il.....dei valori aziendali, il marketing nelle sue diverse articolazioni.....sono centrali le attività di Ricerca e Sviluppo svolte sia sul fronte pubblico che su quello privato, da questo punto di vista.

In questo senso si può considerare l'innovazione come un cambiamento finalizzato a creare valore per gli *stakeholders* in un arco temporale che sia in linea con il concetto di sostenibilità, tenendo in considerazione l'ambiente esterno.

Il peso dell'innovazione è decisivo nell'attuale fase socio-economica, su scala mondiale la competizione si gioca sul campo dell'innovazione, in particolar modo per le imprese operanti in contesti avanzati o comunque in quei settori che non possono fare affidamento sull'accesso privilegiato o a basso costo a fattori produttivi quali lavoro e materie prime.

Non è questa la sede per affrontare le dinamiche dei processi di innovazione. Basti ricordare che gli operatori (le imprese, ma anche soggetti pubblici) pur riconoscendo il valore dell'innovazione, ne sono al tempo stesso spaventati. Essa è infatti rischiosa, richiede lo sviluppo di attività nuove per l'impresa, e di percorrere "strade inesplorate". Il problema diventa ancora più marcato quando si parla di innovazione di prodotto, un'innovazione che, rispetto a quella di processo orientata prevalentemente all'interno dell'impresa, richiede di confrontarsi con il contesto esterno, di comprendere le evoluzioni, di influenzare le dinamiche.

Il rilievo per l'Italia dell'impresa di costruire una P.A. performante, in quanto da essa dipende l'attuazione delle politiche pubbliche e l'efficienza dei servizi resi ai cittadini, al sistema sociale e a quello produttivo, risulta anche da un recente lavoro svolto nell'ambito della ricerca MURST "finanziamento ed effetti della R&S pubblica" (2) sulla competitività dei paesi OCSE che classifica l'Italia al 41° posto, con una prospettiva di crescita minima entro il 2012. Va inoltre rilevato che in questa classifica l'Italia è al 16° posto tra i paesi europei, sui 18 classificati.

La riforma della macchina amministrativa pubblica, che come tutti gli analisti sottolineano incide sulle *performance* delle imprese, può contribuire a smentire queste previsioni, riportando l'Italia nel *rank* che le competerebbe, per dimensione nazionale e rilevanza storica nel processo di integrazione europea.

1.2 Il ruolo delle tecnologie dell'informatica e più in generale dell'ICT

In questo contesto assume un ruolo particolare il settore dell'ICT che è simultaneamente da considerare con un comparto produttivo per i beni e servizi che colloca sul mercato, ma anche un potente strumento di innovazione di processo con duplice risvolto sugli aspetti sia organizzativi sia tecnologici.

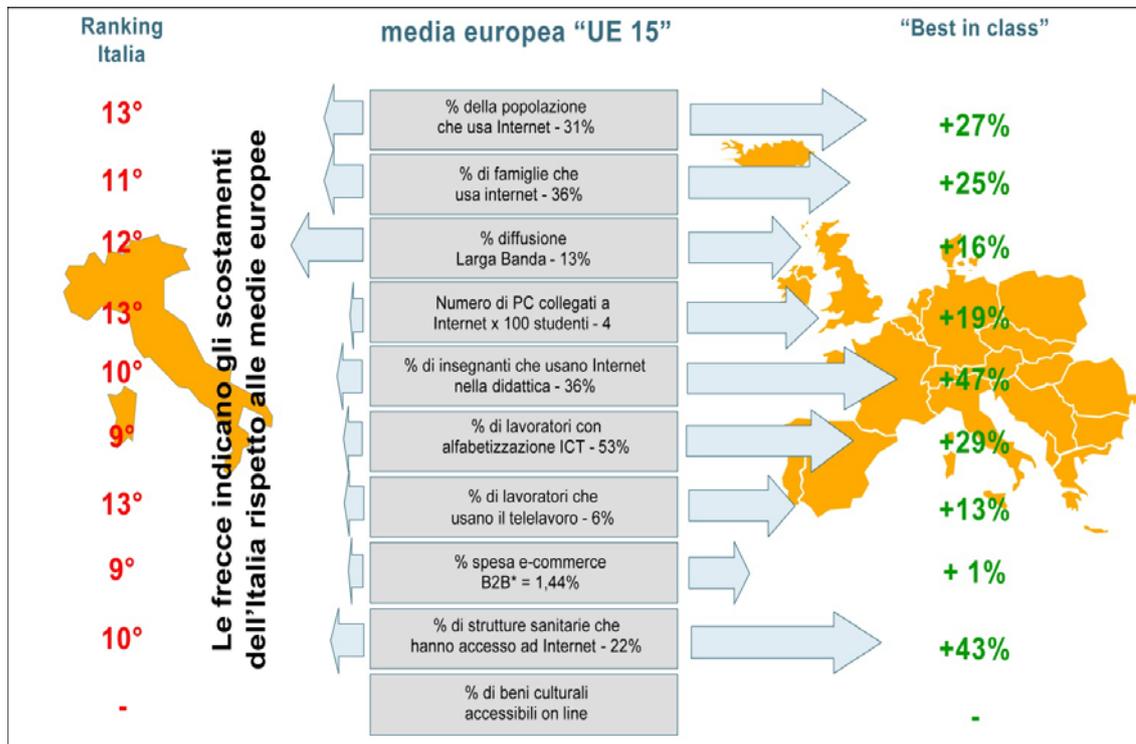
Si ritiene utile esporre alcune considerazioni sulla dinamica del settore dell'ICT . In questi ultimi anni gli investimenti in *Information and communication Technology* (ICT) stanno crescendo a due cifre, specie negli Stati Uniti, in Giappone e nei paesi emergenti. I Consumativi del primo trimestre di quest'anno quali risultano da (INDICARE RIF) indicano punte del 24%. L'Italia, invece, segna il passo, anche se rispetto all'anno scorso la crisi del settore si è attenuata. La dimostrazione che gli investimenti in ICT (*Information technology*) facciano la differenza arriva dai numeri: nel periodo 2000-2008 i paesi che hanno speso di più in questo settore sono quelli che hanno avuto le maggiori crescite di PIL:

	Regno Unito	Usa	Italia
Incremento annuo spesa ICT	3,1%	3,2%	0,9%
Incremento annuo PIL	2,5%	2,4%	0,4%

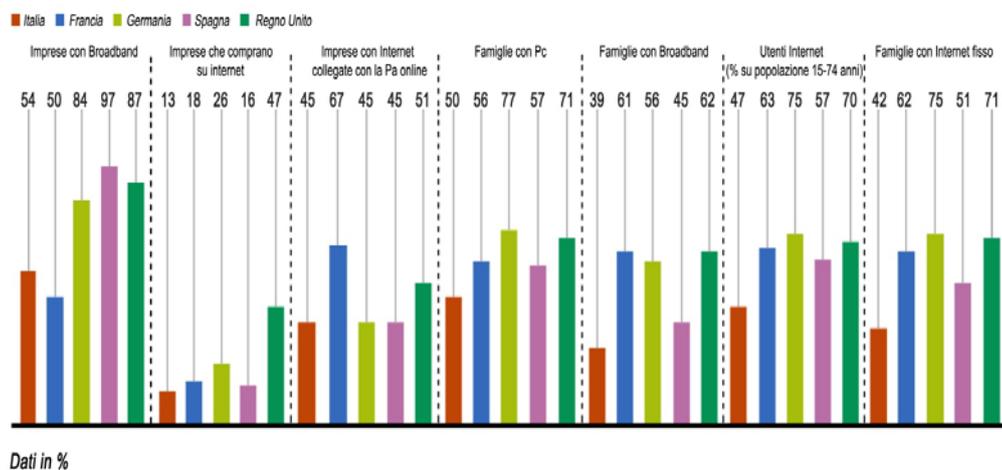
Dallo studio (SPECIFICARE QUALE) emergono una serie di raccomandazioni.:

- più dialogo tra gli attori;
- maggiore integrazione tra settori nella logica della rete;
- maggiori infrastrutture; diffusione della cultura sulla potenzialità dell'IT;
- nuove forme di finanziamento e incentivazione.

Nei grafici(INSERIRE LA FONTE) a seguire si evince il differente utilizzo che viene fatto della rete informatica, in Italia e in Europa.



Divario nell'Ict
Confronto tra Italia e altri paesi europei



Dai due grafici si evince chiaramente il ritardo che l'Italia ha rispetto all'Europa, in particolare rispetto a Germania, Regno Unito e Francia, e quindi la necessità di introdurre soluzioni che favoriscano l'utilizzo della rete, strada questa da percorrere obbligatoriamente se si vuole garantire la competitività del nostro Paese nel futuro. Particolarmente evidente è il ritardo che le imprese Italiane hanno sul mercato, in forte sviluppo, degli acquisti online..

1.3 La digitalizzazione della PA

Le considerazioni fin qui esposte sul rilievo dell'ICT come strumento di innovazione valgono in misura particolare per la P.A. oggetto del nostro studio. Si comprende pertanto la costituzione nel 2001 di un Ministero dell'Innovazione che concentra le proprie azioni sull'innovazione legata alle tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni, si comprende anche perché a partire dal 2006 siano state unificate a livello di Ministero la.....della Riforma della Pubblica Amministrazione e quella dell'innovazione.

Dalle considerazioni precedenti emerge come per molti versi l'innovazione nella PA possa considerarsi inscindibile dall'esigenza della digitalizzazione della PA (il corrispondente termine anglosassone è *e-government*) vale a dire l'introduzione nelle attività della PA delle tecnologie ICT.

Un risultato concreto di questo approccio è il D.leg 7-3-2005 n.82 (codice dell'amministrazione digitale, in sigla CAD) che identifica direttive, strumenti, regole e tempistica della progressiva costituzione dell'amministrazione digitale. Dai lavori in corso per il suo aggiustamento si parlerà in un nuovo capitolo.

Occorre però sottolineare che questa introduzione va accompagnata con una reingegnerizzazione dei processi operativi della P.A.

La semplice "automazione" di procedure ripetitive, inefficienti e scarsamente finalizzate non è un passo in avanti, ma anzi può costituire un ostacolo al cambiamento. Occorre al contrario cogliere l'occasione del cambiamento tecnologico accoppiando, intervento nella P.A., l'innovazione tecnologica e l'innovazione organizzativa includendo in termini generali l'innovazione sui processi amministrativi e gestionali.

Un esempio emblematico dell'intreccio, che può essere anche molto.....tra la dimensione degli utenti ed efficienze della PA da una parte e dall'altra innovazione organizzativa e innovazione tecnologica è rappresentato dalla recente norma art. 34 delle L.69/2009 che ha integrato il'art. 54 del CAD.

che da al cittadino il frutto di conoscenze per via telematica attraverso il cosiddetto protocollo elettronico lo stato di avanzamento della pratica che lo riguarda. La realizzazione di questa innovazione consente simultaneamente oltre alle più note finalità appena presentate di:

- verificare in modo competitivi l'efficienza delle diversepubbliche che svolgono compiti analoghi o addirittura sostanzialmente identici
- verifica i carichi di lavoro delle....organizzative ed eventualmente suddivide il personale di conseguenza
- costruire un
- sorvegliare eventuali.....accelerazioni.....che possono essere.... e più in generale.....la forma di..... strutturata e documentata dell'utente nelle strutture pubbliche che costituisce uno dei più incisivi strumenti per la realizzazione delle manovre pubbliche

L'impatto di questo strumento v`al di là del mondo della PA in senso stretto; basti pensare al risparmio di tempo, carburante e inquinamento ottenibile evitando spostamenti degli utenti per code agli sportelli con lo scopo di conoscere l'andamento delle pratiche.

In considerazione di quanto appena sottolineato, nel sostegno del presente lavoro viene preso in esame con un certo dettaglio lo strumento "protocollo elettronico" (che v`a più correttamente e compiutamente definito come sistema di gestione dei flussi documentali).

Si comprende infatti come debba essere perseguita nell'attività di rilancio delle prestazioni della P.A. un obiettivo che va oltre all'*eGovernment* come finora definito. Anche a livello internazionale si sta affermando l'esigenza di passare dall'*eGovernment* alla *eGovernance*, intendendo con questo ultimo termine "l'interazione di Governo, servizi pubblici e cittadini attraverso i processi politici, lo sviluppo di politiche, la programmazione e l'erogazione di servizi".

Per raggiungere tale risultato, occorre sostituire l'attuale approccio ,quello finora perseguito , di informatizzazione degli uffici o di singoli segmenti di processo, con conseguenti duplicazioni delle risorse utilizzate e rigidità nella gestione dei procedimenti , con un nuovo approccio focalizzato sulle esigenze degli *stakeholders* della P.A.

Il passaggio all'*eGovernance* richiede di investire nel capitale umano della P.A., motivando il personale, anche attraverso la formazione, e di stimolare e coinvolgere l'opinione pubblica perché partecipi al processo di cambiamento. Per cambiare, è inoltre importante che la Pubblica Amministrazione sia coinvolta in tutti i suoi livelli, centrale, regionale e locale, attraverso una serie integrata e coordinata di azioni per l'innovazione.

1.4 Posizionamento dell'Italia nella digitalizzazione della PA

Si riscontrano a livello internazionale diverse definizioni di *eGovernment* e diversi approcci per svilupparlo. Anche per questo la misurazione del livello di realizzazione dell'*eGovernment* è ancora poco sviluppata. Si misura per lo più l'offerta (disponibilità, qualità, accessibilità ecc.) dei servizi e meno la domanda o l'effettivo utilizzo. Poiché inoltre non esiste un quadro metodologico condiviso e non c'è consenso sugli indicatori, che vengono spesso modificati da un anno all'altro, ne consegue che il confronto tra rilevazioni diverse, o anche della stessa rilevazione svolta in anni successivi, non sempre risulta proficuo.

Le fonti di maggiore qualità ed autorevolezza dalle quali dedurre l'attuale posizione dell'Italia nell'erogazione dei servizi on line e più generalmente nell'*eGovernment* sono i seguenti:

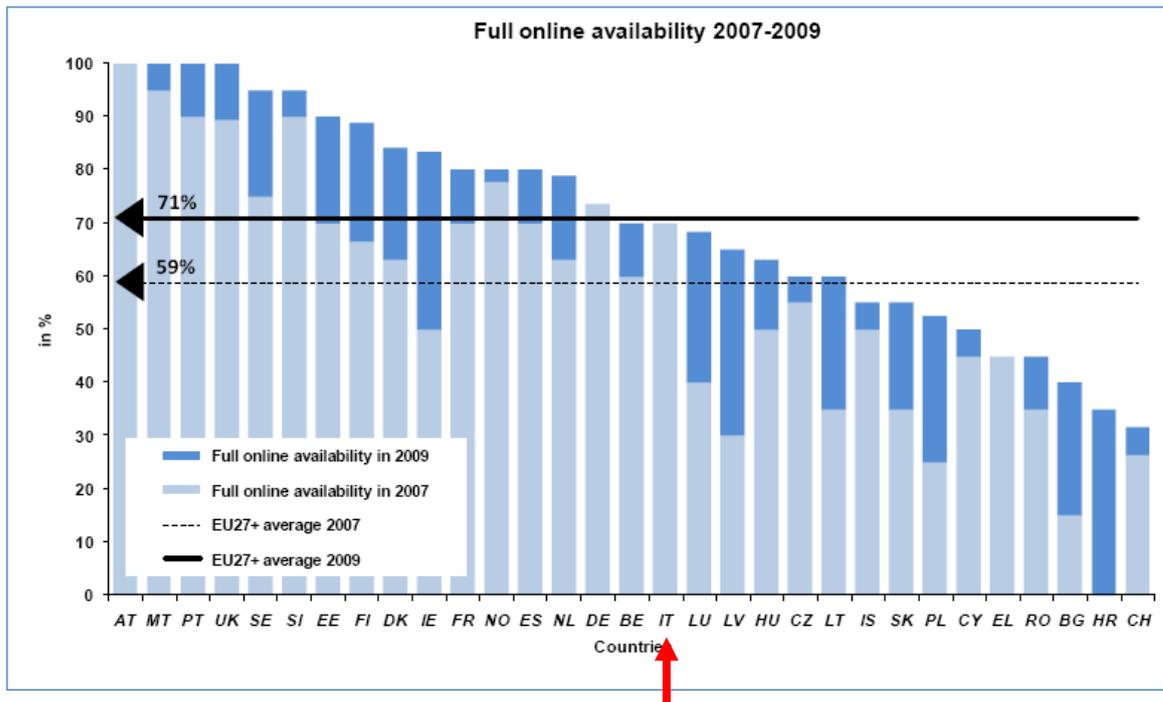
- eGovernment benchmark 2009 (CapGemini per Commissione europea) (4)
- eReadiness Ranking 2009 (Economist Intelligence Unit e IBM) (4)
- eGovernment Development Index 2010 (Nazioni unite) (5)

Le tre rilevazioni sono state condotte rispettivamente su 31 Paesi europei (i 27 Stati membri dell'Unione europea più Croazia, Islanda, Norvegia e Svizzera), su un gruppo di 70 Paesi europei ed extraeuropei e sui 192 Paesi membri delle Nazioni Unite. La rilevazione della Commissione europea viene svolta annualmente dal 2001, quella dell'*Economist* sempre ogni anno a partire dal 2000, mentre quella delle Nazioni Unite è nata nel 2003 ed è giunta alla quinta edizione.

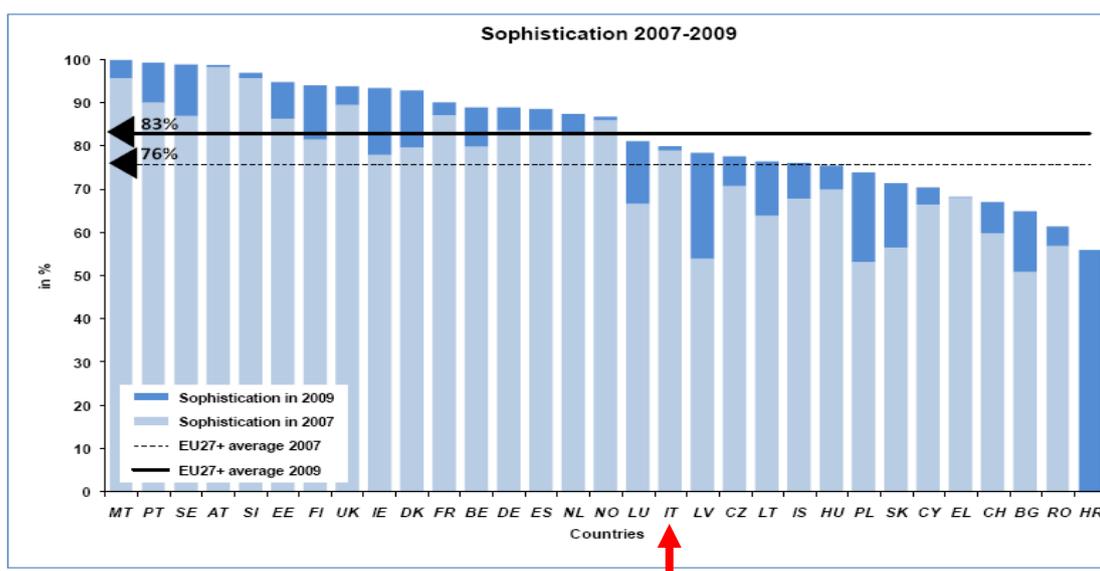
eGovernment benchmark 2009

Questo studio comparativo misura disponibilità e sofisticazione nel caso di venti servizi online di base in trentuno Paesi europei.

Rispetto all'indicatore di disponibilità online l'Italia, anche se figura al 16° posto su 31 Paesi, si situa con il punteggio di 69% subito sotto la media UE (71%). Il valore minimo (che corrisponde alla Svizzera) è rappresentato da un valore dell'indicatore pari al 32% del massimo (che corrisponde ad Austria, Malta, Portogallo e Regno Unito). Il confronto 2007-2009 vede per l'Italia una sostanziale conferma del valore dell'indicatore che però in termini di posizionamento relativo corrisponde ad un regresso.



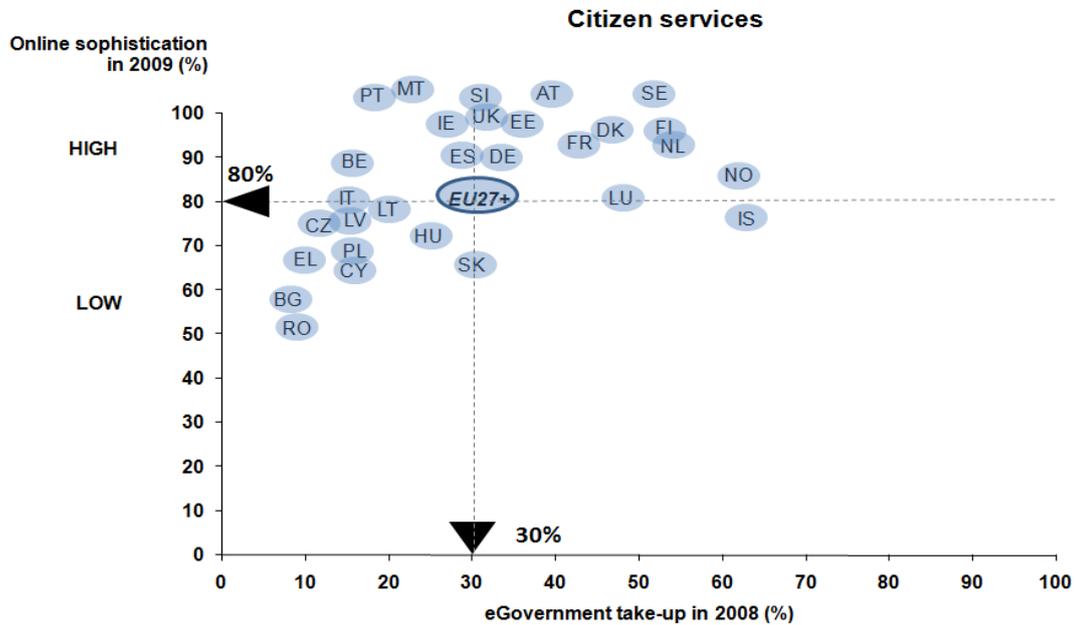
Per quanto riguarda invece l'indicatore della sofisticazione dei servizi, che è valutata in relazione ad un modello di maturità a cinque stadi (dai servizi meramente informativi a quelli centrati sull'utente, proattivi e personalizzati), l'Italia (il cui indicatore vale 80%) occupa il 18° posto, poco sotto la media UE (83%). Il valore minimo, che corrisponde alla Croazia, è rappresentato da un valore dell'indice pari al 67% del massimo, che corrisponde a Malta. Anche qui, il confronto 2007-2009 vede un lieve progresso che però in termini di posizionamento relativo dà luogo ad un regresso.



In tutta Europa si osserva inoltre una correlazione tra grado di sofisticazione dei servizi online e tipologia di servizio. Il rapporto CapGemini ha raggruppato i servizi online in quattro categorie: *Income generating* (tasse, contributi ecc.), *Registration* (automobili, aziende, nascita, matrimonio ecc.), *Returns* (salute, biblioteche, ricerca di lavoro ecc.), *Permits and licenses* (edilizia, passaporti, istruzione, ambiente ecc.). In entrambe le rilevazioni del 2007 e del 2009, i servizi appartenenti alla prima categoria vedono gli indici di sofisticazione più elevati, mentre quelli appartenenti alle categorie *Registration* e *Returns* registrano indici di sofisticazione intermedi. Forse perché vengono spesso erogati a livello regionale o locale, i servizi per richiedere permessi e licenze presentano invece il minore livello di sofisticazione.

Il rapporto CapGemini riporta infine un interessante confronto tra la sofisticazione dei servizi e la loro adozione, ricavata da una indagine di Eurostat (7), che mostra come in molti Paesi europei, tra i quali l'Italia, l'offerta di servizi online può ritenersi accettabile mentre la loro fruizione è scarsa. Questo, ovviamente significa che c'è un "mismatch tra

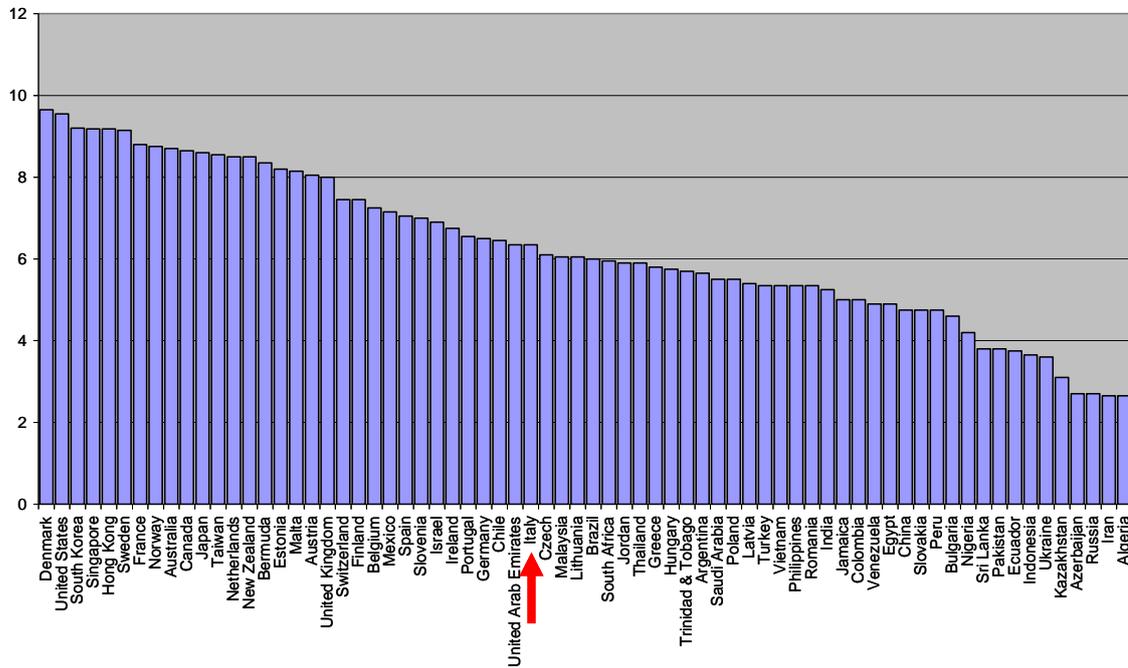
domanda e offerta (in particolare sulla profilatura dell'offerta rispetto alla domanda e sulla fruibilità).



eReadiness Ranking 2009

Questo benchmark è costruito su oltre cento indicatori divisi in sei categorie che coprono dalle infrastrutture tecnologiche all'ambiente culturale e sociale. Nella figura sono rappresentati i risultati relativi alla sola quinta categoria di indicatori, denominata *Government policy and vision*, che può essere utilizzata come misura di maturità dell'eGovernment in quanto comprende indicatori relativi alla spesa ICT statale pro capite, alla strategia di sviluppo digitale, alla strategia di eGovernment, al procurement online, alla disponibilità di servizi pubblici online per cittadini e imprese e alla *e-participation*. Quest'ultimo indicatore, i cui valori sono ricavati dall'eGovernment Survey 2008 delle Nazioni Unite (8), valuta la qualità e l'utilità delle informazioni e dei

servizi forniti dai governi allo scopo di coinvolgere i cittadini nel processo di *policymaking*.



L'Italia occupa il 32° posto su 70, con un indicatore pari a 6,35. Il minimo, che corrisponde all'Iran e all'Algeria, è rappresentato da un valore dell'indice pari a 2,65 mentre il valore medio è pari a 6,69 mentre il massimo, corrispondente alla Danimarca, è 9,65.

eGovernment Development Index 2010

L'indice complessivo è una media pesata di tre indici normalizzati relativi alle più importanti dimensioni dell'e-government: servizi online, infrastruttura TLC e capitale umano. L'indice dei servizi online attribuito all'Italia risulta basso perchè gli aspetti più maturi dei servizi online hanno ricevuto valutazioni generalmente basse.

Rispetto ai servizi online l'Italia si posiziona all'87° posto nel mondo con un indice pari a 0,289 rispetto all'indice massimo della Corea (pari a 1) e al minimo della Sierra Leone (0,003). Limitatamente ai 52 Paesi Europei considerati nello studio, il nostro paese è

39° rispetto all'indice massimo del Regno Unito (0,775) e al minimo del Principato di Monaco (0,137).

1.5 Strumenti tecnologici per realizzare l'amministrazione digitale

Non stupisce che la produzione e la gestione dei documenti, nonché la loro trasmissione all'esterno e la loro archiviazione siano una componente negativa nell'efficientamento della P.A..

In un certo senso il documento è al contempo materia prima, semilavorato e prodotto finito della P.A.. L'innovazione rappresentata dalla sostituzione della documentazione cartacea con quella digitale, e quindi al centro della Digitalizzazione della P.A. e prende il nome di dematerializzazione.

Un documento digitale, anche se non possiamo toccarlo con mano, ha comunque valore giuridico e possiede a tutti gli effetti una propria specifica materialità, nel senso dei supporti (diversi dalla carta) su cui si crede e degli strumenti le guide di questi supporti (detti strumenti sono contenuti nel già citato CAD), che va garantita, custodita ed eventualmente restaurata esattamente come un documento cartaceo. Dematerializzare, quindi vuol dire introdurre nelle procedure amministrative soluzioni e norme che permettano e regolino la produzione, la circolazione e la conservazione delle pratiche informatizzate.

Ciò permetterebbe di tagliare drasticamente tutti i costi superflui, in particolare quelli legati alla postalizzazione. Non si tratta di pochi spiccioli: il costo complessivo sostenuto dal nostro Paese per la gestione dei documenti amministrativi è, infatti, stimato tra 2 e 4 punti percentuali del prodotto interno lordo. Nel corso del 2004 le sole amministrazioni centrali hanno prodotto quasi 110 milioni di documenti e ne hanno archiviati oltre 147 milioni, impiegando oltre 50mila persone per un costo complessivo di circa 3 miliardi di euro. A questi occorre, poi, sommarne altri 1,5 miliardi per la PA locale e cifre non certo relative alla documentazione sanitaria e quella scolastica.

La gestione elettronica dei flussi documentali scambiati sia all'interno sia all'esterno delle strutture amministrative pubbliche appare un intervento centrale nel processo di cambiamento della Pubblica Amministrazione e con l'entrata in vigore e l'applicazione delle disposizioni di legge più recenti, da soluzione interna ai singoli organismi, è

destinata a coinvolgere l'intero sistema pubblico, con l'intento di consentire il completo passaggio dalla carta al digitale e di "dematerializzare" gli archivi delle amministrazioni. Tra gli strumenti che si è deciso di adottare per raggiungere questi risultati ricordiamo: la protocollazione e gestione documentale, classificazione e fascicolazione, firma digitale e la posta elettronica certificata (in sigla P.E.C.). Con l'introduzione dei sistemi (obbligatori per la PA) di protocollazione informatica e attraverso la semplificazione e razionalizzazione dei modelli organizzativi, con l'introduzione delle Aree Organizzative Omogenee, la registrazione di protocollo ha rafforzato la sua funzione di strumento per l'identificazione univoca dei documenti formati e acquisiti.

Analogamente ridefinizione ha subito la classificazione, intesa come organizzazione funzionale e ordinamento di tutti i documenti di un soggetto, che è divenuta un requisito vincolante di un sistema documentario informatico per consentire la corretta ed efficiente formazione dei fascicoli, l'integrazione con i piani di conservazione e di sicurezza e con la gestione dei processi, nonché il rapido recupero dei documenti sulla base delle relazioni funzionali che si sono costituite nel corso dell'attività amministrativa.

La strutturazione e l'introduzione all'interno delle amministrazioni di sistemi documentari informatici presenta problemi e criticità di tipo organizzativo, di ordine tecnologico e di natura archivistica. Vanno ridefiniti strutture e responsabilità, devono essere progettate architetture informatiche e definiti modelli di gestione dei flussi documentali e metodi di conservazione.

La conservazione in ambiente digitale è una funzione continua nel tempo, per la quale non sono ancora stati sviluppati integralmente metodi condivisi e completamente regolamentati, e quindi è necessario intervenire sin dalle prime fasi di produzione e gestione dei documenti.

La protocollazione rappresenta una delle fasi determinanti nella gestione dei sistemi documentali all'interno delle pubbliche amministrazioni. Il protocollo è uno strumento tecnico necessario per gestire la documentazione nella fase di formazione e per operare

una corretta strutturazione dell'archivio, organizzando le fasi di produzione e consentendo una corretta gestione della documentazione nell'archivio corrente.

Con l'emanazione del DPR 428/1998, successivamente confluito nel DPR 445/2000, il legislatore, prescrivendo l'obbligo per le amministrazioni pubbliche dell'adozione di un sistema di protocollo informatico e di gestione della documentazione entro il termine del 31 dicembre 2003, ha individuato nel protocollo il punto nevralgico di tutti i flussi di lavoro tra le amministrazioni e all'interno di esse.

Il quadro normativo è completato dagli art 34 ter e quater L.18 Giugno 2009 del CAD (9).

Il CAD rende possibile la modernizzazione della Pubblica Amministrazione con la diffusione di soluzioni tecnologiche e organizzative che consentono un forte recupero di produttività.

I documenti elettronici, a causa delle loro peculiarità ed in accordo con quanto prescritto dall'attuale normativa in materia di protocollo informatico rendono la classificazione dei documenti operazione necessaria e contigua alla protocollazione, in quanto, in assenza di una indicizzazione e di una struttura di classificazione, il documento elettronico diventa praticamente irrecuperabile.

La classificazione è uno strumento essenziale per l'efficienza della gestione dei flussi documentali e dell'archiviazione, consente di organizzare tutti i documenti correnti prodotti da un determinato soggetto (nel caso della Pubblica Amministrazione, da una Area Organizzativa Omogenea), protocollati e non, secondo uno schema articolato di voci (il piano di classificazione, comunemente detto titolare) che descrive l'attività del soggetto produttore identificandone funzioni e competenze.

La normativa vigente inoltre stabilisce che ogni amministrazione deve individuare al proprio interno un insieme di "Aree Organizzative Omogenee" (AOO) e per ciascuna di esse deve dotarsi di un sistema di protocollo informatico che realizzi alcune funzionalità di base (nucleo minimo).

Mediante le operazioni di classificazione e registrazione di protocollo vengono attribuiti a ciascun documento dei codici di riferimento che lo identificano e lo associano agli

altri documenti che formano la stessa pratica, nell'ambito di una delle serie di un determinato archivio.

Tale pratica consente rapidità ed efficienza nel reperimento della documentazione e facilita la definizione dei tempi di conservazione delle unità documentarie ai fini delle operazioni di selezione e scarto.

La fascicolazione è un'attività di riconduzione logica (e, nel caso di documenti cartacei, anche fisica) di un documento all'interno dell'unità archivistica che ne raccoglie i precedenti, al fine di mantenere vivo il vincolo archivistico che lega ogni singolo documento alla pratica relativa.

Tale attività permette di costruire un sistema basato sull'organizzazione funzionale dei documenti in unità complesse stabili nel tempo (i fascicoli), che riflettono la concreta attività del soggetto produttore.

Un altro strumento di dematerializzazione previsto dal CAD è la firma digitale, che è il risultato di una procedura informatica che garantisce l'autenticità e l'integrità dei documenti scambiati e archiviati con mezzi informatici, al pari di quanto svolto dalla firma autografa per i documenti tradizionali. La differenza tra firma autografa e firma digitale è che la prima è legata alla caratteristica fisica della persona che appone la firma, vale a dire la grafia, mentre la seconda al possesso di uno strumento informatico e di un PIN di abilitazione, da parte del firmatario.

Per generare una firma digitale è necessario possedere una coppia di chiavi crittografiche (asimmetriche), attribuite in maniera univoca ad un soggetto detto "titolare" della coppia di chiavi. La prima chiave (chiave privata) destinata ad essere usata solo dal titolare, è utilizzata per la generazione della firma digitale da apporre al documento, la seconda chiave (chiave pubblica) viene utilizzata per verificare l'autenticità della firma.

Una delle peculiarità della riforma del CAD è la Posta elettronica certificata (in sigla P.E.C.) introdotta il 26 Aprile 2010 . Il DDI, in ottemperanza a quanto previsto all'articolo 16-bis della legge n.2/09, intende attribuire gratuitamente ai cittadini che ne fanno richiesta una casella di CEC-PAC, tramite procedura di concessione di servizi per il servizio denominato "comunicazione elettronica certificata tra pubblica amministrazione e cittadino".

L'obiettivo dichiarato dal DDI è favorire la diffusione delle tecnologie telematiche per le comunicazioni, come previsto dal Codice dell'Amministrazione Digitale.

Il DDI argomenta che la comunicazione elettronica certificata presenta elementi di vantaggio dal punto di vista, economico, di tempo e praticità del servizio rispetto alle altre forme di comunicazione, anche solo parzialmente concorrenti, compreso il servizio di raccomandata con ricevuta di ritorno. Il DDI individua tali elementi in:

- semplicità ed economicità di trasmissione, inoltro e riproduzione;
- semplicità ed economicità di archiviazione e ricerca, all'interno della propria casella, con la possibilità di ricevere copie valide ai fini legali delle ricevute di accettazione e consegna;
- facilità di invio multiplo, cioè a più destinatari contemporaneamente, con costi estremamente più bassi rispetto a quelli dei mezzi tradizionali;
- velocità della comunicazione, anche in assenza del destinatario per completare la consegna;
- possibilità di consultazione e uso anche da postazioni diverse da quella del proprio ufficio o abitazione e in qualunque momento grazie alla persistenza del messaggio nella casella di posta elettronica;
- tracciabilità del mittente;
- presenza nella ricevuta di avvenuta consegna anche del messaggio originale.

La comunicazione elettronica certificata oggetto del servizio ha lo stesso valore legale della tradizionale raccomandata con avviso di ricevimento, garantendo, quindi,

l'opponibilità a terzi dell'avvenuta consegna, ai sensi dell'Art. 48 comma 3 del codice. Può pertanto essere usata per effettuare comunicazioni "ufficiali" per le quali il mittente vuole avere prova, a pieno titolo legale, dell'invio e della consegna del messaggio.

Rispetto alla posta elettronica tradizionale inoltre, il servizio di comunicazione elettronica certificata offre i seguenti vantaggi:

- la certificazione della data e dell'ora dell'invio e della ricezione del messaggio e dei contenuti allegati;
- l'integrità del contenuto delle comunicazioni;
- l'inalterabilità dell'indirizzo associato alla casella dalla quale si effettua invio delle e-mail;
- la riservatezza del contenuto delle comunicazioni;
- l'opponibilità a terzi delle evidenze relative alle operazioni di invio e ricezione di un messaggio;
- la gestione e l'archiviazione delle ricevute legalmente opponibili;
- semplicità ed economicità di archiviazione e ricerca, all'interno della propria casella, con la possibilità di richiedere copie valide ai fini legali delle ricevute di accettazione consegna.

CAP 2: RECENTI INTERVENTI LEGISLATIVI PER PROMUOVERE LE FUNZIONALITÀ DELLA P.A.: DIMENSIONE AMMINISTRATIVO GESTIONALE

2.1 Decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni

Il decreto legislativo traduce in norme giuridiche vincolanti i principi contenuti nella legge delega 4 marzo 2009 n. 15, che ha impostato una profonda revisione di tutti gli aspetti della disciplina del lavoro presso la pubblica amministrazione.

Si è ritenuto opportuno per ragioni di chiarezza sistematica riunire in un solo testo tutte le disposizioni attuative delle deleghe contenute negli articoli da 3 a 7 della citata legge 15 del 2009.

Il provvedimento consta di cinque titoli, il primo dei quali, di un solo articolo, circoscrive l'oggetto e le finalità del decreto.

Il titolo II riguarda i temi della misurazione, valutazione e trasparenza della performance, mentre il titolo III concerne la valorizzazione del merito e gli strumenti per premiarlo.

Il titolo IV reca significative innovazioni nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sia riguardo ai principi generali, sia con riferimento alle specifiche discipline della contrattazione collettiva, della dirigenza e dei procedimenti disciplinari. Il titolo V, infine, contiene le norme transitorie e finali.

L'asse della riforma è la forte accentuazione della selettività nell'attribuzione degli incentivi economici e di carriera, in modo da premiare i capaci e i meritevoli, incoraggiare l'impegno sul lavoro e scoraggiare comportamenti di segno opposto. Il tutto in un contesto di piena affermazione di quella cultura della valutazione la cui

carezza ha sino a oggi frenato ogni possibilità di produrre un tangibile miglioramento della *performance* delle amministrazioni pubbliche.

Infatti, in tutte le recenti riforme della pubblica amministrazione nei paesi OCSE, la valutazione ha assunto un ruolo di primo ordine sia dal punto di vista del personale che dal punto di vista delle organizzazioni.

L'Italia aveva già affrontato questo tema nel passato, in particolare con i decreti legislativi n. 29/93 e n. 286/99, ma è emersa, dopo più di quindici anni, la necessità di completare il quadro e soprattutto di rimuovere gli ostacoli che hanno impedito a questi decreti di produrre un effettivo salto di qualità.

Il decreto prevede l'attivazione di un ciclo generale di gestione della performance, al fine di consentire alle amministrazioni pubbliche di organizzare il proprio lavoro in una ottica di miglioramento della prestazione e dei servizi resi. Il ciclo di gestione della performance offre alle amministrazioni un quadro di azione che realizza il passaggio dalla cultura di mezzi (input) a quella di risultati (*output ed outcome*) auspicato dalle riforme precedenti. Per facilitare questo passaggio occorre :

1. aiutare le amministrazioni ad assimilare questa nuova logica (Piano e relazione di performance, sistemi di valutazione, Commissione ed Organismi indipendenti di valutazione);
2. mettere il cittadino al centro della programmazione (*customer satisfaction*) e della rendicontazione (trasparenza);
3. rafforzare il collegamento tra retribuzione e performance (premieria selettiva).

Il decreto definisce ogni fase del ciclo di gestione con un livello di precisione allo stesso tempo sufficiente per garantirne l'omogeneità, e flessibilità, per coprire l'intera realtà delle amministrazioni pubbliche. A livello amministrativo, perché ciò avvenga, occorrono principalmente i seguenti sforzi:

- -pianificare meglio (per fare ciò occorre definire gli obiettivi con criteri che ne assicurino la validità e la pertinenza, attraverso un Piano di Performance);
- -controllare e misurare meglio (occorre ripensare le strutture ed i sistemi esistenti);
- -rendicontare meglio (occorre ripensare le strutture ed i sistemi esistenti).

I nuovi soggetti di questo ciclo di gestione sono:

1 *la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità*, che agisce come accompagnatore e catalizzatore della riforma, fornendo, in fase discendente, il *know-how* necessario attraverso linee guide e requisiti minimi, e garantendo, in fase ascendente, la qualità delle risorse umane, un livello di trasparenza elevato (portale della trasparenza) ed una comparabilità delle *performance* (indicatori di andamento gestionale).

2 *L'organismo indipendente di valutazione della performance*, in seno ad ogni amministrazione, che garantisce dall'interno la definizione e l'implementazione dei sistemi di valutazione, nel rispetto dei modelli definiti dalla Commissione.

L'implementazione del nuovo ciclo di gestione delle performance si ripercuote sul rapporto con il personale, attraverso il sistema premiante, e sul rapporto con il pubblico attraverso la *customer satisfaction* e la trasparenza.

Per quanto riguarda il personale, il decreto fissa le modalità generali di erogazione degli strumenti di valorizzazione del merito, che sono, oltre al trattamento accessorio, il *Bonus* annuale delle eccellenze, il premio annuale per l'innovazione, le progressioni

economiche, l'attribuzione di incarichi e responsabilità e l'accesso a percorsi di alta formazione (art. 20-26).

Per quanto riguarda il pubblico, l'inserimento della *customer satisfaction* come dimensione di valutazione, e quindi dimensione di programmazione, stabilisce di fatto il rapporto con l'utente come criterio e strumento di miglioramento della performance.

Infine, attraverso il programma triennale per la trasparenza ogni amministrazione consolida il dialogo con i cittadini ed i principali soggetti interessati sia in fase di programmazione che di rendicontazione (art. 11).

Le nuove disposizioni fondano un legame forte tra contrattazione decentrata, valutazione e premialità: in particolare, viene rafforzato, in coerenza con il settore privato, il condizionamento della contrattazione decentrata, e quindi della retribuzione accessoria, all'effettivo conseguimento di risultati programmati e di risparmi di gestione. La previsione di uno stretto collegamento tra retribuzione premiale, obiettivi contrattati e risultati effettivamente conseguiti, peraltro, viene alimentato dal processo di riorganizzazione degli atti di programmazione degli obiettivi, che trova esplicitazione e trasparenza al pubblico nel Piano triennale di *performance* che ogni amministrazione è tenuta a redigere e ad adeguare e pubblicare annualmente (art. 10).

Tra le norme che rispondono, in particolar modo, al principio di delega del miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle procedure della contrattazione collettiva, vanno segnalate:

- La norma che dà facoltà alle amministrazioni, al fine di incentivare la conclusione tempestiva degli accordi e di tutelare il profilo retributivo dei dipendenti in caso di mancato accordo, di erogare, in via provvisoria, ai dipendenti le somme stanziare dalla legge finanziaria per i rinnovi contrattuali;
- La norma che dispone che ogni accordo decentrato sia accompagnato da una relazione tecnica e da una relazione illustrativa, entrambe rese accessibili tanto agli organi di controllo quanto al pubblico. L'ultima, in particolare, deve essere

redatta in modo tale da consentire al pubblico di valutare quanto la contrattazione decentrata sia effettivamente improntata al principio di premiare la produttività e l'efficienza nell'offerta di servizi pubblici, anche in relazione alle effettive richieste dei cittadini, che dovranno essere raccolte attraverso modelli di rilevazione standardizzati e tecniche di rilevazione della customer satisfaction.

La contrattazione integrativa sarà comunque sottoposta a vincoli di spesa cogenti, definiti dalla contrattazione nazionale sulla base degli obiettivi e delle compatibilità di finanza pubblica.

Le amministrazioni locali possono eventualmente aggiungere risorse proprie a quelle definite dalla contrattazione nazionale a favore della contrattazione integrativa sempre nel rispetto dei limiti indicati dall'art. 54, cpv. 3 quinquies.

Infine, le risorse per la premialità possono derivare anche dal cosiddetto “dividendo dell'efficienza”, ovvero dai risparmi di gestione derivanti da riorganizzazioni e ristrutturazioni delle amministrazioni stesse.

Tale decreto prevede anche un potenziamento del sistema di controlli sulla spesa, che richiede alle amministrazioni centrali di inviare annualmente e pubblicare sul proprio sito informazioni certificate sul costo degli accordi integrativi al Ministero dell'economia, e da questo alla Corte dei conti (art. 55). Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le parti contraenti sono soggette a sanzione, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite.

È fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva delle spese eccedenti i limiti.

Gli atti di indirizzi all'ARAN (agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni) e le altre competenze relative alla contrattazione collettiva vengono esercitate da comitati di settore.

Per tutte le amministrazioni centrali opera come comitato di settore, il Presidente del Consiglio dei ministri tramite il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e finanze, nel rispetto delle specificità dei singoli comparti.

A tale fine vengono promosse forme di coinvolgimento delle varie istanze rappresentative che operano nei diversi settori della pubblica amministrazione. Per le amministrazioni regionali e il Servizio sanitario nazionale, nonché per gli enti locali e i segretari comunali e provinciali, viene costituito un secondo comitato di settore.

Il presidente dell'ARAN viene nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previo favorevole parere delle competenti Commissioni parlamentari. Il Presidente rappresenta l'Agenzia, coordina il Comitato di indirizzo e controllo ed è scelto fra esperti, anche estranei alla pubblica amministrazione, nel rispetto di stringenti disposizioni riguardanti le incompatibilità.

Il Presidente nello svolgimento delle sue funzioni è supportato da un collegio di indirizzo e controllo, che ha il compito di coordinare la strategia negoziale e di assicurarne l'omogeneità, assumendo la responsabilità per la contrattazione collettiva e verificando che le trattative si svolgano in coerenza con le direttive contenute negli atti di indirizzo. Il collegio è costituito da quattro componenti scelti tra esperti di riconosciuta competenza. Due di essi sono designati su proposta, rispettivamente, del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro dell'economia e finanze, e gli altri due, rispettivamente, dall'ANCI e dall'UPI e dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome.

Ai fini di un più stretto collegamento della remunerazione ai risultati, la Commissione per la valutazione fornisce annualmente all'Aran una graduatoria di *performance* delle singole amministrazioni statali per comparto contrattuale, disponendole su almeno tre diversi livelli di merito, e la contrattazione collettiva nazionale definisce le modalità di ripartizione delle risorse per la contrattazione decentrata tra tali livelli di merito, in accordo con un principio di premialità e di riconoscimento economico dei risultati delle singole amministrazioni (art. 54, cpv. 3-*quater*).

In materia di dirigenza pubblica (art 37-47), l'obiettivo generale dell'intervento normativo in questione è quello di applicare anche nell'ambito del lavoro pubblico i più efficaci criteri di organizzazione, gestione e valutazione propri del lavoro privato, anche allo scopo di individuare meglio ed eliminare inefficienze e improduttività.

Le principali linee di intervento:

1. Si amplificano le competenze dei dirigenti, sia nei processi di valutazione del personale, sia nelle procedure di mobilità con riguardo al personale appartenente a ruoli che presentano situazioni in esubero, al fine di promuovere il riequilibrio e il più efficiente impiego delle risorse umane (art 38);
2. Viene riordinata la disciplina del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali;
3. Vengono fissate nuove procedure per l'accesso alla dirigenza: in particolare, si prevede che l'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia nelle amministrazioni statali anche ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici avviene per concorso pubblico per titoli ed esami indetto dalle singole amministrazioni sulla base di criteri generali stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, per il 50% dei posti calcolati con riferimento a quelli che si rendono disponibili ogni anno per la cessazione dal servizio dei soggetti incaricati. I vincitori del concorso, prima del conferimento dell'incarico dirigenziale, sono tenuti a svolgere un periodo di formazione presso uffici amministrativi di uno Stato dell' UE o di un organismo comunitario o internazionale;

4. Viene promossa la mobilità sia nazionale che internazione dei dipendenti;
5. Vengono introdotte nuove forme di responsabilità dei dipendenti legate sia al raggiungimento degli obiettivi assegnati sia al controllo sulla produttività del proprio personale;
6. Vengono riorganizzate le competenze e la struttura del Comitato dei Garanti, al fine di esercitare la verifica del rispetto dei criteri di revoca degli incarichi dirigenziali;
7. Si stabiliscono le modalità per l'assegnazione del trattamento economico accessorio, la cui erogazione avviene secondo criteri prefissati sulla base del principio di valorizzazione del merito.

Infine il decreto affronta la materia delle sanzioni disciplinari e della responsabilità dei dipendenti pubblici (artt.67-70). Gli obiettivi dell'intervento riformatore, in questo campo, sono il potenziamento del livello di efficienza degli uffici pubblici ed il contrasto ai fenomeni di scarsa produttività e di assenteismo nel pubblico impiego.

2.2 Riforma della contabilità dello Stato.

Il controllo del flusso del denaro pubblico è un'esigenza imprescindibile degli Stati moderni in generale, e di quelli democratici in particolare, collegandosi ai principi di trasparenza sull'operato degli enti pubblici. Questa funzione, tuttavia, comporta una serie di aggravii in capo alle Pubbliche Amministrazioni, sia di natura organizzativa che economica. La riforma della legge di contabilità nasce dalla necessità di adeguare il contesto normativo del governo della finanza pubblica alle esigenze determinate dai recenti cambiamenti istituzionali e dalle condizioni dei conti pubblici.

In questo ambito l'ingresso dell'Italia nell'Unione monetaria europea, con il conseguente impegno al rispetto degli obiettivi di bilancio definiti con il trattato di Maastricht, e la riforma federale della Repubblica pongono un'impellente esigenza di coordinamento tra i vari soggetti che fanno parte delle amministrazioni pubbliche. Inoltre vanno considerati i problemi relativi alla necessità di contenere il disavanzo pubblico e la scarsità delle risorse pubbliche. In questo contesto, la trasparenza del bilancio, l'individuazione degli obiettivi e il controllo dei risultati rappresentano comune denominatore degli strumenti individuati per conseguire il governo unitario della finanza pubblica, migliorare la pianificazione e il controllo della spesa nonché l'efficienza e l'efficacia nell'utilizzo delle risorse. Con l'intento di perseguire questi obiettivi, la riforma della legge 5 Agosto 1978, n.468, non può che prevedere un ambito di applicazione più ampio di quello del solo bilancio dello Stato per rivolgersi, invece, all'intero comparto delle amministrazioni pubbliche. La proposta di riforma si pone come un tentativo di intervenire su tutti gli aspetti che regolano il governo della finanza pubblica e in particolare delle materie che riguardano:

- i principi di coordinamento tra i livelli di governo, la definizione degli obiettivi di finanza pubblica e l'armonizzazione dei sistemi contabili;

- la programmazione degli obiettivi di finanza pubblica, i relativi documenti, i loro contenuti e la tempistica di programmazione;
- il monitoraggio dei conti pubblici;
- la copertura delle leggi;
- il bilancio dello Stato, in tutte le forme in cui esso si articola,
- la tesoreria degli enti pubblici e la programmazione dei flussi di cassa;
- il sistema dei controlli.

Il Governo unitario della finanza pubblica è uno dei temi centrali nel perseguimento degli obiettivi di bilancio definiti a livello delle Amministrazioni pubbliche. Il rafforzamento dell'autonomia di entrata e spesa degli enti decentrati, come si sta delineando nel disegno di legge del federalismo fiscale, richiede il contestuale rafforzamento del coordinamento delle azioni dei diversi livelli di governo, sia nella definizione degli eventuali interventi fiscali volti al conseguimento degli obiettivi delle politiche economiche e di bilancio.

Si prevede che tutti i soggetti che fanno parte dell'aggregato delle pubbliche amministrazioni, condividano un programma di armonizzazione dei sistemi e degli schemi contabili e di bilancio e delle relativa tempistica di presentazione e approvazione. L'armonizzazione dovrà assicurare la coerenza delle rilevazioni con i sistemi e gli schemi adottati in ambito europeo ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi.

Una revisione del ciclo e degli strumenti della programmazione è funzionale al raggiungimento degli obiettivi indicati. Con particolare riferimento alla struttura della legge finanziaria si prevede che le tabelle allegate siano ridotte da sette a quattro. Nella sostanza in considerazione della nuova struttura del bilancio per missioni e programmi, e tenuto conto della maggiore flessibilità attribuita al bilancio, la proposta è diretta a sostituire le attuali tabelle (D, E ed F) con una sola tabella strutturata per missioni e programmi che stabilisca gli importi delle autorizzazioni di spesa da rifinanziare, definanziare e rimodulare nel triennio di riferimento. Viene inoltre prevista

l'eliminazione del contenuto proprio della legge finanziaria, degli interventi per lo sviluppo da inserire in appositi provvedimenti collegati alla legge finanziaria medesima. Il disegno di legge finanziaria è accompagnato in Parlamento da una Nota tecnico-illustrativa che, in sostituzione della Relazione previsionale e programmatica, illustra il raccordo tra i documenti di bilancio e il conto economico delle amministrazioni pubbliche ed espone i contenuti della manovra e gli effetti che essa esercita sui saldi e sui principali settori di intervento.

Nel l'ultimo decennio, una quota sempre maggiore di risorse è passata sotto il controllo diretto dei livelli di governo decentrati e un ulteriore incremento sarà conseguenza dell'avvio del processo federalista. Al fine di assicurare il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica fissati con i documenti programmatici, è necessario che l'azione di governo sia coordinata a tutti i livelli, inoltre, allo fine di assicurare controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica le amministrazioni pubbliche si dotano di una banca dati unitaria, basata sui sistemi e sugli schemi armonizzati attraverso cui condividere i dati concernenti i bilanci, le operazioni gestionali, nonché tutte le informazioni necessarie all'attività di monitoraggio dei conti pubblici.

La riforma introduce una programmazione di bilancio caratterizzata da un maggior grado di dettaglio rispetto allo schema esistente allo scopo di favorire la trasparenza relativa agli obiettivi e agli strumenti che si intendono attivare per il loro raggiungimento.

Al fine di potenziare il monitoraggio è previsto che le amministrazioni pubbliche si dotino di un sistema di rilevazione che prevede un flusso informativo organizzato e gestito su una piattaforma informatica attraverso cui aumentare la tempestività e la completezza dell'informazione. Nei conti pubblici, inoltre è previsto che le amministrazioni pubbliche comunichino al Ministero dell'economia e delle finanze anche i dati relativi alle società partecipate.

La riforma, con l'obiettivo di rendere il bilancio uno strumento effettivo di allocazione e gestione delle risorse, riferendo queste direttamente alle politiche, si propone di

istituzionalizzare l'articolazione secondo una struttura idonea a rappresentare le finalità con cui queste risorse sono allocate e spese: missioni e pagamenti. Si, suggerisce, che anche la legge finanziaria segua un articolazione analoga.

Per una maggiore flessibilità nella pianificazione, si prevede la possibilità di effettuare, in fase di predisposizione del bilancio a legislazione vigente, rimodulazioni compensative delle risorse all'interno della stessa missione, con alcuni limiti che riguardano le spese inderogabili e la rimodulazione tra spese in conto capitale e spese correnti.

Allo scopo di assicurare un adeguato grado di responsabilizzazione nella gestione delle risorse, ma anche di assicurare un idoneo grado di coordinamento nella gestione delle attività svolte nell'ambito di ciascuna missione, si prevede la corrispondenza tra programma e centro di responsabilità.

L'individuazione del programma quale unità di voto garantisce un primo margine di flessibilità nella gestione delle risorse. Si prevede inoltre la possibilità di rimodulazioni compensative delle risorse assegnate all'interno dei singoli programmi nell'ambito di ogni missione senza bisogno di ulteriori modifiche delle sotto stanti autorizzazioni legislative.

Prerequisito per la responsabilizzazione e contrappeso alla flessibilità è la valutazione dei risultati e dell'impiego delle risorse pubbliche. A questo scopo si prevede:

- L'introduzione di un sistema di indicatori di performance basato su principi e metodologie comuni a tutte le amministrazioni pubbliche;
- la realizzazione di un programma di analisi e valutazione della spesa, inizialmente circoscritto alle amministrazioni centrali, ma in prospettiva applicabile a tutte le amministrazioni pubbliche che si occupi in maniera sistematica di valutare l'efficienza dei processi e dell'organizzazione delle attività dello Stato nella produzione dei beni e dei servizi pubblici.

Entrambi gli strumenti, oltre a garantire una maggiore trasparenza dei risultati raggiunti con le politiche pubbliche, potranno essere utili nella valutazione della congruità delle risorse assegnate ai singoli programmi nella fase di predisposizione del bilancio, nonché a migliorare l'efficienza con cui le risorse pubbliche sono impiegate.

Risulta evidente la correlazione fra questo strumento legislativo e la Riforma del pubblico impiego in varie fonti quali la misurazione delle prestazioni, l'adozione di rappresentazioni full-cost del valore dei servizi.....anche ai fini del *benchmarking*.

2.3 Sistema informativo come prerequisito per il federalismo fiscale

Il federalismo fiscale è un'opportunità di valore strategico per procedere a una razionalizzazione del sistema nel suo complesso, con l'obiettivo di condividere tra i vari livelli di governo il modello organizzativo, le linee complessive per l'integrazione e la cooperazione nel sistema della fiscalità, «e quindi, ruoli, compiti e responsabilità nelle scelte e nella loro attuazione». Per realizzare questo complesso sistema, occorre evitare che l'autonomia delle diverse strutture tecniche porti ciascun sistema informativo ad avvalersi di tecnologie proprie senza tener conto dell'interoperabilità. Da qui la necessità di regole condivise.

Dal punto di vista organizzativo, il federalismo fiscale dà vita ad un sistema complesso a cui partecipano una molteplicità di enti di differenti dimensioni e con proprie strutture amministrative e informatiche, è necessario pertanto mettere a punto regole condivise per lo scambio di dati, individuando correttamente le fonti e le modalità d'integrazione. Per l'attuazione è indispensabile definire un sistema di gestione basato su servizi telematici che assicuri tempestività allo scambio, affidabilità delle informazioni trasmesse e integrazione fra centro e periferia con un adeguato rapporto fra qualità dei risultati e costi.

In quest'ambito l'Amministrazione finanziaria e il suo sistema informativo, si pongono come riferimento per gli enti territoriali per promuovere l'integrazione attraverso soluzioni aperte all'apporto delle società di software locali. La fiscalità statale, infatti, dispone di un complesso sistema informativo funzionale ed affidabile che copre efficacemente tutte le fasi di gestione dei tributi erariali, dall'operatività al governo.

Un sistema sviluppato in 30 anni di esperienza con una solida impostazione organizzativa e tecnologica. Un sistema, a sua volta, in parte esportabile e integrabile con quelli degli enti che gestiscono la fiscalità territoriale. A tal fine l'Amministrazione finanziaria, ha realizzato e progetta strumenti informatici per diffondere l'enorme patrimonio informativo dell'Anagrafe tributaria e riusare localmente le migliori soluzioni sviluppate per il fisco centrale. Sul fronte del governo dei tributi, in particolare

di quelli compartecipati con l'erario anche sotto forma di addizionali e sovrimposte, sono già disponibili per Regioni e Comuni servizi e strumenti statistici di supporto alle decisioni per indirizzare e monitorare i relativi sistemi delle entrate. Altra esigenza prioritaria dei Comuni per ciò che concerne la gestione delle imposte è quella di disporre con tempestività delle informazioni trattate ed aggiornate dalla fiscalità erariale per una corretta identificazione dei soggetti (codici fiscali) e degli oggetti d'imposta (codici e caratteristiche degli immobili).

Lo sviluppo del sistema dei pagamenti pubblici ha offerto l'occasione per dar seguito all'intuizione di acquisire l'informazione, finanziaria, contabile e gestionale, con un unico strumento, la disposizione di incasso o pagamento, posta in essere, da tutte le amministrazioni pubbliche: le attuali procedure e le reti telematiche integrate pubbliche e private consentono di ottenere tale risultato, accrescendo l'efficienza del sistema dei pagamenti domestico e, al tempo stesso, riducendo i costi di memorizzazione, trasmissione ed organizzazione delle informazioni. Più semplicemente, si può dire che le procedure contabili di pagamento possono diventare la fonte principale, attendibile e tempestiva, per ottenere informazioni sull'andamento dei conti pubblici.

La sostanziale coincidenza tra il pagamento e il momento in cui si rilevano le informazioni aggiuntive rispetto a quelle usuali (beneficiario, importo ecc.), necessarie per le analisi di tipo qualitativo e quantitativo, può essere realizzata aggiungendo al mero pagamento una codifica sul settore di destinazione della spesa corrente o sul progetto di investimento cui quel pagamento si riferisce, in questo modo è possibile conoscere tempestivamente l'entità della spesa e il settore di destinazione e, con semplici aggregazioni, l'andamento complessivo della stessa, fornendo agli amministratori o al decisore politico gli elementi per correggere rapidamente andamenti indesiderati delle principali variabili o di singole tipologie di spesa, senza incorrere negli effetti negativi di interventi a consuntivo che possono risultare più onerosi o inefficaci.

La costituzione del sistema informativo si colloca anche nella prospettiva di un maggiore coordinamento tra Stato ed enti locali in materia di verifica dell'andamento

dei conti pubblici, ciò è reso più urgente dall'attuazione del federalismo che determina lo spostamento del baricentro della finanza pubblica verso le autonomie territoriali e funzionali ed attenua, progressivamente, la significatività del bilancio dello Stato sia nella componente di diretta gestione e allocazione delle risorse finanziarie sia nella componente di trasferimento verso gli enti decentrati.

In questa situazione, era necessario dar vita a forme nuove di raccordo contabile, statistico ed informatico, allo scopo di superare le asimmetrie informative già ora esistenti tra Stato ed amministrazioni locali in materia di conti pubblici ed assicurare al governo centrale il rispetto dei vincoli comunitari.

La produzione normativa sul federalismo fiscale è ancora in corso, ma sono già acquisite alcune indicazioni di principio sulle risorse tributarie che verranno assegnate alle Regioni e agli Enti locali, sulla definizione dei meccanismi di perequazione a favore degli enti con minore capacità di autofinanziamento e sugli strumenti da predisporre per coordinare in vari livelli di governo in materia di finanza pubblica.

Il rispetto dei vincoli comunitari, degli equilibri e della neutralità finanziaria, resta lo scenario ineludibile di qualsiasi progetto di federalismo, pertanto, il raggiungimento di questi obiettivi deve essere garantito, nell'ambito di procedure di coordinamento Stato-Regioni-Autonomie locali, dalla possibilità, anche per gli organi parlamentari, di avere una visione unitaria della finanza pubblica attingendo i dati da una base informativa integrata affidabile, aggiornata in tempo reale e consultabile in forma telematica.

Attualmente le fonti a cui attingere informazioni e dati sugli enti locali sono diverse per caratteristiche, tempestività, aderenza alla effettiva situazione dei conti. Per la maggiore chiarezza e affidabilità dei conti, sarebbe auspicabile una semplificazione dal punto di vista normativo, l'integrazione informatica tra alcune di queste basi informative di finanza pubblica (quelle più omogenee all'obiettivo della rilevazione) e la semplificazione dei canali di raccolta dei dati, che dovrebbero convergere verso l'utilizzo esclusivo delle reti telematiche, il sistema informativo che verrebbe fuori da questa revisione organizzativa contribuirebbe a far emergere la reale situazione dei conti

pubblici locali, rilevandone, con i conti di cassa, le tendenze di breve periodo che richiedono eventuali aggiustamenti degli andamenti indesiderati e, attraverso le altre fonti (bilanci, conti consuntivi, conti territoriali) quelle di medio termine, che forniscono gli elementi necessari per una corretta programmazione delle risorse e degli impieghi in rapporto agli obiettivi ed elementi di riflessione per le analisi sulla qualità della spesa pubblica.

Il sistema di regole da costruire dovrebbe essere fondato sulla coerenza tra la spinta verso lo Stato sovranazionale e le altrettanto poderose istanze di autonomia dei governi locali, senza peraltro dimenticare che allo Stato nazionale, che da una parte cede poteri all'Unione Europea, e dall'altra decentra compiti, funzioni e risorse alle amministrazioni locali ,resteranno pur sempre le funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo. Occorre riempire di contenuti nuovi le operazioni di normalizzazione e coordinamento previste dalla legge n. 468 del 1978 come modificate a seguito della legge.....cui si è fatto cenno nel capitolo precedente, per assicurare unitarietà ai conti pubblici di un paese che si muove verso il federalismo, ricercando regole e procedure idonee a “tenere insieme”, su obiettivi condivisi, Stato e autonomie locali, regole di Maastricht e impegni assunti con il Patto di stabilità interno.

Si sottolinea il rilievo dello strumento.....

E' evidente quanto gli obiettivi gli strumenti qui delineati impattano sui sistemi informativi della P.A. che dovranno essere coerenti nella definizione delle procedure contabili e nella gestione delle....., quanto più..... e articolati in segmenti funzionali e costruiti secondo regole di interfacciamento standard in modo da assicurare quell'uso coordinato tra parti di più amministrazioni di elementi informativi comuni che va oltre.....

CAP 3 LINEE DI INTERVENTO PER REALIZZARE IL CAMBIAMENTO: LA DIMENSIONE TECNOLOGICA

3.1 Riforma del CAD

Il 19 febbraio 2010 il Governo ha formalmente avviato l'iter di riforma del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) approvando la bozza di decreto che dovrebbe andare a modificare il testo oggi vigente (D.Lgs. n. 82/2005). Il CAD avrebbe dovuto essere la "magna carta" dell'*eGovernment* italiano, invece è stato sostanzialmente disapplicato, diventando una delle normative meno conosciute e rispettate dell'intero ordinamento giuridico italiano.

A ciò si aggiunga la rapidissima evoluzione delle tecnologie che ha determinato che le nuove norme diventassero obsolete senza essere state davvero applicate. Per questo il Governo ha deciso di intervenire: il processo di informatizzazione del settore pubblico, che ha vissuto una fase di stallo, riparte doverosamente dal CAD e dalla sua rivitalizzazione.

Questa riforma, risponde in maniera puntuale alla necessità di mettere a disposizione delle amministrazioni e dei pubblici dipendenti strumenti in grado di incrementare l'efficienza e l'efficacia dell'intero sistema pubblico. I cittadini e le imprese richiedono infatti mezzi più snelli, rapidi e meno costosi per comunicare con le pubbliche amministrazioni. L'obiettivo è quindi quello di evitare che strutture obsolete e procedure interminabili continuino a gravare il sistema Italia di costi e di adempimenti tali da scoraggiare l'afflusso di capitali internazionali a vantaggio di Paesi, anche emergenti, che hanno più decisamente imboccato la strada della modernizzazione e della semplificazione amministrativa.

I principi che hanno ispirato questa proposta normativa sono 2:

Effettività: si introducono misure premiali e sanzionatorie, incentivando, da una parte, le amministrazioni virtuose anche con la possibilità di quantificare e riutilizzare i risparmi ottenuti grazie alle tecnologie digitali e sanzionando, dall'altra, le amministrazioni inadempienti.

Risparmi: dalla razionalizzazione della propria organizzazione e dall'informatizzazione dei procedimenti, le pubbliche amministrazioni ricaveranno dei risparmi che potranno utilizzare per l'incentivazione del personale coinvolto e per il finanziamento di progetti di innovazione.

L'approvazione della Riforma Brunetta e del nuovo Codice dell'amministrazione digitale rappresentano, quindi, due importanti pilastri su cui si poggia il disegno di modernizzazione e digitalizzazione della PA definito nel Piano industriale presentato nel maggio 2008.

Questi due interventi normativi:

- Sfruttano l'azione sinergica e congiunta delle due anime di questo Ministero (pubblica amministrazione e innovazione);
- Consentono di dare piena esigibilità ai servizi forniti dalle amministrazioni pubbliche ;
- Eliminano la carta e contribuiscono a sburocratizzare la PA;
- Semplificano il dialogo tra PA cittadini e imprese;
- Riducono i costi di funzionamento delle amministrazioni pubbliche;
- Rendono più efficiente il sistema produttivo;
- Avvicinano la PA alle esigenze e alle richieste di cittadini e imprese.

Il nuovo codice dell'amministrazione digitale rende possibile la modernizzazione della Pubblica Amministrazione con la diffusione di soluzioni tecnologiche e organizzative che consentono un forte recupero di produttività:

- Riduzione di 1.000.000 di pagine l'anno per effetto dell'avvio della dematerializzazione, con l'obiettivo al 2012 di ridurre di 3 milioni le pagine;
- Risparmio del 90% dei costi di carta e del relativo impatto ecologico (uso e smaltimento) per circa 6 milioni di euro l'anno (solo acquisto senza smaltimento);
- Riduzione dei tempi fino all'80% per le pratiche amministrative, in particolare di quelle ancora a basso tasso di informatizzazione;
- La posta elettronica certificata (PEC) produrrà un risparmio a regime di 200 milioni di euro per la riduzione della raccomandate della Pubblica Amministrazione ai cittadini, senza contare la riduzione dei tempi e degli spazi di archiviazione.

La Giustizia digitale consente di semplificare il processo, migliorare la comunicazione, ridurre i tempi di attesa della giustizia:

- Il Tribunale di Roma solo attraverso un primo intervento di recapito telematico delle notifiche ridurrà gli arretrati di un anno, con investimenti contenuti, che si ripagano in tempi ridotti.
- La PEC consentirà di rendere telematico il processo di trasmissione delle denunce (2,5 milioni all'anno).

- Ogni anno circa 430.000 nuove imprese hanno bisogno di risposte rapide e poco costose. Solo per la chiusura di attività possono essere digitalizzate procedure complesse per 390.000 casi all'anno.

L'orizzonte temporale dell' intervento è il 2010, in coerenza con il Piano Gov 2012. Il decreto legislativo sarà immediatamente efficace e avvierà un processo che consentirà di avere da qui a 3 anni un amministrazione nuova, digitale e sburocratizzata.

I nuovi principi e strumenti del codice dell'amministrazione digitale

Nei Rapporti tra pubbliche amministrazioni e imprese: la presentazione di istanze, dichiarazioni, dati e lo scambio di informazioni e documenti tra imprese e amministrazioni pubbliche, nonché l'adozione e la comunicazione da parte di quest'ultime di atti e provvedimenti amministrativi avverrà utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (8).

Relativamente al Protocollo informatico e al fascicolo elettronico: sarà protocollata in via informatica ogni comunicazione inviata tramite posta elettronica certificata tra le pubbliche amministrazioni e tra questa e i cittadini o le imprese. Inoltre, l'amministrazione titolare del procedimento raccoglierà gli atti, i documenti e i dati del procedimento medesimo in un fascicolo informatico, dotato di un apposito identificativo. I procedimenti amministrativi saranno caratterizzati da una maggiore trasparenza: viene arricchito il contenuto dei siti istituzionali delle amministrazioni, prevedendo che sugli stessi siano pubblicati, in modo integrale, anche tutti i bandi di concorso.

Le pubbliche amministrazioni dovranno rendere disponibili on-line i moduli e i formulari da utilizzare come unici strumenti per richiedere l'avvio dei procedimenti amministrativi. La mancata pubblicazione è rilevante ai fini della valutazione dei dirigenti responsabili.

Sarà possibile effettuare pagamenti spettanti alle pubbliche amministrazioni utilizzando carte di credito, di debito o prepagate e ogni altro strumento di pagamento elettronico disponibile.

Inoltre relativamente all'utilizzo della posta elettronica certificata: tutte le comunicazioni effettuate mediante la PEC equivalgono alla notifica per mezzo della posta. Le pubbliche amministrazioni:

- utilizzeranno la PEC per le comunicazioni e la trasmissione dei documenti informatici nei confronti dei soggetti che abbiano preventivamente dichiarato il proprio indirizzo;
- potranno consultare ed estrarre gli elenchi di indirizzi di posta elettronica certificata delle imprese e dei cittadini che ne abbiano fatto richiesta;
- pubblicheranno sui propri siti istituzionali un indirizzo di posta elettronica certificata a cui il cittadino possa rivolgersi per qualsiasi richiesta.

Per l'accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni si consente l'utilizzo anche di strumenti diversi dalla carta d'identità elettronica e dalla carta nazionale dei servizi, previa individuazione del soggetto che richiede il servizio.

Per le istanze alle pubbliche amministrazioni, vengono limitati i casi in cui è richiesta la sottoscrizione mediante firma digitale e si prevede l'utilizzo di strumenti di firma più semplici, senza pregiudizio di sicurezza e attendibilità.

Viene riordinata la disciplina delle copie dei documenti informatici e amministrativi e si sviluppa il processo di dematerializzazione dei documenti.

Le pubbliche amministrazioni dovranno predisporre appositi piani di emergenza idonei ad assicurare, in caso di eventi disastrosi, la continuità delle operazioni indispensabili a fornire i servizi e il ritorno alla normale operatività. Infine, per evitare che il cittadino debba fornire più volte gli stessi dati, le amministrazioni titolari di banche dati

predisporranno apposite convenzioni aperte per assicurare l'accessibilità delle informazioni in proprio possesso da parte delle altre amministrazioni. Le convenzioni disciplineranno i limiti e le condizioni dell'accesso alle banche dati, anche per assicurare la riservatezza dei dati personali. In caso di inerzia delle amministrazioni nell'adozione delle convenzioni, il Presidente del Consiglio dei ministri potrà nominare un commissario *ad acta*.

Si sviluppa così in modo deciso, concreto e operativo il grande progetto della pubblica amministrazione digitale impostato nel 2005 e si offrono ai vertici politici e amministrativi gli strumenti necessari per innovare in modo profondo, rapido, definitivo e strutturale l'azione dei pubblici uffici.

L'intervento riformatore è comunque strutturato in modo da consentire alle amministrazioni di realizzare gli interventi necessari in un tempo ragionevole utilizzando al meglio, con opportune scelte programmatiche e gestionali, le risorse disponibili.

3.2 Il quadro complessivo della programmazione: le 10 linee d'azione per il raggiungimento degli obiettivi nazionali di e-government

Le iniziative delle amministrazioni centrali finalizzate agli obiettivi di governo sono numerose, su un totale di 613 progetti presentati sono ben 401 quelli direttamente orientati agli obiettivi di e-gov, pari a circa il 65% del numero totale.

Il centro nazionale per informatica nella Pubblica Amministrazione ha individuato nelle linee strategiche per il 2008-2010 dieci linee di azione per il raggiungimento degli obiettivi nazionali di *eGovernment*, che specificano altrettanti ambiti di innovazione nei sistemi informativi della P.A.C..

Alle amministrazioni è stato chiesto, nella predisposizione delle loro proposte di programmazione triennale, di attribuire gli interventi programmati e le relative previsioni di spesa ad una delle dieci linee di azione. Ognuna delle linee d'azione è stata quindi associata ad uno dei tre macro obiettivi di *eGovernment* elencati nei precedenti paragrafi.

Il Piano e-gov 2012 approvato nel gennaio 2009 e successivamente aggiornato in sede di C.M.S.I. (delibera del 18 settembre 2009) è un impegno del Governo italiano per l'innovazione, la diffusione di servizi di rete, l'accessibilità e la trasparenza della P.A., per avvicinare la Pubblica Amministrazione alle esigenze dei cittadini e delle imprese.

"E' un passo estremamente positivo il rilancio, nell'agenda di governo, del tema dell'*eGovernment*, attraverso un intervento che ha il merito di voler rappresentare uno sforzo di razionalizzazione di progetti in essere e di nuovi progetti e servizi da sviluppare per la modernizzazione del Paese" così ha commentato la presentazione del Piano il Presidente di Assinform (Associazione nazionale delle aziende di servizi di informatica e telematica).

Il Piano è coerente con le politiche dell'Unione Europea che prevede di ridurre sia del 25% gli oneri amministrativi entro il 2012 (strategia di Lisbona) per rafforzare la

competitività, sia del 50% l'esclusione dei gruppi sociali svantaggiati e le regioni arretrate entro il 2010 (dichiarazione ministeriale di Riga di giugno 2006).

Esso tiene conto, oltre che delle nuove esigenze dei cittadini e delle imprese, anche del quadro di crisi dell'economia e affronta il problema dell'aumentata distanza dell'Italia dai paesi europei più avanzati. Un esempio di ritardo è l'uso di internet da parte delle famiglie: nel 2007 in Italia era 17% mentre nell'Unione europea la media era del 32%.

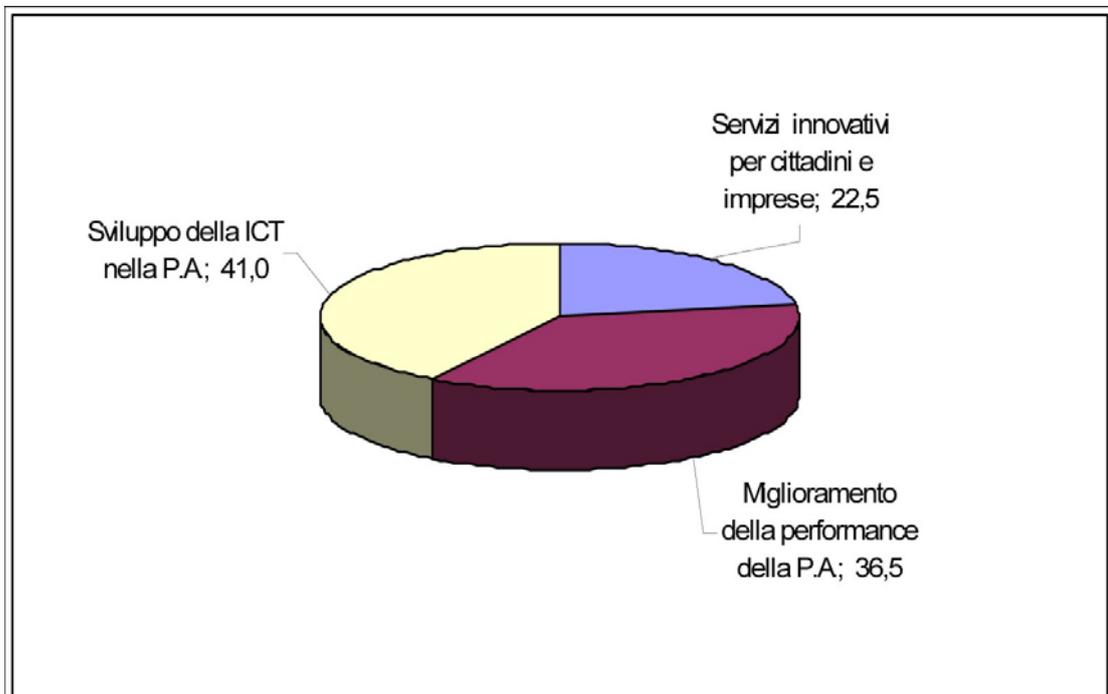
Il Piano richiede risorse finanziarie, l'impegno organizzativo delle amministrazioni e la capacità delle imprese. L'impegno finanziario complessivo straordinario previsto è di 1.380 milioni di euro. Per mobilitare le risorse finanziarie e quelle organizzative delle amministrazioni centrali e locali coinvolte saranno effettuate oltre 60 intese istituzionali con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Il passaggio all'*eGovernance* richiede di investire nel capitale umano della P.A., motivando il personale, anche attraverso la formazione, e di stimolare e coinvolgere l'opinione pubblica perché partecipi al processo di cambiamento. Per cambiare, è inoltre importante che la Pubblica Amministrazione sia coinvolta in tutti i suoi livelli, centrale, regionale e locale, attraverso una serie integrata e coordinata di azioni per l'innovazione, come richiesto nel documento "Progetto Paese – Patto per l'attuazione del sistema nazionale di *eGovernment* nelle Regioni e negli "Enti locali", che individua i ruoli rispettivi dello Stato e delle autonomie locali.

Gli interventi di innovazione richiedono uno sforzo d'investimento iniziale. La spesa per l'acquisto di beni e servizi ICT nella Pubblica Amministrazione centrale (P.A.C.), non considerando il costo del personale interno, rappresenta poco più dell'8,2% della spesa totale in ICT in Italia e si è assestata a circa 1,7 miliardi di euro nel 2005 e 1,62 nel 2006, un dato in calo rispetto al passato.

Tuttavia, occorre non solo aumentare la disponibilità di fondi per finanziare l'ICT nella Pubblica Amministrazione, ma soprattutto dare certezza pluriennale alla disponibilità, razionalizzare la spesa e riqualificarla, per renderla effettivamente utile all'innovazione, in coerenza con la strategia di *eGovernment* delineata.

Per una esposizione sintetica della programmazione delle amministrazioni, è stata utilizzata anche un'aggregazione degli obiettivi della strategia nazionale di *eGovernment* in due macro obiettivi di risultato, “l'innovazione nei servizi per cittadini e imprese” e “il miglioramento delle performance della Pubblica Amministrazione”, e un macro obiettivo di funzionalità, “l'innovazione tecnologica nell'informatica e nelle telecomunicazioni”, rispetto ai quali sono stati classificati gli interventi di miglioramento programmati nel Piano. Il grafico (10) che segue indica la ripartizione percentuale della previsione di spesa 2008 per i macro obiettivi della strategia nazionale di *e-government*.



Innovazione nei servizi per cittadino e imprese

In generale è possibile constatare che il numero e la qualità dei servizi offerti dalla P.A.C. è in progressivo, aumento. Tuttavia, come del resto risulta essere un po' in tutta

Europa, nonostante gli sforzi e gli investimenti nel settore dei servizi *on line*, il loro livello di utilizzo da parte dei cittadini resta ancora basso, nonostante sia in costante aumento la percentuale di coloro che hanno una connessione in rete e usano Internet. I motivi di questo limitato utilizzo sono da ricollegare alla scarsa correlazione tra i servizi offerti in rete e le effettive esigenze dei cittadini.

I dati che emergono dalla Relazione annuale del CNIPA del 2008 mostrano che:

- I servizi *on line* messi a disposizione dalla P.A.C. a fine 2006 sono cresciuti dell'11% rispetto al 2005; le transazioni sono cresciute del 9%, ma se si escludono dal conto le dichiarazioni dei redditi trasmesse *on line* e il pagamento dei contributi INPS, transazioni ormai abbastanza consolidate, l'aumento medio è stato del 28%;
- Il 10% (un numero ancora basso) di questi servizi copre l'intero iter di un procedimento amministrativo, fino al pagamento a favore della P.A.C., mentre il 41% consente alle amministrazioni di avviare il servizio con la presa in carico della documentazione, queste percentuali non sono cresciute significativamente rispetto al passato, ma va considerato che il 2006 è stato in parte un anno di transizione, con il cambio di Legislatura, che ha portato a ripensare, per innovarli, alcuni dei procedimenti della Pubblica Amministrazione;
- Il 31% dei servizi *on line* prevede la misura la *customer satisfaction*;
- Sono state distribuite 2,3 milioni di carte di identità elettroniche;
- I certificati di firma digitale rilasciati alle imprese sono oltre 2,5 milioni (+21%);
- I siti web gestiti dalle pubbliche amministrazioni centrali sono 1.026 (+7% rispetto al 2005) e il numero dei contatti ai siti è stato di 336 milioni (+10% sul

2005); 55 pubbliche amministrazioni possono esporre il logo che testimonia dell'accessibilità a norma del proprio sito web;

- Nello specifico ambito dei servizi alle imprese, il portale “impresa.gov.it” ha messo a disposizione 45 servizi *on line* (erano 19 nel 2005), che coinvolgono 15 amministrazioni (erano 3 nel 2005), con oltre 8 milioni di contatti registrati nell'anno.

Sebbene i risultati ottenuti nel breve periodo dalle amministrazioni siano importanti, permangono tuttavia diverse criticità che ostacolano la completa diffusione dei servizi della P.A. in rete. Queste criticità indirizzano le azioni da svolgere nei prossimi anni per migliorare il livello dei servizi innovativi nella P.A.C., ed in particolare:

- Va aumentato il numero dei servizi di livello 4 secondo e-Europe, che consentono di completare *on line* l'intero iter del processo amministrativo, e andrebbe diminuito il peso degli intermediari nei restanti servizi;
- La gestione documentale informatizzata dell'iter amministrativo è solo raramente messa in atto dalle P.A.C. e va compiuto un importante sforzo tecnico e organizzativo per renderla possibile e diffusa;
- Va migliorata l'integrazione in rete dei servizi e delle banche dati delle diverse amministrazioni centrali e locali;
- Va definito un sistema unico d'identificazione degli utenti, per l'accesso ai servizi *on line*;

- Vanno ridotti di numero e standardizzati, dal punto di vista tecnologico, i siti web delle amministrazioni centrali, al fine di ridurre i costi di gestione e semplificarne l'accesso da parte degli utenti;
- Va aumentato il livello di introduzione dei servizi di nuova tecnologia quali quelli del *mobile government* (attualmente circa il 20% delle amministrazioni centrali sta programmando o ha in esercizio servizi basati su tale tecnologia).

Miglioramento della performance della pubblica amministrazione

I servizi informatici a supporto del funzionamento delle pubbliche amministrazioni centrali non hanno registrato evoluzioni di particolare rilievo nel 2006. Il maggiore sforzo compiuto per migliorare il funzionamento è stato speso per il completamento dei progetti relativi ai servizi di contabilità finanziaria e ai sistemi di pagamento. La diffusione del Sistema di contabilità finanziaria (SICOGE) e l'attivazione del Sistema pubblico dei pagamenti (SIPA) sono stati completati in 21 amministrazioni centrali dello Stato. Di queste, 17 hanno completato l'automazione di tutti i capitoli di spesa, con un numero complessivo di capitoli automatizzati pari a oltre 7.700 su un totale di 8.364. Il numero dei pagamenti effettuati tramite il SIPA è stato pari a circa 23,4 milioni. Significativa, anche se è ancora lontano il completamento, è stata la diffusione del cosiddetto cedolino elettronico, ossia del cedolino stipendiale, distribuito ai dipendenti in posta elettronica, secondo le disposizioni della legge finanziaria del 2005 e del successivo DM di attuazione emesso all'inizio del 2006. Al 31 dicembre 2006 i cedolini inviati nelle casella di posta elettronica dei dipendenti delle amministrazioni centrali dello Stato utenti del Service Personale Tesoro (SPT) sono circa 740 mila, cui vanno aggiunti altri 333 mila dipendenti che ricevono il cedolino, tramite la intranet della propria amministrazione.

Un aspetto sicuramente da migliorare riguarda l'uso del protocollo informatico: solo la metà dei 283 milioni di documenti in entrata e in uscita dalla P.A.C. è protocollato

informaticamente e solo il 2% dei documenti è scambiato elettronicamente (il resto è ancora cartaceo).

Il passaggio dalla semplice informatizzazione del protocollo, intesa come registrazione in entrata e in uscita dei documenti, alla gestione informatizzata dei flussi documentali interni richiede la descrizione puntuale degli assetti organizzativi (unità, responsabilità, flussi). Peraltro la descrizione del quadro attuale è un prerequisito per poter procedere alla reingegnerizzazione dei processi organizzativi delle amministrazioni. E' altresì un prerequisito perché amministrazioni diverse impegnate nello stesso procedimento possano efficacemente cooperare.

Soddisfacente, infine, è la diffusione della posta elettronica, e della posta elettronica certificata.

Le principali criticità che dovranno essere affrontate:

- L'introduzione di strumenti informatici di supporto alla programmazione strategica e al controllo di gestione nella P.A.C., che permettano un approccio standard alla rilevazione delle misure e degli indicatori per la valutazione dell'azione amministrativa;
- Il potenziamento degli strumenti a supporto della valutazione dell'azione amministrativa, tra cui quelli di misura della *customer satisfaction*;
- L'avvio di iniziative per dematerializzare i procedimenti amministrativi, nell'ottica della gestione dei flussi documentali, superando la fase iniziale dell'introduzione del protocollo informatico nella P.A.C..

Innovazioni nelle tecnologie dell'informatica e delle telecomunicazioni

In questo ambito, la principale realizzazione di “sistema” è stata senz’altro l’SPC, al quale si assicura un’ampia gamma di servizi di TLC ed informatici ad alta qualità e costi contenuti alle pubbliche amministrazioni.

Nell’architettura del servizio è prevista una specifica attenzione alla sicurezza, gestita attraverso un apposito centro di gestione. Le pubbliche amministrazioni, definito il loro piano dei fabbisogni, stanno migrando nella nuova rete, con risparmi di costo per i servizi, a parità di qualità (o con incremento della qualità) molto alti.

Alla rete di telecomunicazioni tra le sedi italiane delle pubbliche amministrazioni, si aggiunge la RIPA (Rete Internazionale della P.A.) che già connette oltre 450 sedi della Pubblica Amministrazione in tutto il Mondo.

Una particolare attenzione, sulla spinta del d.lgs. 157 del 31 maggio 2005, è stata posta dalle amministrazioni al tema dell’ottimizzazione dell’efficienza operativa dell’IT, sia in termini di maggiore ricorso al riuso del software applicativo e all’*open source*, sia all’avvio di iniziative per condividere servizi applicativi, sia, infine, di interventi per razionalizzare le infrastrutture IT.

Una rilevazione effettuata dal CNIPA ha evidenziato in questo ultimo ambito notevoli potenzialità di miglioramento: le sole pubbliche amministrazioni centrali dispongono di oltre 1.000 sale server distribuite su tutto il territorio nazionale, con oltre 25.000 server installati e migliaia di addetti alla gestione. Alcune amministrazioni hanno già avviato interventi per razionalizzare la dislocazione delle sale server sul territorio (ad esempio INPS), altre sono in procinto di lanciare importanti progetti.

Un altro importante aspetto da considerare è quello relativo alla diffusione dell’ software open source nella P.A. il 72% delle amministrazioni vi ha già fatto ricorso (era il 65% nel 2005). Del resto, il patrimonio software della P.A. continua a crescere, così come la dimensione delle basi dati. Un importante passo nella direzione della trasparenza, interoperabilità e integrazione tra i sistemi informativi è il fatto che quasi 540 di queste basi dati sono accessibili dall’esterno (+20% rispetto al 2005).

Il VoIP è ormai una tecnologia diffusa nella P.A.C.: circa il 30% delle amministrazioni ne fa infatti uso. Tra le tecnologie emergenti nel settore IT che trovano applicazione nella P.A.C. si segnalano il Wi-Fi (35% delle amministrazioni già impiegano tale tecnologia), la biometria (già introdotta nel 17% delle amministrazioni), l'RFID (8% le P.A. che ne fanno uso).

Infine, riguardo la sicurezza dei sistemi informatici, la situazione è stata di recente rilevata dal "Rapporto sulla sicurezza ICT nella PAC" elaborato dal CNIPA. Per quanto riguarda la Sicurezza logica e la Sicurezza dell'Infrastruttura, la situazione è complessivamente più che soddisfacente, con un netto miglioramento rispetto al passato, soprattutto per quanto riguarda la sicurezza perimetrale e il controllo degli accessi e le reti, fatta eccezione per alcune reti wireless ancora non adeguatamente protette. Sul piano dell'organizzazione interna per la sicurezza, è importante notare che ancora rimangono disattese le norme emanate da tempo e che, in generale, la cultura della sicurezza è rimasta ad appannaggio degli addetti ai lavori e i piani di formazione e sensibilizzazione sul tema sono ancora poco diffusi.

Lo stato della sicurezza dei servizi mostra un quadro disomogeneo con una criticità particolare per quanto riguarda l'attenzione alla continuità operativa (evidentemente non ancora avvertito come fattore cruciale per la qualità dei servizi offerti) e per la capacità delle amministrazioni di rilevare intrusioni e attacchi. Un'importante realizzazione nel settore del *disaster recovery* e della continuità operativa è stato il Centro Unico di *Back Up* degli Enti previdenziali e assicurativi.

Le principali azioni da programmare nel triennio entrante sono quindi:

- La riduzione del numero delle sale server delle amministrazioni centrali, con una contemporanea ottimizzazione dell'uso delle apparecchiature informatiche (virtualizzazione, fisica o logica) con centralizzazione dei servizi di gestione e manutenzione, anche ricorrendo a quelli resi disponibili da SPC;

- L'aumento del ricorso alla pratica del riuso del software, attraverso interventi volti ad aumentare il numero di componenti software riusabili di proprietà della P.A., ospitati e descritti in opportuni cataloghi, accessibili e consultabili;
- L'aumento del ricorso al software *open source*, principalmente sul lato del *front office* (ovvero sul *desktop*);
- Il miglioramento della sicurezza fisica e logica dei sistemi ICT, anche attraverso la definizione di aspetti organizzativi, che registra tuttora un livello di attenzione inferiore a quanto auspicabile nella P.A.C. (solo la metà delle amministrazioni ha pianificato interventi nel settore).

Come anticipato in precedenza il centro nazionale per informatica nella Pubblica Amministrazione ha individuato nelle linee strategiche per il 2008- 2010 (10) dieci linee di azione per il raggiungimento degli obiettivi nazionali di e-government, le 10 linee d'azione che sono state individuate sono:

1. Lo sviluppo di servizi in rete e dei servizi applicativi per cittadini ed imprese;
2. L'integrazione in rete dei servizi e delle banche dati delle amministrazioni centrali e locali;
3. Lo sviluppo dei servizi applicativi a supporto del miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa;
4. Il potenziamento degli strumenti a supporto della valutazione della misura dell'azione amministrativa;
5. La dematerializzazione dei procedimenti e la gestione informatica dei documenti;
6. Il miglioramento dell'efficienza operativa delle infrastrutture tecnologiche ICT;
7. La sicurezza ICT;
8. L'adozione di soluzioni tecnologiche innovative;
9. Il riuso del software e l'open source;

10. La formazione informatica e la formazione in rete (e-learning).

La relazione tra linee d'azione ICT definite dal CNIPA e macro obiettivi di *e-government* è riportata nella tabella che segue.

Linee di azione individuate per la P.A. nel documento "Linee strategiche del CNIPA"		Macro obiettivi di <i>e-government</i>	
1	Sviluppo di servizi in rete e servizi applicativi per cittadini ed imprese	Macro obiettivi di risultato	Sviluppo di servizi innovativi per cittadini e imprese
2	Integrazione in rete dei servizi e delle banche dati delle amministrazioni centrali e locali		
3	Sviluppo di servizi applicativi a supporto del miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa		Miglioramento della performance della P.A.
4	Potenziamento degli strumenti a supporto della valutazione della misura dell'azione amministrativa		
5	Dematerializzazione dei procedimenti e gestione informatica dei documenti		
6	Miglioramento dell'efficienza operativa delle infrastrutture tecnologiche ICT	Macro obiettivi di funzionalità	Innovazione delle tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni
7	Sicurezza ICT		
8	Adozione di soluzioni tecnologiche innovative		
9	Riuso del software e open source		
10	Formazione informatica ed e-learning		

Nella tabella circa il 53% della spesa programmata nel 2008-2010 e 700 interventi sono stati attribuiti dalle amministrazioni alle linee d'azione.

Complessivamente, su una previsione totale di spesa ICT per il triennio di circa 5,9 miliardi di euro, quella riferita direttamente alle linee d'azione è pari a oltre 3 miliardi. Per quanto riguarda il 2008, su una previsione di spesa totale di oltre 2 miliardi di euro, circa 1,17 sono dedicati all'attuazione delle linee d'azione.

Le linee d'azione che hanno trovato maggiore risposta nella programmazione per il 2008 sono quelle che riguardano il potenziamento delle infrastrutture tecnologiche e il recupero della loro efficienza (circa 374 milioni di euro) e lo sviluppo di sistemi applicativi a supporto dell'efficienza dell'azione amministrativa (circa 355 milioni di euro). Le quote di spesa riferite a queste due linee d'azione sono, rispettivamente, il 31,8% e il 30,1%, del totale della spesa attribuita alle linee di azione per il 2008.

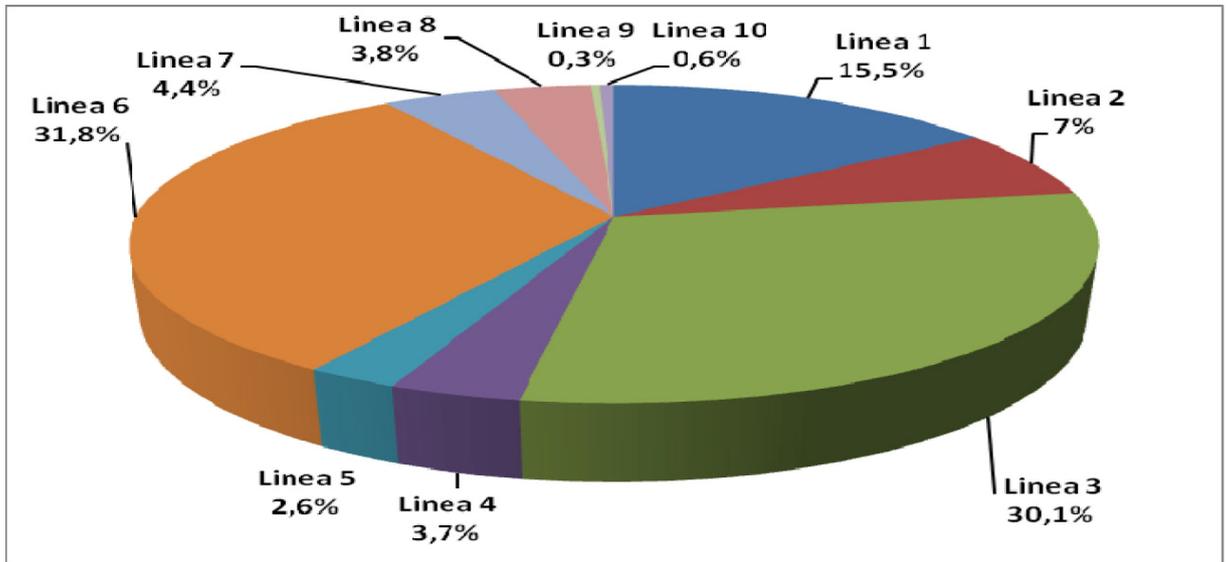
Il 15,6% della spesa programmata per il 2008 ed attribuita alle linee d'azione è destinato allo sviluppo di servizi in rete, il 7% all'integrazione in rete di servizi e banche dati, circa il 4,4% per sicurezza, mentre il 3,7% è destinato al supporto alla valutazione dell'azione amministrativa e il 3,8% alla adozione di soluzioni tecnologiche innovative. I progetti per la dematerializzazione e la gestione documentale costituiscono il 2,7%, mentre quote residuali sono attribuite alle restanti linee d'azione.

Nella tabella che segue sono riportati gli impegni di spesa previsti dalle amministrazioni centrali e dagli enti pubblici non economici attribuiti a ciascuna linea di azione ICT, per l'anno 2008 e per il triennio 2008-2010.

Come si può rilevare dai dati, il comportamento delle amministrazioni pubbliche e degli enti nel distribuire le previsioni di spesa sulle linee d'azione ICT è stato molto simile.

LINEA D'AZIONE ICT del CNIPA	Amministrazioni centrali Stato		Enti pubblici		Totale Amm. Centr. Stato ed Enti	
	Spesa 2008	Spesa triennio	Spesa 2008	Spesa triennio	Spesa 2008	Spesa triennio
1. Sviluppo di servizi in rete e servizi applicativi per cittadini ed imprese	160.028	368.555	23.149	37.116	183.177	405.671
2. Integrazione in rete dei servizi e delle banche dati delle amministrazioni centrali e locali	60.890	163.684	21.144	47.571	82.034	211.255
3. Sviluppo di servizi applicativi a supporto del miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa	276.346	771.869	78.252	190.162	354.598	962.031
4. Potenziamento degli strumenti a supporto della valutazione della misura dell'azione amministrativa	39.680	107.501	3.943	7.790	43.623	115.291
5. Dematerializzazione dei procedimenti e la gestione informatica dei documenti	22.071	62.731	9.396	15.642	31.467	78.373
6. Miglioramento dell'efficienza operativa delle infrastrutture tecnologiche ICT	247.131	663.677	127.397	375.353	374.528	1.039.030
7. Sicurezza ICT	22.195	51.571	30.061	62.954	52.256	114.525
8. Adozione di soluzioni tecnologiche innovative	34.671	92.771	10.436	23.147	45.107	115.918
9. Riutilizzo del software e open source	1.894	5.965	1.750	2.960	3.644	8.925
10. Formazione informatica ed e-learning	6.772	20.069	412	1.222	7.184	21.291
TOTALE LINEE D'AZIONE ICT	871.678	2.308.393	305.940	763.917	1.177.618	3.072.310
Spese per la gestione	767.865	2.160.399	213.906	654.989	981.771	2.815.388
TOTALE COMPLESSIVO	1.639.543	4.468.792	519.846	1.418.906	2.159.389	5.887.698

Il seguente grafico (11) invece, e la correlata tabella mostrano la ripartizione percentuale della spesa, e il suo valore, per il miglioramento, programmata dalla P.A.C. nel 2008, distribuiti per linee d'azione.



LINEA D'AZIONE	Spesa 2008	LINEA D'AZIONE	Spesa 2008
1. Sviluppo di servizi in rete e servizi applicativi per cittadini ed imprese	183	6. Miglioramento dell'efficienza operativa delle infrastrutture tecnologiche ICT	375
2. Integrazione in rete dei servizi e delle banche dati delle amm.ni centrali e locali	82	7. Sicurezza ICT	52
3. Sviluppo di servizi applicativi a supporto del miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa	355	8. Adozione di soluzioni tecnologiche innovative	45
4. Potenziamento degli strumenti a supporto della valutazione della misura dell'azione amministrativa	44	9. Riutilizzo del software e open source	4
5. Dematerializzazione dei procedimenti e la gestione informatica dei documenti	31	10. Formazione informatica ed e-learning	7

Da questa tabella si evince chiaramente che le linee d'azione che prevedono la maggiore spesa come detto sono: la spesa relativa al miglioramento dell'efficienza operativa delle infrastrutture tecnologiche ICT; la spesa relativa allo sviluppo di servizi applicativi a supporto del miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa; la spesa legata allo sviluppo di servizi in rete e servizi applicativi per cittadini ed imprese.

3.3 Finanziamento della spesa programmata

Una volta programmata la spesa per il raggiungimento degli obiettivi nazionali di *eGovernment*, sorge il problema di come **finanziare** tale spesa.

I finanziamenti per la gestione e lo sviluppo dell'ICT delle pubbliche amministrazioni centrali sono costituiti dai fondi disponibili nei bilanci delle amministrazioni, da fondi straordinari, sia nazionali, sia comunitari per la partecipazione a programmi finanziati dall'Unione europea.

Le modalità di finanziamento si differenziano in relazione alla natura delle amministrazioni, all'autonomia contabile e di bilancio e ai diversi processi di programmazione finanziaria.

Per i Ministeri, la ripartizione puntuale dei fondi è definita dalla legge di bilancio (il bilancio dello Stato è articolato, per ogni Ministero, in Centri di Responsabilità - C.d.R. - e in Unità Previsionali di Base – UPB - tra cui sono individuate UPB specifiche per l'informatica, separate per spese di investimento e spese di gestione).

Il finanziamento dell'ICT negli enti segue viceversa un diverso iter, in quanto gli stessi enti lo definiscono autonomamente sulla base delle risorse finanziarie complessivamente disponibili. Ciò rende sensibilmente diversa la disponibilità di fondi per l'ICT nelle amministrazioni centrali dello Stato e negli enti, infatti, la disponibilità di fondi nelle amministrazioni centrali dello Stato è andata progressivamente diminuendo negli ultimi anni, per effetto della politica di Governo di contenimento dei costi della P.A., mentre negli enti la disponibilità di fondi per l'ICT è rimasta sostanzialmente invariata, o addirittura è cresciuta.

Un'ulteriore differenziazione riguarda le agenzie fiscali che, pur dotate di autonomia contabile e di bilancio, negoziano il loro budget all'interno della convenzione (contratto) stipulato con il Ministro dell'Economia e delle Finanze che determina anche gli indirizzi i risultati attesi e i metodi del controllo. Alla definizione del fabbisogno finanziario previsto nel triennio 2008-2010 per l'ICT della P.A.C., concorrono le

previsioni di spesa di 23 amministrazioni centrali dello Stato e di 12 enti pubblici non economici.

Il fabbisogno finanziario è pari a circa 2,2 miliardi di euro per il 2008, a 1,9 per il 2009 e a 1,8 per il 2010, per un totale di 5,9 miliardi di euro nel triennio.

Per le sole amministrazioni centrali dello Stato, il fabbisogno è di 1,6 miliardi di euro per il 2008 e di 4,5 miliardi per il triennio. Per gli enti pubblici non economici, il fabbisogno è di circa 520 milioni di euro per il 2008 e di 1,42 miliardi di euro per il triennio. Nella tabella che segue sono riportati i fabbisogni finanziari per l'ICT registrati nel triennio 2008-2010 (11).

	Fabbisogno 2008	Fabbisogno 2009	Fabbisogno 2010	Fabbisogno 2008-10
Amministrazioni centrali dello Stato	1.640	1.454	1.374	4.468
Enti pubblici non economici	520	469	430	1.419
Totale	2.160	1.923	1.804	5.887

Il fabbisogno finanziario delle amministrazioni centrali dello Stato è concentrato in alcuni grandi ministeri : Economia e Finanze, Giustizia, Interno.

In particolare, il Ministero dell'Economia e delle Finanze rappresenta da solo circa il 43% del fabbisogno totale di spesa per l'ICT programmata dalla Pubblica Amministrazione centrale nel 2008. Tale considerevole peso deriva, oltre che dalle attività e impegni delle Agenzie fiscali, anche da alcune iniziative per la realizzazione di servizi e soluzioni di valenza generale per la Pubblica Amministrazione, come i sistema di *e-procurement*, sistemi contabili e la tessera sanitaria.

Relativamente agli enti pubblici non economici, il fabbisogno è concentrato nei tre principali Enti: INPDAP, INPS e INAIL.

Il fabbisogno finanziario stimato dalle amministrazioni centrali dello Stato per il 2008 registra, rispetto al primo anno di programmazione del precedente Piano (2007), un decremento di circa il 7%, mentre, per gli enti pubblici non economici, il fabbisogno stimato per il 2008 è in leggero aumento rispetto a quello definito nella precedente programmazione per il primo anno del Piano (+4,9%).

Nella tabella riportata nella pagina successiva è evidenziato il confronto tra i fabbisogni finanziari definiti dalle amministrazioni nei precedenti Piani 2006-2008, 2007-2009 e 2008-2010, relativamente al triennio di programmazione.

(importi in milioni di euro).

Piano 2006-2008	2006	2007	2008	Triennio		
Amministrazioni centrali	1.884	1.709	1.585	5.178		
Enti	476	436	405	1.317		
Totale	2.360	2.145	1.990	6.495		
Piano 2007-2008		2007	2008	2009	Triennio	
Amministrazioni centrali		1.759	1.606	1.463	4.828	
Enti		496	469	397	1.362	
Totale		2.255	2.075	1.860	6.190	
Piano 2008-2010			2008	2009	2010	Triennio
Amministrazioni centrali			1.640	1.453	1.377	4.469
Enti			520	469	430	1.419
Totale			2.159	1.922	1.807	5.888

Il lieve calo di stima del fabbisogno evidenziato per il 2008 dalle amministrazioni centrali dello Stato conferma una tendenza già evidenziata nelle precedenti programmazioni triennali. Ad ogni nuovo Piano, la stima del fabbisogno finanziario da parte delle amministrazioni si confronta realisticamente con le effettive disponibilità di stanziamenti di bilancio, così come tiene conto della sempre maggiore efficienza della tecnologia e degli interventi di razionalizzazione messi in atto, che hanno prodotto già significativi risparmi di spesa.

L'andamento nel tempo degli stanziamenti di bilancio costituisce un indicatore per valutare le risorse finanziarie a disposizione dell'innovazione tecnologica delle amministrazioni centrali dello Stato. Per il 2007, lo stanziamento iniziale di bilancio nei capitoli di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato riconducibili all'informatica di servizio è stato di circa 577 milioni di euro, cui vanno aggiunti altri 83 milioni residui di stanziamenti provenienti dagli anni precedenti.

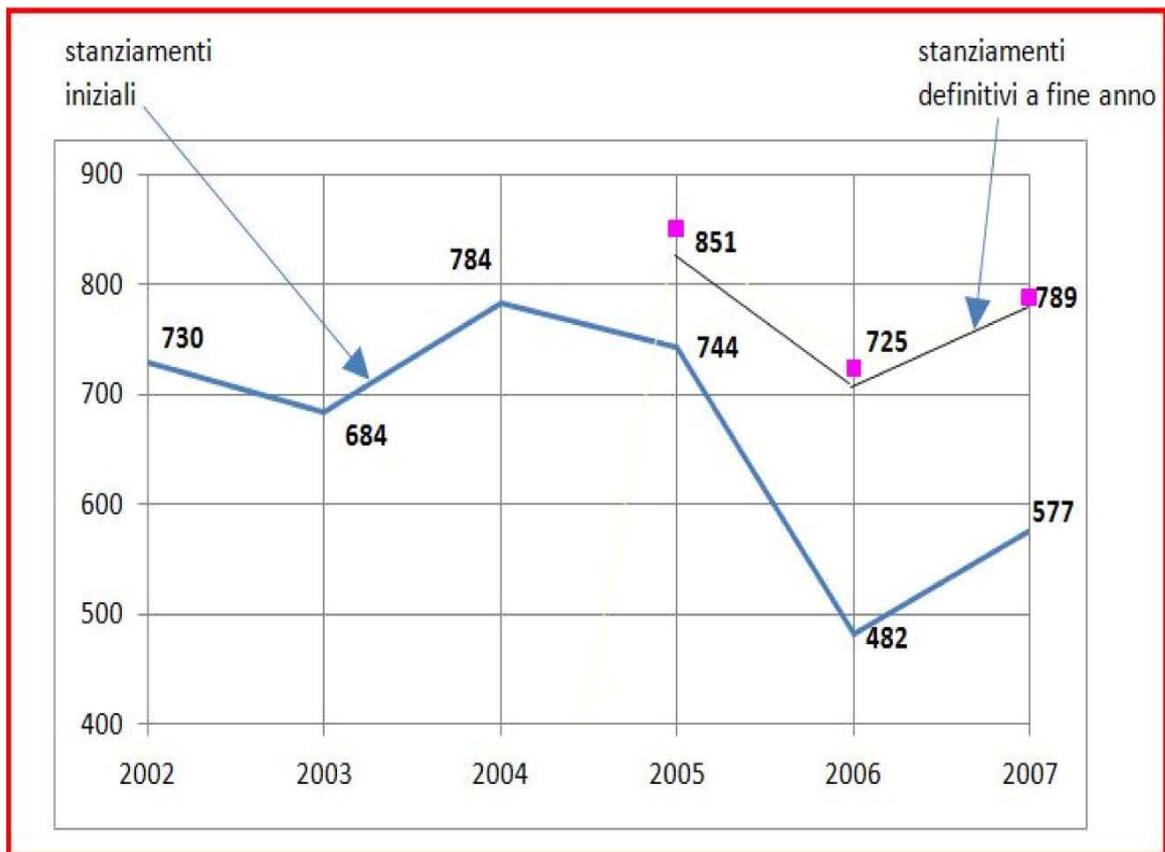
Tuttavia va sottolineato che gli assestamenti di Bilancio intervenuti in corso d'anno hanno migliorato la situazione di partenza: nel 2005, lo stanziamento definitivo è salito a 851 milioni di euro (era 744 a inizio anno), nel 2006 a 725 (era 482 ad inizio anno). In sostanza, la perdita di risorse finanziarie per i sistemi informativi della P.A.C. c'è stata ma è stata meno sensibile di quanto appare dalla lettura delle Leggi di Bilancio.

La distanza tra fabbisogno e effettiva disponibilità di fondi comunque è presente e non deve essere trascurata. Per avere un riscontro reale di ciò basta dare uno sguardo alla precedente programmazione triennale, in cui le amministrazioni pubbliche, che sono finanziate con i capitoli di spesa riguardanti l'informatica di servizio, avevano previsto un fabbisogno per l'ICT per il 2007 pari complessivamente a 1,76 miliardi di euro, quindi ben di più dello stanziamento iniziale che è stato effettivamente disponibile.

Questa differenza tra esigenze espresse dalle amministrazioni e fondi di bilancio disponibili per finanziare l'ICT, che si ripete ormai da anni, si è riflessa sulla programmazione delle amministrazioni, come è stato rilevato dal Piano annuale 2007 del CNIPA, nel quale molte iniziative programmate nel Piano triennale sono state sospese o cancellate.

Queste differenze possono essere facilmente individuate nel grafico che segue.

Differenza tra stanziamento iniziali e stanziamenti definitivi a fine anno.



3.4 Progetti per il miglioramento delle performance della pubblica amministrazione

Gli interventi programmati dalle P.A.C. che hanno l'obiettivo di migliorare le performance della P.A., assorbono circa il 20% della spesa totale programmata nel 2008, ed una quota simile nel triennio 2008-2010. Se consideriamo solamente la quota di spesa riferita al miglioramento, questa nel 2008 è pari al 36,5%. In rapporto alla spesa complessiva programmata dalla P.A.C. nel triennio, l'incidenza di questo macro obiettivo di miglioramento è pari a circa il 20%.

Nella tabella che segue sono riportate le previsioni di spesa complessive 2008-2010 della P.A.C. relative alle linee d'azione associate con il macro obiettivo di *eGovernment* "Miglioramento delle performance della Pubblica Amministrazione".

LINEA D'AZIONE	Amministrazioni centrali		Enti pubblici		Totale amministrazioni centrali ed Enti		Tot. interventi
	Spesa 2008	Spesa triennio	Spesa 2008	Spesa triennio	Spesa 2008	Spesa triennio	
Sviluppo di servizi applicativi a supporto del miglioramento dell'efficienza dell'az. amministrativa	276	772	78	190	355	962	172
Potenziamento degli strumenti a supporto della valutazione della misura dell'az. amministrativa	40	108	4	8	44	115	62
Dematerializzazione dei procedimenti e la gestione informatica dei documenti	22	63	9	16	31	79	60
TOTALE	338	943	91	214	430	1.156	294
% sul totale di spesa programmata (gestione corrente + miglioramento)	21%	21%	18%	15%	20%	20%	
% sul totale di spesa programmata per il miglioramento	39%	41%	30%	28%	37%	38%	

Un contributo importante al miglioramento delle performance della PA l'ha dato sicuramente il SIOPE , il Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici, che è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le Amministrazioni Pubbliche, che nasce dalla collaborazione tra la RGS, la Banca d'Italia e l' ISTAT. Il SIOPE risponde all'esigenza di:

- Migliorare la conoscenza dell'andamento dei conti pubblici, sia sotto il profilo della quantità delle informazioni disponibili, sia sotto il profilo della tempestività;
- Superare, attraverso una codifica uniforme per tipologia di enti, le differenze tra i sistemi contabili adottati dai vari comparti delle Amministrazioni Pubbliche, senza incidere sulla struttura dei bilanci degli enti in questione;
- Incrementare trasparenza ed efficienza della politiche di spesa;
- Monitorare in maniera puntuale e tempestiva i flussi finanziari delle Amministrazioni Pubbliche, e coordinare la finanza pubblica nazionale e locale ai fini del rispetto del Patto di Stabilità e Crescita e del Patto di Stabilità Interno;
- superare il sistema della Tesoreria Unica, ai sensi dell'art. 1, comma 79, della legge n. 311 del 2004 (Legge Finanziaria per il 2005).

Tutto ciò, attraverso un archivio informatico gestito dalla Banca d'Italia sulla base di una convenzione aggiuntiva a quella vigente per la tesoreria statale. La piena attuazione del SIOPE potrà esplicare effetti di rilievo in ordine alla predisposizione dei conti pubblici, attraverso la rilevazione in tempo reale del fabbisogno delle Amministrazioni Pubbliche e l'acquisizione delle informazioni necessarie ad una più puntuale predisposizione delle statistiche trimestrali di contabilità nazionale, ai fini della verifica

delle regole previste dall'ordinamento comunitario (procedura su disavanzi eccessivi e Patto di Stabilità e Crescita).

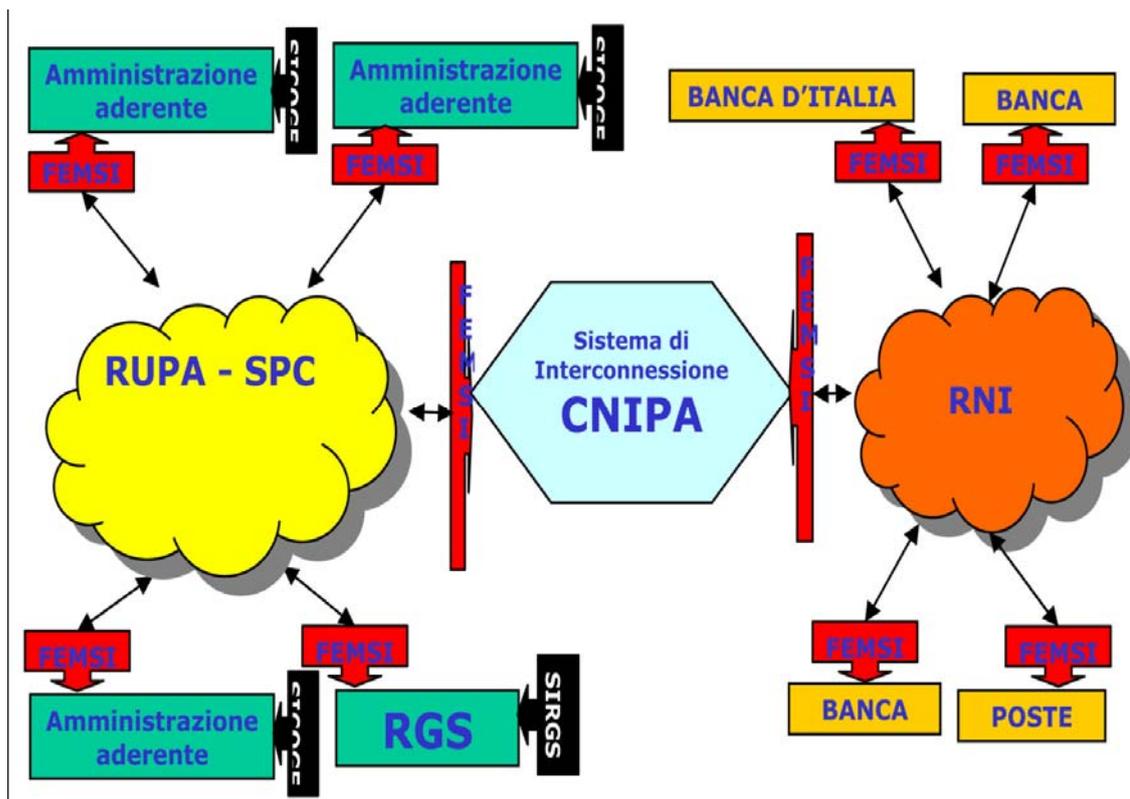
Partito nel 2003 con riferimento ai pagamenti del Bilancio dello Stato, il SIOPE è stato oggetto di una gestione sperimentale nel 2005 che ha coinvolto 49 enti tra Regioni, Enti locali ed Università. Dal gennaio 2006 il sistema è operativo per le Regioni e le Province Autonome, le Province, i Comuni superiori a 20.000 abitanti e le Università, mentre dal 1 gennaio 2007 la rilevazione è stata estesa anche ai Comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti, alle Comunità montane, alle Unioni di Comuni e agli altri Enti Locali.

Questo archivio statistico dei conti pubblici mette dunque a disposizione del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), e degli stessi enti partecipanti, informazioni analitiche e omogenee sugli incassi e i pagamenti del settore delle amministrazioni pubbliche, secondo il sistema di codici gestionali, connesso alle classificazioni di contabilità nazionale previste dal sistema europeo dei conti (SEC 95), definito dalle Circolari MEF n. 46 del 2002 e n. 2 del 2004, per quanto riguarda la pubblica Amministrazione centrale, e dai decreti MEF del 18 febbraio 2005, per le Regioni e le Province Autonome, le Province, i Comuni, gli altri Enti Locali e le Università, integrati e sostituiti, a decorrere dal 1 gennaio 2007, dai decreti MEF del 14 novembre 2006 (12). In definitiva, ogni ente, nel momento in cui emette ordinativi di pagamento o di incasso, deve corredarli con la codifica stabilita nei decreti di cui sopra. Detta codifica viene recepita dal tesoriere che, attraverso la Rete Nazionale Interbancaria (RNI), per la PA locale, o direttamente, per la PA centrale (che ha in Banca d'Italia il suo tesoriere), trasmette il dato all'archivio informatico del SIOPE, gestito dalla Banca d'Italia.

Nel gennaio 2001, con un Protocollo d'intesa sottoscritto da Banca d'Italia, Ragioneria Generale dello Stato, Corte dei conti e Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA, oggi CNIPA), prende l'avvio la sperimentazione del SIPA, il Sistema Informativo dei Pagamenti della Pubblica Amministrazione, la cui infrastruttura tecnologica si basa sull'interconnessione tra la Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione (RUPA) e la Rete Nazionale Interbancaria (RNI).

Tale sistema, che è rivolto alle Amministrazioni che si avvalgono della tesoreria statale, permette lo scambio sicuro dei flussi tra le suddette Amministrazioni e la Ragioneria Generale dello Stato (RGS) per quanto riguarda la contabilità ordinaria, e quindi per gli atti di spesa da sottoporre al riscontro e alla verifica di legalità da parte delle Ragionerie competenti. In particolare i flussi si riferiscono ai decreti di impegno e agli ordini di pagamento (mandati informatici) e si segue tutto il loro iter, dal momento dell'emissione da parte dell'Amministrazione, fino alle operazioni di consolidamento del consuntivo effettuate dai competenti uffici di ragioneria o automaticamente dal Sistema Informativo della Ragioneria Generale dello Stato (SIRGS).

Nell'ambito dell'infrastruttura SIPA, per il trasferimento telematico dei flussi si è fatto ricorso ai sistemi di trasporto logico FEMSI (Front End MultiServizio Integrato) messi a disposizione dalla Banca d'Italia per il tramite delle società SIA, sistemi che garantiscono un punto di accesso alla rete di trasporto e un trasferimento sicuro dei dati attraverso una interfaccia omogenea e unificata. Ad ogni Amministrazione che aderisce al SIPA viene fornito oltre al FEMSI, il sistema di contabilità finanziaria SICOGE, software realizzato e distribuito dalla RGS, integrato organicamente nel Sistema informativo della Ragioneria Generale dello Stato (SIRGS) e in grado di gestire i flussi informativi relativi al bilancio, agli impegni e ai titoli di spesa.



Ogni singola Amministrazione, dunque, è attualmente in grado di gestire, attraverso il SICOGE, tutto il proprio sistema contabile ordinario, cioè i titoli di spesa di primo livello (impegni, ordini di pagamento, ordini di accreditamento e decreti di assegnazione dei fondi).

Sono in fase di sviluppo successive versioni del SICOGE, in grado di integrare anche le funzioni di gestione dei titoli di spesa di secondo livello, cioè le contabilità speciali e le contabilità ordinarie delle strutture della PAC con autonomia contabile.

A seguito di un accordo stabilito tra la RGS e il CNIPA, si prevede l'attuazione di un servizio finalizzato all'erogazione in modalità ASP delle procedure informatiche di gestione della spesa pubblica delle PA Centrali, a partire dal sistema contabile SICOGE.

A tale scopo la RGS ed il CNIPA collaborano alla trasformazione del SICOGE per renderlo fruibile come servizio erogato in modalità ASP e per realizzare le altre funzioni a partire da prototipi predisposti dalla RGS.

Tuttavia, sebbene il DPR n. 367 del 1994 abbia permesso l'utilizzo delle tecnologie informatiche nelle procedura di spesa, sostituendo le evidenze cartacee con quelle informatiche, di cui il SIPA è una espressione, al fine di ottenere una completa dematerializzazione degli impegni e degli ordini, occorre soddisfare i seguenti requisiti di base:

- sostituzione delle attuali firme autografe dei dirigenti/funzionari abilitati con le rispettive firme digitali;
- sostituzione della conservazione degli attuali documenti cartacei con l'archiviazione dei documenti elettronici firmati digitalmente, secondo le regole per l'archiviazione dei documenti generati elettronicamente (conservazione sostitutiva).

Allo stato attuale, nonostante la normativa sulla firma digitale e sulla conservazione sostitutiva sia completa e all'avanguardia, e la tecnologia sia matura, le necessarie modifiche organizzative, e in particolare il ripensamento del processo lavorativo e degli organigrammi, non hanno ancora trovato completa attuazione. Pertanto l'utilizzo delle firma digitale nel SICOGE, seppure già predisposta, trova un forte limite nell'incompletezza del processo nel suo complesso.

Alla luce della buona prova data dall'introduzione del SIPA, ed al fine di garantire la piena e più efficace funzionalità del SIOPE, nasce l'esigenza di automatizzare le operazioni contabili degli Enti Locali anche nel flusso informativo che intercorre tra questi e il tesoriere, in modo da evitare gli interventi manuali, da parte del tesoriere stesso, sui codici gestionali dell'imponente mole di ordinativi.

Nasce così il progetto l'Ordinativo Informatico Locale, inteso come l'insieme delle risorse informatiche ed organizzative necessarie per l'automazione dell'iter amministrativo adottato dalle Autonomie locali per l'ordinazione delle entrate (reversali di incasso) e delle spese (mandati di pagamento) all'istituto tesoriere, secondo quanto concordato in seno all'Associazione Bancaria Italiana (ABI) con la circolare ABI Serie Tecnica n. 80 del 29 dicembre 2003.



L'OIL costituisce, quindi, l'insieme di procedure informatiche che si interpongono tra il sistema di contabilità finanziaria dell'ente territoriale e le procedure del tesoriere, in modo da permettere tra le stesse un colloquio bidirezionale automatizzato, e si propone di completare l'automazione dei processi che alimentano l'archivio del SIOPE,

garantendo l'uniformità dei rapporti telematici tra enti e tesoriери, la disponibilità di informazioni confrontabili ed aggregabili in modo uniforme, la possibilità di ricorrere a soluzioni di mercato per l'automazione dei processi amministrativi e di razionalizzare, anche grazie al supporto del sistema bancario, le procedure di contabilità, in modo da incrementarne l'efficienza

Adesso analizziamo altri interventi integrativi che hanno favorito o che favoriranno il miglioramento delle performance della PA.

Realizzazione di applicazioni e servizi dimostrativi e diffusione di conoscenze e *best practice* nel settore della dematerializzazione e della gestione dei flussi documentali.

Si tratta di attività a sostegno delle iniziative del Governo in materia di gestione documentale ed in particolare delle azioni programmate dalla conferenza permanente per l'innovazione tecnologica nella P.A.

Nell'ambito dell'iniziativa denominata @p@, sono stati completati o sono in via di completamento, progetti di dematerializzazione che sostituiscono la corrispondenza tradizionale con la posta elettronica. Sono progetti che coinvolgono, normalmente, più amministrazioni. Numerosi progetti di dematerializzazione sono stati cofinanziati e sono in corso di realizzazione nell'ambito di "Lotta agli sprechi". Riguardano procedimenti del Ministero della Giustizia, dell'Agenzia delle Dogane e del Ministero dell'interno. Inoltre si ritiene di particolare interesse per l'innovazione del funzionamento della P.A.C. il progetto del "cedolino elettronico" che riguarda circa 1,5 milioni di dipendenti pubblici e che è anch'esso cofinanziato da "Lotta agli sprechi". Infine lo stesso fondo sta finanziando il progetto Augusto per la dematerializzazione della Gazzetta ufficiale storica.

Un'altra attività di dematerializzazione alla quale il CNIPA contribuisce attraverso azioni integrative, è la realizzazione di un sistema di supporto al processo di produzione e pubblicazione delle norme, che coinvolge il Senato, la Camera dei Deputati, la

Presidenza del Consiglio e l'Ufficio Pubblicazione leggi e decreti del Ministero della Giustizia.

Realizzazione di servizi dimostrativi basati su applicazioni gestionali per i servizi di funzionamento della P.A.C.

Nel settore dei sistemi contabili, sono stati definiti tre interventi, che fanno parte di un disegno unitario di razionalizzazione della spesa pubblica per l'ICT attraverso la promozione di forme diverse di acquisto di servizi ICT, basate sul riuso e sulla condivisione di soluzioni tra i soggetti acquirenti:

- Rendere disponibile alla P.A.C. un servizio erogato in modalità ASP di gestione contabile finanziaria, basato sull'evoluzione del sistema SI.CO.GE.;
- Rendere disponibile alla P.A.C. un servizio applicativo, anch'esso erogato in modalità ASP, di supporto alla contabilità economico/patrimoniale e analitica;
- Rendere disponibile alla P.A.C. un servizio erogato in modalità ASP di controllo strategico e controllo di gestione;

I servizi sopra riportati saranno operativi nel triennio 2008-2010.

Realizzazione di soluzioni per l'interoperabilità e l'integrazione nel settore dei sistemi informativi territoriali.

Il CNIPA ha istituito il Repertorio nazionale dei dati territoriali, che nel prossimo triennio sosterrà in modo sistematico lo scambio e la fruizione dei dati geografici tra le diverse pubbliche amministrazioni e costituirà un elemento fondamentale per

razionalizzare l'acquisizione di nuovi dati territoriali. Per interventi che riguardano questo settore, il CNIPA dispone per il prossimo triennio di fondi pari a circa 1 milione di euro.

Sviluppo di servizi innovativi di mobile government

Nel triennio 2008-2010 sarà costituito un Centro Servizi a supporto delle amministrazioni per l'erogazione di servizi di *mobile-government*, il suo punto di forza è l'interfaccia unica verso gli operatori mobili. Il Centro Servizi permetterà, anche, di accedere ai servizi identificandosi tramite le SIM degli operatori e di effettuare pagamenti.

Per interventi che riguardano questo settore, il CNIPA dispone per il prossimo triennio di fondi pari a circa 2 milioni di euro.

Diffusione delle piattaforme di formazione in rete (*e-learning*) e dei sistemi di gestione della conoscenza (KMS).

A supporto della diffusione della formazione tramite *e-learning*, oltre a elaborare e diffondere le linee guida per l'adozione delle nuove tecnologie, si è deciso di presentare nel 2007 una nuova edizione del vademecum nella quale, tra l'altro, sono descritte le più recenti tecnologie didattiche e discusse le nuove piattaforme *open source* e le metodologie di valutazione. Nel 2007 è stata avviata una collaborazione con la Scuola Superiore della P.A. che, nel triennio successivo, prevede la realizzazione di progetti didattici, cui il CNIPA contribuirà, principalmente, per la parte tecnologica e per l'elaborazione di percorsi formativi sull'innovazione. E' prevista la partecipazione a progetti europei e la collaborazione con le università per la realizzazione di Master destinati ai dirigenti pubblici

Il progetto IRE - SUD, finanziato con 19,5 milioni di euro dal CIPE, persegue l'obiettivo di promuovere l'integrazione tra amministrazioni centrali e locali nelle regioni del Sud e si articola in diversi interventi. I principali di essi che hanno come fine il miglioramento delle performance della P.A., riguardano la dematerializzazione in diversi ambiti applicativi: dalla catalogazione del patrimonio artistico-culturale, alla documentazione, storica e giurisprudenziale, relativa agli usi civici ad iniziative volte alla riduzione della documentazione cartacea negli uffici giudiziari e a supporto della diffusione del processo civile telematico.

Il progetto "Servizi Informativi Territoriali integrati" (SIT), finanziato con fondi CIPE ha l'obiettivo di incrementare la capacità di governo del territorio e di migliorare il rapporto della P.A. con cittadini, professionisti ed imprese, su tematiche ambientali e territoriali, in particolare nelle regioni del Sud.

E' prevista la realizzazione di una infrastruttura dati uniforme e dei Servizi Informativi Territoriali integrati, individuati sulla base delle specifiche esigenze delle singole regioni. Il progetto è attuato dalle regioni, attraverso gli interventi inseriti nei rispettivi APQ-SI e il CNIPA assicura la funzione di indirizzo, coordinamento e supporto. Gli interventi sono avviati in tutte le regioni.

3.5 Progetti di innovazione dei servizi per cittadini e imprese

Gli interventi programmati dalle P.A.C. con l'obiettivo "innovazione nei servizi per cittadini e imprese", assorbono il 23% della spesa complessiva per il miglioramento prevista dalle amministrazioni centrali dello Stato e dagli enti nel triennio 2008-2010 e il 12% di quella complessiva.

La quota maggiore di spesa è stata riservata dalle amministrazioni allo sviluppo di servizi in rete (15,6% della spesa per il miglioramento prevista nel 2008), mentre il 7% della spesa programmata nel 2008 è destinato all'integrazione in rete di servizi e banche dati.

Linea d'azione ICT	Amministrazioni centrali dello Stato		Enti pubblici		Totale P.A.C.		Tot. interventi
	Spesa 2008	Spesa triennio	Spesa 2008	Spesa triennio	Spesa 2008	Spesa triennio	
Sviluppo di servizi in rete e servizi applicativi per cittadini ed imprese	160	369	23	37	183	406	117
Integrazione in rete dei servizi e delle banche dati delle amministrazioni centrali e locali	61	164	21	48	82	211	67
TOTALE	221	533	44	85	265	617	184
% sul totale complessivo della spesa programmata (gestione corrente + miglioramento)	13%	12%	9%	6%	12%	10%	
% sul totale della spesa programmata per il miglioramento	25%	23%	14%	11%	23%	20%	

Tra gli interventi integrativi realizzati a sostegno dello sviluppo dell'ICT della P.A.C., e in riferimento allo sviluppo dei servizi per cittadini e imprese vanno ricordati:

Sviluppo di servizi innovativi in rete per l'interazione efficace di cittadini e imprese con la P.A.

Nel triennio 2008-2010 sarà aumentato il numero dei servizi offerti dai portali (impresa.gov.it e italia.gov.it) e verranno attivate le possibili sinergie sia tra i portali, sia con altri sistemi che offrono servizi in rete. Sul portale delle imprese impresa.gov.it (nel quale a fine 2007 saranno presenti 80 servizi di 20 pubbliche amministrazioni) sarà prevista la possibilità di effettuare il pagamento di diritti, tasse di concessione ecc. E' prevista anche la realizzazione di progetti di cooperazione con enti locali per migliorare i servizi di *front-end* degli sportelli unici delle attività produttive, rendendo accessibili anche i servizi della P.A. centrale.

Per il portale nazionale del cittadino italia.gov.it si sta lavorando e si continuerà ad operare sui sistemi di riconoscimento degli utenti, sia con l'utilizzo di una carta con certificato standard di autenticazione (tale modalità è già attiva per alcuni servizi ad accesso limitato), sia con l'integrazione effettuata secondo la modalità del riconoscimento unificato (SSO). Proseguirà l'attività di arricchimento dei servizi, sia attraverso il reindirizzamento organizzato ai siti web della P.A., sia attraverso la costruzione di servizi propri del portale.

Il portale www.normeinrete.it, realizzato nell'ambito di un progetto congiunto CNIPA-Ministero della Giustizia, fornisce un servizio di accesso unitario alla normativa statale, regionale e comunitaria. Il sistema adotta un'architettura di tipo federato e consente di operare selezioni su un corpus documentale distribuito di circa 200.000 documenti pubblicati sui siti web istituzionali di oltre 40 amministrazioni. Nel triennio 2008-2010 si prevede la reingegnerizzazione del sistema centrale con il potenziamento delle funzionalità di ricerca e l'estensione delle componenti dedicate all'integrazione delle basi documentali legislative regionali. Si prevede, inoltre, di conseguire la completezza

della base documentale distribuita resa disponibile e di aggiornare la definizione degli standard.

Lo sviluppo dei servizi collegati alla normativa proseguirà poi nell'ambito del Programma di informatizzazione della normativa vigente ex art. 107 della legge n. 388/2000 che ha come obiettivo quello di rendere disponibile attraverso Internet la normativa statale nel testo vigente.

Sviluppo e diffusione di sistemi di pagamento *on line* verso la P.A.

Per la semplificazione dei rapporti tra la P.A. ed i suoi utenti si prevede di attivare la possibilità dei pagamenti *on line* utilizzando gli strumenti oggi offerti dal sistema bancario alla clientela privata, e lo stesso sistema di interconnessione già in uso per i mandati di pagamento.

D'accordo con la Banca d'Italia e l'ABI, sarà avviata la realizzazione delle componenti per la fruizione di servizi *on line* con pagamento di un corrispettivo a favore di amministrazioni ed enti centrali da parte delle imprese, realizzato tramite bonifici, RID, carte di debito o credito, ecc..

La soluzione avrà un livello di generalizzazione tale da consentirne la fruizione per i servizi erogati dalle amministrazioni centrali e locali. Per i pagamenti verso queste ultime sono in corso contatti con ABI, COGEBAN e Poste Italiane per la realizzazione di sistemi multicanale.

Realizzazione di regole tecniche per le carte per l'accesso ai servizi in rete e la firma digitale e consulenza alle P.A.

Nel triennio prossimo lo sforzo del governo sarà concentrato in particolare nel migrare verso la CIE quanto fatto finora per la CNS per l'accesso ai servizi in rete.

Per la firma digitale, si continuerà ad operare sul fronte della standardizzazione e dell'integrazione della firma e del documento informatico nei procedimenti

amministrativi per uscire dalla fase sperimentale verso quella della pratica quotidiana. Sul versante operativo, si continuerà a fornire ai funzionari pubblici strumenti di firma digitale e ad agire come Autorità di Certificazione.

Per interventi che riguardano questo settore, il CNIPA dispone per il prossimo triennio di fondi pari a circa 335 mila euro.

Supporto all'e-inclusion

Relativamente a questo tema si cercherà di dedicarsi, anzitutto alla gestione della banca dati del logo di accessibilità e all'elenco dei valutatori di accessibilità. Inoltre il CNIPA continuerà a svolgere altre attività di ausilio alle Amministrazioni: la verifica della conformità ai requisiti di accessibilità di siti ad ampio impatto sull'utenza e il monitoraggio dei siti delle amministrazioni; un supporto generale sui temi dell'accessibilità e della formazione di tecnici e redattori; la formazione, assistenza e vigilanza sul territorio tramite le amministrazioni locali e gli altri organismi che vi operano; la progettazione e il coordinamento della realizzazione di moduli formativi in modalità e-learning; la diffusione della cultura dell'accessibilità; la cura della redazione del sito "PubbliAccesso".

Definizione di metodologie e diffusione di strumenti per la rilevazione della customer satisfaction dei servizi in rete.

La *customer satisfaction*, sia nella forma dell'analisi della qualità percepita, sia in quella della individuazione della qualità attesa dagli utenti, offre un contributo sostanziale allo sviluppo ed evoluzione dei servizi che incontrano gli effettivi bisogni ed aspettative degli utenti della P.A. , cittadini ed imprese, permettendo alle amministrazioni di rispondere tempestivamente ai loro bisogni effettivi.

Si è deciso di istituire un Centro di competenza sulla *customer satisfaction* che fornisce supporto, anche formativo, alle amministrazioni, su questa importante tematica ed opera

in sinergia con il Dipartimento della Funzione Pubblica per le iniziative di miglioramento continuo delle prestazioni e per la qualità dei servizi, in accordo con la Direttiva del Ministro “Per un’Amministrazione di qualità”. Il tema è in corso di applicazione sperimentale per i progetti cofinanziati di “Lotta agli sprechi”.

In collaborazione con un centro di eccellenza universitario e un primo gruppo di amministrazioni interessate, si stanno predisponendo le prime linee guida, il modello per la rilevazione della qualità dei servizi on-line specializzato per la P.A. e soprattutto i criteri che permettono di tradurre gli esiti delle analisi in indicazioni e feedback facilmente utilizzabili per la definizione di proposte operative di miglioramento. Il modello e le linee guida saranno sperimentate nei prossimi anni su un primo insieme di amministrazioni che aderiscono all’iniziativa e successivamente potrà essere adottato da tutte le amministrazioni che lo vorranno.

Un altro progetto che merita di essere menzionato è quello che si sta svolgendo in collaborazione , con il Comune di Roma, la Regione Toscana e una struttura di servizio del sistema bancario (TSP) per introdurre l’adozione di sistemi di pagamento in multicanalità (rid on-line, home banking, tabaccherie, GDO - Grande Distribuzione Organizzata, ATM, etc..) da parte degli Enti locali. L’obiettivo è quello di far salve le varie soluzioni di *back end* sin qui adottate (e poco funzionanti per incapacità di proporsi credibilmente ai cittadini non utenti dell’*home banking*). Il modello cui l’azione si ispira è quello del Comune di Prato (340.000 pagamenti annui su circa un milione/anno in multicanalità).

Un ultimo progetto che merita di essere menzionato è Il progetto “Icane della memoria” il quale si propone di familiarizzare gli anziani con l’utilizzo delle nuove tecnologie ed in particolare con Internet, attraverso una strategia di cooperazione con le nuove generazioni. E’ destinato alle scuole secondarie di secondo grado, alle amministrazioni locali e alle organizzazioni e associazioni no-profit impegnate nell’attuazione di politiche sociali rivolte in particolare al mondo degli anziani e/o pensionati, delle

Regioni Obiettivo 1 (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia), dell'Abruzzo e del Molise.

Tra gli obiettivi specifici del progetto vi è l'alfabetizzazione digitale della popolazione oltre i 60 anni attraverso una sua "esposizione formativa" al contatto con giovani studenti particolarmente versati nell'utilizzo del web.

Il progetto si avvale di un finanziamento complessivo di 3 milioni di €, che sarà utilizzato a seguito di uno studio di fattibilità che analizzerà le potenzialità di impatto effettivo del progetto.

Il progetto *e-democracy* – finanziato con 10 milioni di € dai fondi UMTS – , ha inteso promuovere la partecipazione dei cittadini alle attività delle pubbliche amministrazioni e ai loro processi decisionali attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, con particolare riguardo alle categorie di cittadini a rischio di esclusione. L'introduzione di nuove forme di partecipazione dei cittadini è riconosciuto, anche a livello europeo, come un importante elemento del processo di ammodernamento delle istituzioni democratiche e di promozione dell'inclusione sociale.

3.6 Progetti di innovazione delle tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni

L'Innovazione nelle tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni è l'obiettivo di *eGovernment* che ha trovato maggiore riscontro nella programmazione delle amministrazioni centrali dello Stato e degli enti, con una quota di spesa prevista per il 2008 pari al 41% della spesa complessivamente attribuita al miglioramento e del 22% della spesa complessiva programmata.

La quota di spesa maggiore è destinata al miglioramento dell'efficienza operativa attraverso il potenziamento delle infrastrutture tecnologiche, a conferma di ciò, i progetti riferiti a questo ambito rappresentano il 17.3% della spesa prevista per il 2008 e ben il 48% di quella del triennio, sempre con riferimento a quella attribuita al miglioramento.

Nella tabella che segue sono riportate le previsioni di spesa complessive 2008-2010 della P.A.C. relative alle linee d'azione associate con il macro obiettivo di *eGovernment*, L'innovazione nelle tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni.

Linea d'azione ICT	Amministrazioni centrali dello Stato		Enti pubblici		Totale P.A.C.		Tot. Interventi
	Spesa 2008	Spesa triennio	Spesa 2008	Spesa triennio	Spesa 2008	Spesa triennio	
Miglioramento dell'efficienza operativa delle infrastrutture tecnologiche ICT	247	664	127	375	375	1.039	104
Sicurezza ICT	22	52	30	63	52	115	45
Adozione di soluzioni tecnologiche innovative	35	93	10	23	45	116	38
Riutilizzo del software e open source	2	6	2	3	4	9	10
Formazione informatica ed e-learning	7	20	1	1	7	21	24
TOTALE	313	835	170	465	483	1.300	221
% sul totale complessivo della spesa programmata (gestione corrente + miglioramento)	19%	19%	33%	33%	22%	22%	
% sul totale della spesa programmata per il miglioramento	36%	36%	56%	61%	41%	42%	

Tra gli interventi integrativi realizzati a sostegno dello sviluppo delle tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni, meritano di essere menzionati i seguenti:

Progettazione ed esercizio dimostrativo di infrastrutture di rete e di servizi innovativi, a livello nazionale (SPC) e internazionale (RIPA).

Il sistema pubblico di connettività opera su tre componenti, ciascuna delle quali prevede adeguate misure di sicurezza: le reti di telecomunicazione nazionali ed internazionali; le applicazioni informatiche che possono essere condivise e i sistemi interoperabilità e di cooperazione che consentono di far cooperare le applicazioni esistenti presso le P.A.; la gestione ed integrazione delle componenti infrastrutturali nelle sedi della P.A..

Nel triennio 2008-2010 vengono privilegiati i seguenti obiettivi:

- La connessione a SPC delle amministrazioni territoriali. A tal fine è determinante il ruolo della Commissione di Coordinamento SPC che dovrà affidare la realizzazione del progetto nel triennio ad un team dedicato di risorse;

- La messa a regime del sistema di controllo della qualità dei servizi, con una metodologia di analisi e pubblicazione dei dati con cadenza mensile e con l'evidenza delle performance degli operatori;
- La piena connessione fra rete nazionale ed internazionale (SPC e RIPA);
- L'avvio e il completamento dei servizi di interoperabilità, promuovendo la cultura degli *shared services* e attuando forme di integrazione con analoghe iniziative regionali;
- Il CNIPA continuerà a svolgere funzioni di vigilanza e controllo e ad accreditare i soggetti titolati ad erogare il servizio, garantendo l'aggiornamento dell'elenco, pubblico dei gestori di Posta Elettronica Certificata. Inoltre, Previa definizione di indicatori per la valutazione della qualità del servizio, verranno avviate attività di vigilanza sugli iscritti e test di interoperabilità nonché iniziative per la standardizzazione a livello internazionale e iniziative per l'evoluzione del servizio in nuovi scenari di utilizzo;
- La realizzazione, per la cooperazione applicativa, delle infrastrutture nazionali con il registro contenente gli accordi di servizio, un *repository* comune di schemi dati e ontologie e modelli per consentire la gestione federata di identità digitali (ruoli ed attributi funzionali), favorendo così la pratica del riuso. Le strutture "Indice Pa" (indice della amministrazioni) e "Rubrica Pa" (indice dei dipendenti) saranno alimentate e utilizzate dalle applicazioni anche tramite iniziative regionali. Nel periodo si avvieranno e completeranno le realizzazioni con la produzione di esempi e strumenti di verifica. Si terranno contatti con tutti i livelli delle amministrazioni, per implementare l'utilizzo del modello anche attraverso la partecipazione ad iniziative regionali prima tra tutte il progetto

ICAR che dispiega il modello sui territori utilizzando 7 casi applicativi, 6 dei quali di interesse anche per le amministrazioni centrali.

- Per le strutture locali della rete, l'integrazione delle LAN per le componenti dati e voce (VoIP), ma anche la video sorveglianza e il controllo accessi, privilegiando l'utilizzo delle nuove tecnologie *wireless* integrate;
- Per la componente di sicurezza continuerà la collaborazione con un campione di amministrazioni per la costituzione delle Unità Locali di Sicurezza che opereranno presso le amministrazioni per la messa a regime di una community di sicurezza e la diffusione della cultura della prevenzione.

Razionalizzazione della gestione delle risorse e delle infrastrutture ICT.

Nel 2006 e 2007 sono stati valutati i primi possibili interventi; nel 2007 è stato avviato, nell'ambito del protocollo di intesa con il Ministero della Giustizia, il progetto di razionalizzazione delle sale server sparse sul territorio per un consolidamento a livello distrettuale. Nel triennio 2008-2010 si intende proseguire con il supporto alle amministrazioni per il consolidamento delle sale server, applicando la metodologia già definita.

Supporto al riuso del software e dei servizi

Il centro di competenza CNIPA sul riuso del software ha pubblicato le linee guida per il riuso di software già esistente e gestisce il "portale del riuso" che comprende, anche, il catalogo delle applicazioni riusabili della Pubblica Amministrazione centrale.

Nel triennio 2008-2010 saranno definiti e promossi progetti di riuso, con particolare attenzione all'integrazione dell'approccio al riuso tra P.A.C. e autonomie locali e al

raccordo tra la tematica del riuso e quella del software open source. Per interventi che riguardano il riuso di software e servizi nella P.A.C., la Pubblica Amministrazione ha stanziato per il prossimo triennio fondi pari a 660 mila euro.

Supporto all'adozione di soluzioni tecniche e organizzative per il miglioramento della sicurezza ICT.

Per garantire la sicurezza del sistema informatico pubblico italiano occorre agire su aspetti molteplici, tra cui la razionalizzazione delle infrastrutture di calcolo, la gestione sicura dei dati, la qualificazione del personale preposto ai sistemi informatici, la gestione operativa delle applicazioni, la continuità del servizio.

Nel settore della Posta Elettronica Certificata (PEC) e della Firma Digitale, si lavorerà per semplificare e razionalizzare le modalità con le quali questi strumenti vengono utilizzati, individuando soluzioni che offrono funzionalità analoghe ma siano più facili da utilizzare, da usare nelle situazioni nelle quali PEC e firma digitale non siano strettamente necessarie.

Supporto alla realizzazione di soluzioni di continuità operativa.

Il Centro di competenza CNIPA sulla continuità operativa prevede, nel triennio 2008-2010, di agire su quattro direttrici: proseguire le attività di supporto al Centro Unico di *Back up* degli enti previdenziali e assicurativi (CUB), innovandolo; fornire sostegno alle amministrazioni per l'avvio di progetti di continuità operativa, anche finanziando studi di fattibilità; predisporre e diffondere documentazione tecnica e strumenti per l'analisi delle esigenze e delle soluzioni; trasferire competenze tramite convegni e seminari e partecipando a progetti europei.

Promozione e diffusione del software *open source*.

L'Osservatorio sul *software open source*, oltre a svolgere attività di diffusione di competenze su questa importante tematica, cura la rilevazione continua delle soluzioni di successo di utilizzo di software *open source* nella P.A. . Nel 2007 è stato reso disponibile per le P.A. un ambiente di sviluppo cooperativo. Nel triennio 2008-2010, utilizzando questo ambiente, saranno promosse iniziative per sperimentare in casi concreti, su argomenti di interesse comune, lo sviluppo di software con la logica cooperativa (comunità di amministrazioni/mercato).

Sperimentazione e supporto alle amministrazioni per l'utilizzo delle tecnologie biometriche.

Le principali attività previste nel triennio 2008-2010 sono: il supporto all'implementazione di progetti biometrici su larga scala (in particolare il passaporto elettronico per le problematiche di gestione delle immagini del volto e delle impronte digitali); il supporto alle amministrazioni per le cosiddette "carte multiservizi" con dati biometrici; la verifica delle prestazioni, della interoperabilità e della conformità agli standard dei componenti e delle soluzioni biometriche e, più in generale, il monitoraggio del mercato, della normativa e degli standard. Saranno seguiti, inoltre, progetti internazionali per la creazione di una rete europea di certificazione di componenti e sistemi biometrici.

Supporto alle amministrazioni nell'adozione della tecnologia VoIP.

Per supportare la diffusione del VoIP nella P.A. il CNIPA ha definito il nodo di interconnessione VoIP, che consente di rendere compatibili e interoperabili i servizi VoIP realizzati dagli operatori di mercato e di garantire un'interfaccia diretta fra la rete SPC e gli operatori di telecomunicazione.

CST-ALI

Il progetto Centri Servizio Territoriali / Alleanze Locali per l'Innovazione consiste nella promozione di forme di cooperazione intercomunale su vasta scala e ha l'obiettivo di migliorare le performance amministrative dei piccoli comuni (con meno di 5.000 abitanti), da conseguire attraverso la gestione associata dei loro *back office* tecnologici. Questo progetto è finanziato con 13,5 milioni di euro con fondi provenienti dalla finanziaria 2003 e per 33 milioni di euro con fondi CIPE. I CST sono forme associative risultanti dalla libera volontà dei Comuni.

In pratica, i Comuni possono condividere con questo progetto soluzioni tecnologiche a supporto dei processi amministrativi, in modo da gestire in maniera coordinata e meno gravosa l'evoluzione tecnologica nonché il processo di adeguamento delle soluzioni tecnologiche alla evoluzione normativa, producendo significative semplificazioni gestionali per le amministrazioni coinvolte.

In questo modo, anche la popolazione di territori potenzialmente svantaggiati (per le dimensioni dei comuni e per le caratteristiche del territorio) possono beneficiare delle innovazioni e semplificazioni di servizio indotte dalle ICT.

Inoltre, il CST/ALI può diventare elemento di semplificazione del flusso di dati amministrativi e di servizio tra i comuni aggregati e i livelli di governo sovra-ordinati, Province, Regioni, Amministrazioni Centrali.

Nel caso dei progetti CST finanziati con fondi CIPE, l'intervento è localizzato in 4 regioni del Sud Italia; i destinatari dei finanziamenti sono le regioni, che li assegnano ai Comuni.

Riuso di soluzioni e servizi

Il riuso è il meccanismo che si intende utilizzare per favorire la diffusione dei servizi pubblici (*eGovernment*), basati sull'utilizzo delle ICT, nelle amministrazioni regionali e locali. In particolare, attraverso il riuso si intende favorire il trasferimento tra pubbliche amministrazioni di soluzioni innovative per la gestione e l'erogazione dei servizi pubblici, non solo per quanto riguarda gli aspetti tecnologici, ma anche in termini di modelli organizzativi che permettono di utilizzare al meglio le componenti tecniche. L'obiettivo finale è quello di offrire servizi di maggiore qualità, con una riduzione potenziale delle spese di investimento/sviluppo, e con un generale incremento delle competenze delle amministrazioni pubbliche.

Per finanziare progetti di riuso a livello regionale e locale è stata stanziata una cifra pari a 57 milioni di euro.

Ampliamento servizi a larga banda di SPC

Il progetto "Ampliamento servizi a larga banda del Sistema Pubblico di Connettività" rientra nel quadro di interventi atti a sostenere la domanda di servizi "a larga banda" e alla diminuzione del *digital divide* nelle regioni del Mezzogiorno. Questo progetto mira all'ampliamento dei servizi regionali in modo da garantire a tutta l'utenza (imprese, P.A., cittadini) condizioni di facilità di accesso, costi sostenibili e qualità elevata con gli obiettivi di:

- erogare di servizi avanzati di rete;
- ridurre il *digital divide* mediante l'aumento di servizi di connettività a larga banda in zone periferiche e rurali;
- introdurre tecnologia avanzata sul territorio;
- aumentare l'offerta stimolando più imprese a offrire servizi sul territorio.

I servizi previsti, seppur in regioni differenti, sono:

- diffusione di sistemi di videoconferenza di media/alta qualità sui territori regionali;
- adeguamento dei Centri Tecnici Regionali per il controllo e la gestione di tali tecnologie;
- introduzione di servizi di rete a larga banda sicuri mediante tecnologia *wireless*.

CAP 4: LA DIMENSIONE EUROPEA E LE PROSPETTIVA NEL MEDIO TERMINE

Nei Trattati fondamentali dell'Unione europea ci sono pochi riferimenti a poteri della comunità riconducibili a ciò che è noto come *e-Government*, e solo nel Trattato di Lisbona entrato in vigore nel dicembre 2009 ci sono tracce di competenze relative alla Pubblica amministrazione (13). Tuttavia, temi come quelli dell'informatizzazione o dell'interoperabilità nelle pubbliche amministrazioni sono presenti si può dire da sempre nelle teorizzazioni e nelle azioni dell'Unione europea (14).

Queste tematiche continuano a trovare ospitalità sia organizzativa che finanziaria nei diversi programmi che perseguono le politiche industriali, di ricerca e sviluppo tecnologico, di sviluppo del mercato interno. A partire dal biennio 2000-2002 le azioni di questi programmi hanno cominciato ad allinearsi con gli obiettivi definiti dall'iniziativa *e-Europe*, sebbene ciascuno conservi le proprie basi giuridiche e continui a gestire autonomamente il proprio budget.

L'interesse attuale dell'Europa per *l'e-Government* si manifesta principalmente nelle seguenti iniziative :

- Digital Azienda
- Piano d'azione europeo per l'e-Government 2010-2015

La Comunicazione “Un'agenda digitale europea” (16) punta ad ottenere vantaggi socioeconomici sostenibili facendo leva su un mercato digitale unico, internet veloce e applicazioni interoperabili. L'Agenda digitale europea rappresenta una delle sette “iniziative faro” (*flagship initiatives*) della Strategia Europa 2020 (17), lanciata nel marzo 2010 con l'intento di preparare l'economia della UE per il prossimo decennio.

Come si vede l'Agenda abbraccia molteplici campi d'azione. *L'eGovernment*, in particolare, è considerato un mezzo per migliorare il servizio ai cittadini e alle imprese e per promuovere la partecipazione e la trasparenza. Le specifiche azioni che la Commissione attuerà in questo settore sono le seguenti:

Azione fondamentale 16: proporre, entro il 2012, una decisione del Consiglio e del Parlamento europeo per assicurare il riconoscimento reciproco dell'identificazione e dell'autenticazione elettronica in tutte l'UE sulla base di "servizi online di autenticazione" che devono essere disponibili in tutti gli Stati membri (possono usare i documenti ufficiali più appropriati, rilasciati dal settore pubblico o privato).

Altre azioni:

- sostenere, grazie al programma per la competitività e l'innovazione (PCI) e al programma riguardante le soluzioni di interoperabilità per le amministrazioni pubbliche europee (ISA), la realizzazione di servizi di *eGovernment* transfrontalieri senza soluzione di continuità nel mercato unico;
- riesaminare, entro il 2011, la direttiva sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale⁶²;
- collaborare con gli Stati membri e i soggetti interessati per attuare servizi transfrontalieri di *eEnvironment*, con particolare riguardo alle reti di sensori avanzate;
- Definire in un Libro bianco, entro il 2011, misure concrete per l'interconnessione delle capacità in materia di appalti pubblici elettronici nel contesto del mercato unico;
- dare l'esempio in materia di *eGovernment* aperto e trasparente elaborando, nel 2010, e attuando un ambizioso piano d'azione per una Commissione online (*eCommission*) per il periodo 2011-2015, includendo la generalizzazione delle procedure elettroniche per gli appalti.

Dal loro lato, gli Stati membri sono chiamati a:

- rendere pienamente interoperabili i servizi di *eGovernment*, superando le barriere organizzative, tecniche o semantiche e garantendo la compatibilità con IPv6;
- assicurare che gli sportelli unici svolgano le funzioni di centri di *eGovernment* a pieno titolo, al di là dei requisiti e dei settori oggetto della direttiva sui servizi;
- concordare, entro il 2011, un elenco comune di servizi pubblici transfrontalieri fondamentali corrispondenti a esigenze chiaramente definite – per permettere agli imprenditori di stabilirsi e gestire un'impresa ovunque in Europa, indipendentemente dal luogo di origine, e ai cittadini di studiare, lavorare, stabilirsi e andare in pensione ovunque nell'Unione europea. Questi servizi fondamentali dovrebbero essere disponibili online entro il 2015.

A seguito della Dichiarazione ministeriale di Malmö sull'*eGovernment*, approvata all'unanimità il 19 novembre 2009 dai ministri europei responsabili delle politiche di *eGovernment*, la Commissione sta preparando con gli Stati membri un Piano d'azione europeo per l'*eGovernment* 2011-2015 che sarà approvato entro la fine del 2010.

Il Piano comprende azioni la cui responsabilità è assegnata o alla sola Commissione, o agli Stati membri, da soli o associati fra loro, o a entrambi i soggetti, raggruppabili attorno alle quattro priorità politiche concordate a Malmö:

1. *User Empowerment* (*User centric and inclusive services, Collaborative Production of Services, Re-use of Public Sector Information, Improvement of transparency, User Involvement in Policy*)
2. *Single Market* (*Seamless Services for Business, Personal Mobility, Cross-border Services*)

3. *Efficiency and Effectiveness of Governments and Administrations (Improving Organisational Processes, Reduction of Administrative Burdens, Green Government)*
4. *Pre-conditions for Developing eGovernment (Open Specifications and Interoperability, Key Enablers, Innovation)*

Per l'implementazione di tali azioni, la Commissione farà ricorso a programmi europei esistenti o a nuove iniziative specifiche, con il supporto degli Stati membri rappresentati in un Gruppo di esperti ad alto livello.

Nel nostro Paese, invece, le linee evolutive programmate possono essere articolate lungo tre filoni tra loro più complementari che sequenziali:

- Dare effettività concreta agli obiettivi e ai relativi strumenti;
- espandere gli elementi di controllo democratico quali accessibilità, trasparenza e valutazione che vanno aldilà della prestazione in senso stretto;
- perseguire una più ampia partecipazione nella direzione dell'*e-governance*.

L'obiettivo delle iniziative di governo relativamente alle "Relazioni tra PA, cittadini e imprese", è quello di progettare una nuova amministrazione digitale - una PA 2.0 - in grado di aiutare i suoi "clienti" (cittadini e imprese) attraverso il loro coinvolgimento nei processi decisionali. Una tale idea di partecipazione democratica nasce dalla volontà di mettere i cittadini al centro del processo di riforma.

Alcuni studiosi sostengono che l'introduzione di innovazioni tecnologiche produce degli effetti sul governo, relativamente alla sua capacità di sostenere i processi di collaborazione tra parti coinvolte nella realizzazione di un progetto comune di ICT per la soluzione di problematiche che interessano la collettività.

Si ritiene inoltre che l'adozione di soluzioni tecnologiche innovative contribuisca a stimolare l'impegno pubblico nella partecipazione democratica e a rafforzare la fiducia che i cittadini hanno nelle istituzioni.

Diversi studi (18) si concentrano solo sugli effetti in termini di soddisfazione e qualità delle informazioni e dei servizi forniti. L'introduzione di nuovi canali per la fornitura di servizi (sito internet, call center, ecc..), infatti, può contribuire a migliorare la risposta del governo ai bisogni dei cittadini. Riscontri concreti, relativamente a quest'ultimo aspetto, possono essere ottenuti dal monitoraggio del numero di reclami fatti dai cittadini, ovviamente, un successo delle soluzioni adottate coinciderebbe con la riduzione del numero di reclami da parte degli utenti e l'aumento della soddisfazione, circa il servizio ricevuto.

Gli impatti che le strategie adottate hanno sui cittadini possono essere valutati anche in termini di accessibilità e di trasparenza. Quest'insieme di iniziative e soluzioni legislative adottate, accanto ad una serie di già esistenti e pienamente funzionanti progetti mirano a migliorare, da un lato il dialogo tra le Amministrazioni i cittadini e le imprese, e dall'altro a semplificare il loro rapporto. Tali progetti devono anche contribuire a superare, in maniera regolare, illeciti amministrativi e burocratici a favore dei gruppi sociali più svantaggiati.

Proprio in virtù della centralità del cittadino nella progettazione della nuova amministrazione digitale, può risultare utile analizzare le tabelle sottostanti in cui sono riportate le proposte di prestazioni avanzate dai cittadini imprese e professionisti alle amministrazioni. La tabella presenta, inoltre, relativamente ad ogni servizio proposto, i relativi benefici, l'esigibilità, le soluzioni tecniche necessarie a metterlo in atto, le azioni necessarie da un punto di vista normativo e i punti da sottoporre a monitoraggio.

Ritengo che le presenti proposte dovrebbero essere prese in considerazione, in quanto nessuno meglio dei cittadini e delle imprese, sa quali sono quelle attività di cui si ha bisogno o quali servizi è necessario semplificare per averne una più semplice fruizione.

Esigibilità di prestazioni in forma digitale nei rapporti tra P.A. e utente (cittadini, imprese e professionisti)

Prestazioni	Caratteristiche	Benefici		Esigibilità		Soluzioni tecniche	Azioni necessarie		Punti da sottoporre a monitoraggio	Note	
		dal punto di vista utente	generali	Base giuridica	Decorrenza fase transitoria a regime		Conseguenze per la P.A. del mancato adempimento	già previste (in particolare nella modifica CAD)			normative da varare
istanze non finalizzate a provvedimenti (inclusi assenti) autorizzazioni o altri provvedimenti	consultazione banche dati aperte consultazione dati personali Certificazione acquisizione DURC domanda accesso agli atti		L. 241/90 D.Lgs. 150/09								
	partecipazione a concorsi (inclusi assenti)			DPR 445/2000 art. 39							
	iscrizioni scolastiche, Università, corsi in genere			CAD art. 48							
	iscrizione in elenchi			DPR 445/2000 art. 30							
	CUD dipendenti pubblici e pensionati			CAD art. Obbligo del cedolino elettronico							
	richieste e/o messa a disposizione documentazione e/o pagamenti correlati: - ricorsi in via amministrativa - ricorsi multe - ricorsi cartelle esattoriali - anticendio - SCIA - doc. per conferenza servizi - pronazione prestazioni sanitarie - prestazioni previdenziali e assistenziali - partecipazione gare appalto - allaccio e disdetta utenze - contratto individuale supplenti	ridurre i costi di comunicazione, facilitare interazione cittadino - PA ridurre i tempi di risposta da parte della PA ridurre i disagi	trasparenza, verifica efficienza delle amministrazioni, dematerializzazione								
	monitoraggio dell'utente su avanzamento pratiche	da parte di un'unica amministrazione con procedimenti che coinvolgono più amministrazioni									
	comunicazione conclusione iter e/o erogazione prestazione										

Esigibilità di prestazioni in forma digitale nei rapporti tra P.A. e utente (cittadini, imprese e professionisti)

Prestazioni	Caratteristiche	Benefici				Esigibilità				Soluzioni tecniche	Azioni necessarie		Punti da sottoporre a monitoraggio	Note
		dal punto di vista utente		generali		Base giuridica	Decorrenza		Conseguenze per la P.A. del mancato adempimento		normative già previste (in particolare nella modifica CAD)	non normative da varare		
							fase transitoria	a regime						
Procedure giudiziarie	Notifiche telematiche			Riduz. Costi										
	Richieste delle parti e trasmissione documentazione	Dimin. Tempi processi												
	Accesso a informazioni sui procedimenti giudiziari			Riduz. Costi	Decreto Min. Giustizia in corso di emanazione				AOL					
	Aste giudiziarie	Risparmio tempo		trasparenza					AOL					
Pubblicità legale online		riduzione costi	rendere maggiormente efficace la pubblicità legale dematerializzazione		L. 69/2009, art. 32				AOL	linee guida, DPCM su modalità pubblicazione atti per cui è richiesta la pubblicità a mezzo stampa	modifiche normative per la convergenza PEC - CAD		impatto sulla privacy (violabile)	
									AOL					
P.A. destinataria di adempimenti	Info certificati di malattia													
	pagamenti - tasse - bollo auto								AO.					
	fatturazione								PEC					
Pagamenti della PA verso fornitori	benessere	consentire l'espletamento on line dell'intera pratica				CAD art. 5								
	versamento													
	notizie su - scadenza periodiche - bollo auto - patente - libretto circolazione - carta d'identità - passaporto - eventi connessi con: - scuola - salute	evitare situazioni di difficoltà								AO., PEC	modifiche previste nel nuovo CAD			è opportuno considerare i nuovi attori
P.A. proattiva		facilitare la gestione dei documenti informatici rilevanti												
	fascicolo individuale cittadino imprese								CECPAC	regole tecniche per la formazione e conservazione dei documenti	modifiche normative per la convergenza PEC - CECPAC			
	wizard istanze e ricorsi	facilitare la compilazione di istanze e ricorsi amministrativi							AO., per generare un file da inviare via PEC	introduzione dell'obbligo di definire almeno il formato xml				particolarmente idonea per violabile
					DPCM 6 maggio 2009 - allegato								il fascicolo è previsto solo per gli utenti	
					CAD art. 57								occorre individuare soluzioni generalizzate per contenere i costi di realizzazione	particolarmente idonea per violabile

Come si evince dalla tabella quasi tutte le attività proposte presentano importanti benefici comuni, ovvero: la riduzione dei costi di comunicazione, la semplificazione dell'iterazione tra cittadino e PA , la riduzione dei tempi di risposta da parte della PA e una maggiore trasparenza. La tabella inoltre indica la base normativa da cui partire e le azioni necessarie da implementare affinché tali attività possano essere attuate.

BIBLIOGRAFIA

- Innovazione Tecnologica e gestione d'impresa. Vol I . di Munari e Sobriero.
- Innovazione Tecnologica e gestione d'impresa. Vol II. di Grandi e Sobrero (1).
- *Smarter, Faster, Better eGovernment – 8th Benchmark Measurement*, Prepared by CapGemini, Rand Europe, IDC, Sogeti, DTI for European Commission DG INFSO, November 2009. (4)
- *E-readiness rankings 2009 – The usage imperative*, A report from the Economist Intelligence Unit in co-operation with The IBM Institute for Business Value, 2009. (5)
- *E-Government Survey 2010 – Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis*, UN DESA, 2010. (6)
- Eurostat, *Individual or Businesses Using the Internet for Interaction with Public Authorities*, 2008. (7)
- UN DESA, *e-Government Survey 2008 – From e-Government to Connected Governance*, 2008. (8)
- Rapporto sulla sicurezza ICT nella PAC.

- La dematerializzazione della documentazione amministrativa: libro bianco del gruppo di lavoro interministeriale per la dematerializzazione della documentazione tramite supporto digitale.
- Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE). di Armando Pietroni.
- Piano triennale per l'ICT della Pubblica Amministrazione Centrale (PAC) 2008-2010.
- Reti informatiche e contabilità pubblica: la razionalizzazione della gestione e dei controlli sui conti in un sistema informatizzato. di Simone Buratti.
- Relazione annuale sullo stato dell'ICT nella Pubblica Amministrazione Centrale 2008.
- Il Nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale (9) .
- Linee strategiche volte ad indirizzare le amministrazioni nella predisposizione del piano triennale per l'ICT 2010-2012 (10) (11).
- La dematerializzazione della documentazione amministrativa: situazione e prospettive a cura del Prof. Pierluigi Ridolfi.
- Sviluppo della digitalizzazione della Pubblica Amministrazione: analisi del segmento relativo alla interazione tra cittadini e imprese e la Pubblica Amministrazione.

- Study on the Italian Public Administration reform and innovation Programme.
- Atto parlamentare Senato della Repubblica N. 1397.
- Indagine conoscitiva sul nuovo contabilità pubblica AS.1397 DDL "legge quadro in materia di contabilità e finanza pubblica, nonché delega al governo in materia di adeguamento dei sistemi contabili, perequazione delle risorse, efficacia della spesa e potenziamento dei sistemi di controllo".
- Finanziamenti ed effetti della R&S pubblica. Ricerca MURST (2)
- *Un'agenda digitale europea*, Comunicazione COM(2010) 245 def/2.
- *EUROPA 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Comunicazione COM(2010) 2020.
- *Ministerial Declaration on eGovernment approved unanimously in Malmö*, Sweden, on 18 November 2009.
- “*L'Unione può sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a migliorare la loro capacità amministrativa di attuare il diritto dell'Unione*”, Trattato di Lisbona, Art. 176 D, comma 2.
- Cfr. ad esempio: *Requirements for the exchange of information between administrations to ensure the functioning of the internal market*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, SEC (91) 1752 final, 7 ottobre 1991 (aei.pitt.edu/3447/01/000598_1.pdf).

