

***VERSO IL SISTEMA NAZIONALE
DI E-GOVERNMENT***

LINEE STRATEGICHE

***Ministro per le Riforme e le Innovazioni
nella Pubblica Amministrazione***

Premessa.....	4
Adoperare in modo congiunto le leve dell'innovazione	4
Gli obiettivi strategici.....	9
1. Migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione.....	10
Innovare i processi nella PA.....	10
Governare l'innovazione nella PA.....	11
Attuare il codice della PA digitale.....	14
Formare on line il personale della PA.....	16
2. Realizzare l'interoperabilità e la piena cooperazione tra le amministrazioni.....	17
Definire un modello cooperativo per le PA.....	17
Integrare le banche dati nazionali	19
Integrare i registri pubblici.....	20
3. Migliorare la trasparenza della spesa pubblica.....	21
Utilizzare l'informatica al servizio della finanza pubblica	21
Accrescere l'uso della rete per gli acquisti di beni e servizi	23
4. Costruire la cittadinanza digitale	25
Realizzare l'e-democracy.....	25
Rendere semplice e sicuro l'accesso ai servizi in rete	28
Implementare le modalità dei pagamenti on line	29
Garantire qualità e accessibilità a portali nazionali e siti della PA.....	30
5. Adottare un approccio sistemico per la qualità e l'efficienza nella PA 32	
Monitorare le iniziative della PA per misurarne la qualità e l'efficienza.	32
Costruire la rete delle eccellenze e degli innovatori.....	34
6. Favorire la competitività delle imprese e la crescita dell'industria ICT	35
Rendere le amministrazioni promotrici dello sviluppo.....	35
Sostenere lo sviluppo del software	37

7. Rendere l'Italia protagonista dell'innovazione amministrativa in Europa.....	38
Rafforzare la presenza italiana nello scenario internazionale	38
Attuare le strategie UE di Lisbona.....	40

Premessa

La competitività del Paese è strettamente connessa alla qualità della Pubblica Amministrazione, da cui dipende l'attuazione delle politiche pubbliche e l'efficienza dei servizi resi ai cittadini e alle imprese.

Dal buon funzionamento della Pubblica Amministrazione, centrale e locale, discende l'esercizio dei diritti costituzionali primari, la creazione di un ambiente funzionale alla crescita economica e agli investimenti, il contenimento della spesa pubblica.

È prioritario rilanciare la riforma amministrativa, attraverso una coerente strategia multilivello che non si limiti alle pur necessarie modifiche normative, ma sappia coniugare innovazione tecnologica, cambiamento organizzativo e gestionale, valorizzazione del capitale umano attraverso la crescita professionale e la misurazione e valutazione dei risultati.

Adoperare in modo congiunto le leve dell'innovazione

Per modernizzare davvero la Pubblica Amministrazione occorre utilizzare tutte - e tutte insieme - le leve abilitanti. La scelta di unificare i Dipartimenti Innovazione Tecnologica e Funzione Pubblica in un unico Ministero per le riforme e le innovazioni nella PA è stata effettuata proprio nella convinzione che le nuove tecnologie possano determinare un sostanziale salto di qualità solo se vengono utilizzate in maniera sinergica e secondo un disegno coerente. Negli ultimi anni le Amministrazioni pubbliche, con diverse velocità e intensità, hanno iniziato un graduale processo di informatizzazione degli uffici e dei servizi (e-government) che, anche a fronte di investimenti significativi, non sempre ha avuto come presupposto una programmazione organica.

Grandi numeri, bassa efficacia. I sistemi informativi della PA centrale presentano un profilo piuttosto avanzato almeno dal punto di vista quantitativo: 68 grandi calcolatori di sistema, 22.000 calcolatori dipartimentali, 527.000 personal computer (*fonte: Relazione annuale CNIPA 2006*); il totale di addetti all'ICT, corrispondente a 17.000 anni/persona, rende la PA la più grande azienda italiana del settore. Tuttavia, il livello di efficienza percepibile da parte dei cittadini e delle imprese non ha registrato una progressione corrispondente, e solo in alcuni settori verticali, si è avuta l'informatizzazione di intere procedure e non di singoli segmenti di processo. Anche il miglioramento dell'efficienza

interna ha raggiunto solo alcuni degli obiettivi prefissati nel 2001: si sono diffuse rapidamente le applicazioni più semplici (e-mail, siti web e le funzionalità minime del protocollo informatico), ma c'è uno scarso utilizzo degli strumenti più evoluti ed efficaci sia per il contenimento della spesa, quali la posta certificata e l'acquisto di beni e servizi sul mercato elettronico (e-procurement), sia per il monitoraggio dei risultati e la trasparenza dei processi operativi (workflow).

Luci e ombre sul territorio. Nel sistema Regioni/Enti locali poi, l'adozione delle nuove tecnologie è molto differenziata: si trovano aree di assoluta eccellenza, in cui all'informatizzazione dei processi di base si affianca la realizzazione di servizi avanzati sul web, ma anche situazioni di forte ritardo, in particolare in alcune regioni del sud e nei piccoli Comuni. Il dato più eloquente si riferisce alla connettività: secondo il rapporto ISTAT 2005, solo il 32.1% dei Comuni è connesso alla banda larga e la percentuale scende al 25,6% per i Comuni al di sotto dei 5.000 abitanti.

Per quanto riguarda la qualità dei servizi ai cittadini, il sito istituzionale è presente nella quasi totalità dei Comuni, ma solo il 19,4% di quelli sotto i 10.000 abitanti è in grado di offrire servizi transattivi ossia i servizi erogati interamente on line, e, addirittura, solo l'11,1% garantisce servizi che richiedono l'identificazione (*fonte: Rapporto Innovazione CRC sull'innovazione nelle regioni d'Italia 2006*). **Il quadro complessivo mostra l'assenza di un livello minimo d'innovazione comune a tutti e, a fronte di molti sistemi locali, nell'e-government non c'è un sistema-paese.**

Migliore utilizzo delle risorse e diffusione dei servizi. Le politiche pubbliche attuate finora non hanno attenuato le discriminazioni territoriali tra i cittadini. Ad esempio, le risorse provenienti dal fondo costituito dai proventi derivanti dalle licenze UMTS sono state suddivise su troppe iniziative locali, di front office anziché di struttura, senza una adeguata valutazione della loro sostenibilità nel tempo. Di conseguenza si sono sviluppate un numero consistente di buone pratiche, disponibili per la durata del progetto ma che, solo in un limitato numero di casi, sono diventate esercizio e vengono realmente fruite dai cittadini. La bassa intensità d'uso dei servizi forniti sul web viene rilevata da tutti gli osservatori del settore. Occorre elevare il livello di alfabetizzazione informatica della popolazione e rendere disponibili i servizi attraverso piattaforme differenziate, utilizzando la convergenza digitale (multicanalità).

Ma, prima di tutto, sono da rimuovere le barriere tecnologiche e normative che ostacolano l'accesso ai servizi e ai pagamenti on line; va ancora realizzato un Sistema nazionale di identificazione in rete che possa supportare, le esigenze della sicurezza e della modernizzazione, recuperando i ritardi del progetto CIE (Carta di Identità Elettronica) e facendo convergere su questo unico strumento tutti i sistemi di accesso ai servizi on line. È urgente infine raggiungere un'effettiva interoperabilità tra le amministrazioni, centrali e locali, condizione necessaria perché si possano integrare fra loro gli archivi e condividere pienamente le informazioni in tempo reale, senza inutili e costose duplicazioni e continue richieste agli utenti.

Una nuova interazione con la PA. Il divario fra la disponibilità di servizi sul web e la diffusione del loro utilizzo non deriva solo da un deficit di comunicazione: l'esperienza dimostra che, quando i servizi sono davvero utili, i cittadini imparano ad usarli in tempi rapidi. **Se non si interviene sulla riorganizzazione dei processi, l'accesso ai servizi in modalità telematica non semplifica in modo sostanziale la vita degli utenti:** paradossalmente, si può stare in fila anche di fronte a uno sportello virtuale.

La cornice normativa, dalle leggi Bassanini al Codice della amministrazione digitale, è notevolmente più avanzata della realtà: basti dire che i procedimenti virtuali, nonostante la piena validità legale sancita dalle norme, sono ancora in massima parte aggiuntivi - e non sostitutivi - rispetto ai flussi cartacei tradizionali, soprattutto quando coinvolgono più di una amministrazione. In questo modo l'effetto di semplificazione viene in gran parte vanificato e non si accelerano i tempi. L'esempio più evidente è quello dello Sportello Unico per le attività produttive (SUAP) che, laddove è stato realizzato, spesso si scontra con le resistenze delle amministrazioni coinvolte, che continuano a seguire prassi consolidate e in modo separato dalle altre. **Le politiche di e-government sono davvero efficaci solo se riescono a scardinare gli anacronistici rapporti che ancora caratterizzano le modalità di interazione delle Amministrazioni fra loro e con i cittadini,** contribuendo a costruire un modello amministrativo completamente nuovo, non più fondato sulle autorizzazioni preventive, ma sui controlli ex post, capace di eliminare la burocrazia inutile che grava sui cittadini e sulle imprese e di anticipare i bisogni in maniera pro-attiva, misurabile - e dunque responsabile - nei risultati quantitativi e qualitativi, imparziale ma non impersonale. Un'amministrazione che non sia un vincolo strutturale alla crescita economica ma un fattore di sviluppo dell'economia della conoscenza. Promuovere l'innovazione dei processi della PA significa anche spingere le imprese a fare altrettanto, aumentando la competitività sia a livello nazionale che internazionale.

Un nuovo paradigma: la semplificazione digitale. Per ottenere il risultato di una percepibile innovazione del sistema PA, è indispensabile avviare subito una nuova fase delle politiche di e-government, caratterizzata da una forte unitarietà e coerenza di obiettivi da parte di tutte le amministrazioni. **La digitalizzazione deve andare di pari passo con la riduzione dei tempi effettivi e con una radicale semplificazione**, superando così la frattura fra innovazione tecnologica e innovazione amministrativa che ha finora frenato l'efficacia delle azioni intraprese. Inoltre, l'e-government deve poter offrire alla collettività un **controllo più trasparente sulla gestione dei flussi di spesa**; a tal fine occorre sviluppare quelle applicazioni che consentano un migliore controllo di gestione e una più efficace misurazione della produttività e dei flussi di lavoro (workflow), e generalizzare l'e-procurement per gli acquisti di beni e servizi.

A tale scopo, è necessario **spostare l'attenzione sul back office** (la reingegnerizzazione dei servizi) per migliorare in modo sostanziale il front office (la fruizione dei servizi sia in modalità digitale, sia analogica). Occorre quindi utilizzare le nuove tecnologie non per informatizzare le prassi esistenti ma per “reinventare” i processi amministrativi ed incidere così in modo sostanziale sulla qualità della PA. È una politica meno visibile ma certamente più efficace. Non è sufficiente innestare l'informatica sul tradizionale procedimento cartaceo, con il rischio di informatizzare l'inefficienza; sono ormai maturi i tempi per un cambiamento di paradigma, che incorpori pienamente la “sintassi digitale”.

Il valore della governance cooperativa. Tra gli obiettivi prioritari c'è la piena interoperabilità e cooperazione fra le amministrazioni, per la condivisione degli archivi e delle informazioni, secondo il principio dell'unitarietà della PA in rapporto agli utenti. A tal fine è necessario costituire, in ogni amministrazione centrale, un unico Centro di competenza che presieda alle scelte organizzative e tecnologiche. E' inoltre fondamentale che tutti i Centri di competenza cooperino in sede di Conferenza permanente per l'innovazione tecnologica (art. 18 del Codice per l'amministrazione digitale) al disegno complessivo e all'individuazione delle priorità. La Conferenza è il punto di accordo fra le Amministrazioni Centrali e la Presidenza del Consiglio. Le linee prioritarie concordate dalla Conferenza sono periodicamente sottoposte al Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione (CMSI) che decide sulla articolazione temporale dei finanziamenti necessari. Il Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie, presso cui è istituita la Segreteria del CMSI, assume anche le funzioni di segreteria tecnica della Conferenza e valuta gli eventuali ambiti di cooperazione rafforzata su cui far convergere specifiche richieste di finanziamento al CIPE. Tale modello di “governance cooperativa” deve, a

maggior ragione, coinvolgere il sistema delle Autonomie locali, nel pieno rispetto dell'autonomia delle scelte, ma all'interno di modelli di cooperazione e standard pienamente condivisi e concertati nelle apposite sedi bilaterali (Ministero per le Riforme e le Innovazioni nella PA – Autonomie locali), anche con il supporto istruttorio e consultivo della Commissione permanente per l'innovazione tecnologica nelle regioni e negli Enti locali (art. 14 del Codice per l'amministrazione digitale). Il quadro istituzionale e legislativo spinge decisamente in questo senso. L'art. 117 della Costituzione è la norma primaria che assegna allo Stato la legislazione esclusiva in materia di "coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione statale regionale e locale". La Corte Costituzionale, con sentenza del gennaio 2004 n.17, ha ulteriormente osservato che sono riferibili al coordinamento statale "anche i profili della qualità dei servizi e della razionalizzazione della spesa in materia informatica, in quanto necessari al fine di garantire l'omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati." La recente Legge di Semplificazione (L. n. 246/2005) introduce il principio dei "livelli minimi di semplificazione" per tutte le Amministrazioni e su tutto il territorio nazionale.

Un Sistema nazionale di e-government che guardi all'Europa. Occorre garantire una forte regia unitaria, per focalizzare ed armonizzare gli investimenti, monitorare la spesa e lo stato di avanzamento delle diverse iniziative. Ciò significa passare dalla sperimentazione all'implementazione e da progetti di e-government ad un vero e proprio **Sistema nazionale di e-government**. **Si deve superare il concetto di buone pratiche per rendere gli interventi strutturali e sostenibili a livello economico e di gestione.** La sperimentazione sull'utilizzo delle nuove tecnologie ha ormai raggiunto una maturità tale da poter essere inserita nella prassi d'esercizio. All'interno del disegno complessivo del Sistema nazionale di e-government, una volta configurato con la piena concertazione di tutte le Amministrazioni coinvolte, si deve ritrovare la piena coerenza anche delle iniziative finanziate dai Fondi strutturali e con risorse nazionali (CIPE). In questa direzione, il contesto europeo offre dei riferimenti interessanti e ci induce ad operare delle scelte. L'impegno a partecipare alla costruzione di uno spazio amministrativo europeo e l'obiettivo di una moderna governance multilivello sul piano interno si legano indissolubilmente. Bisogna proseguire con rinnovato impegno sulla strada della modernizzazione amministrativa, intrapresa anche sulla base del Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione (PICO) presentato alla Commissione, che mette il cittadino e le imprese al centro di tutta l'attività amministrativa.

Gli obiettivi strategici

In sintesi, dalle peculiari esperienze italiane e dagli indirizzi europei, scaturiscono i grandi obiettivi strategici da raggiungere, da cui derivano le direttive di intervento di seguito indicate.

<p>1. Migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione, ottenendo un forte cambiamento organizzativo e gestionale, grazie alle potenzialità dell'innovazione tecnologica.</p>
<p>2. Realizzare l'interoperabilità e la piena cooperazione fra le Amministrazioni mediante la condivisione degli archivi e delle informazioni, per ridurre i tempi e semplificare le procedure.</p>
<p>3. Migliorare la trasparenza e l'efficacia della spesa pubblica attraverso strumenti che consentano un maggior controllo di gestione e della finanza pubblica.</p>
<p>4. Costruire la cittadinanza digitale, promuovendo l'e-democracy e superando il digital divide, attraverso lo sviluppo della banda larga, la rimozione degli ostacoli all'accesso e una più qualificata offerta di servizi on line.</p>
<p>5. Adottare un approccio sistemico per la misurazione della qualità e dell'efficienza dei processi nella PA, utilizzando le tecnologie per la valutazione, sia all'interno delle amministrazioni, che all'esterno, per rilevare la <i>customer satisfaction</i>.</p>
<p>6. Creare un ambiente favorevole alla competitività delle imprese e dare impulso alla crescita dell'industria ICT, promuovendo l'innovazione dei processi della PA e sostenendo iniziative in ambito Open Source.</p>
<p>7. Rendere l'Italia protagonista del processo di innovazione amministrativa in Europa attraverso una presenza più incisiva del nostro Paese in ambito UE e internazionale, che favorisca lo scambio di esperienze e di buone pratiche.</p>

1. Migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione

Innovare i processi nella PA

L'innovazione è un processo che deve integrare tutte le leve disponibili (quadro normativo, tecnologie, riorganizzazione dei processi, capitale umano), in un contesto di forte coordinamento tra Amministrazioni centrali e locali, al fine di semplificare e ridurre tempi e costi dei procedimenti.

L'innovazione dei processi e dei servizi nella PA deve tenere conto di tutte le variabili in gioco (amministrazioni coinvolte, problematiche tecniche, giuridiche, amministrative, etc.). Non può scaturire unicamente dall'applicazione delle tecnologie ma si deve tenere conto - secondo una visione integrata - della semplificazione dei processi amministrativi, della loro sostenibilità e dell'interazione dei servizi tra le diverse amministrazioni che devono poter operare in qualità e sicurezza.

È necessaria una forte azione di coordinamento, che coinvolga le Amministrazioni centrali e locali, per condividere gli obiettivi, definire la programmazione, di breve e lungo termine, ed individuare le linee prioritarie d'intervento - oltre che le modalità d'attuazione e di controllo - mettendo a sistema le diverse esperienze e iniziative settoriali già realizzate. Tale processo deve ottimizzare gli investimenti, per prevedere un incremento di qualità ed un contenimento complessivo della spesa pubblica.

È, inoltre, indispensabile il coordinamento delle iniziative settoriali - di competenza delle diverse Amministrazioni - per poter attivare, in tempi brevi ed in modo incrementale, la riorganizzazione dei macroprocessi, anche supportando le amministrazioni nella progettazione e attuazione degli interventi.

La metodologia di attuazione del Sistema nazionale di e-government presuppone:

- la **condivisione degli obiettivi e delle strategie** di intervento;
- il **raccordo delle azioni della PA centrale**;
- il **coordinamento delle iniziative nazionali e territoriali**, anche attraverso una migliore definizione dei contenuti degli Accordi di Programma Quadro; **un'attività costante di monitoraggio, per la valutazione dello stato di attuazione degli interventi**, definiti nell'ambito di una strategia condivisa.

Governare l'innovazione nella PA

Le varie azioni riguardanti l'e-government devono coinvolgere attivamente tutte le istituzioni interessate, nazionali e locali, evitando le sovrapposizioni e lavorando in una logica di piena collaborazione.

Le attività connesse allo sviluppo dei processi d'innovazione nella PA hanno visto attivi numerosi organismi che non sempre hanno cooperato in un'ottica di sistema.

Le attività oggetto d'intervento sono molteplici:

- supporto all'attuazione delle direttive strategiche per lo sviluppo dell'innovazione;
- norme e regole tecniche;
- gestione delle infrastrutture informatiche e telematiche della PA;
- certificazioni;
- specifiche tecniche;
- pareri sulla congruità di interventi ed investimenti;
- bandi di gara per acquisizioni di beni e servizi;
- monitoraggio degli interventi;
- azione di coordinamento su tematiche verticali della PA centrale e locale;
- progetti nazionali ed internazionali;
- laboratori e sperimentazioni tecnologiche e di servizi.

Per ottimizzare un così elevato numero d'interventi, creando un sistema sinergico e non sovrapposto nelle funzionalità, **è necessaria una rivisitazione dei diversi organismi attivi nel settore, con una chiara identificazione delle competenze ed attività.**

Il fine è quello di ottenere al più presto una nuova struttura di *governance* dei processi di e-government e rendere evidente alle Amministrazioni il ruolo e le funzioni di ogni singolo organismo, favorendo così l'identificazione di punti di riferimento certi.

Semplificare per ridurre gli oneri a carico di cittadini ed imprese

Le azioni di semplificazione, per consentire di ridurre tempi e costi, dovranno fare leva su tutti gli strumenti disponibili (normativa, tecnologie, formazione, accompagnamento) e definire obiettivi concreti e misurabili.

Le azioni di semplificazione dovranno individuare obiettivi di risultato, i soggetti responsabili della loro realizzazione e gli strumenti per misurare i risultati effettivamente percepiti. **È inoltre essenziale l'utilizzo integrato di un'ampia gamma di strumenti**, per garantire l'effettività degli interventi: semplificazione normativa e amministrativa, innovazione tecnologica e organizzativa, formazione del personale, programmi di sostegno e di accompagnamento.

Le fondamentali azioni di semplificazione dovranno essere volte:

- alla riduzione dei tempi delle procedure;
- alla riduzione drastica degli oneri burocratici;
- alla progressiva eliminazione della documentazione cartacea;
- alla sistematica reingegnerizzazione dei processi di servizio.

La realizzazione integrale di tali obiettivi deve essere oggetto di un **piano di legislatura**, in parte già avviato dal Governo, con il recente disegno di legge in materia di riduzione degli oneri burocratici.

In tale ambito si inquadra lo sviluppo del **Sistema nazionale di e-government**, quale elemento fondamentale per consentire di programmare e sviluppare un'attività coordinata di innovazione dei servizi e dei processi basati sull'applicazione dell'ICT, finalizzata anche a rendere questi ultimi meno costosi e più efficienti.

Il processo di semplificazione richiede anche l'eliminazione dei certificati, attraverso l'acquisizione diretta di dati e documenti da parte delle Amministrazioni interessate.

Nei casi in cui l'accesso diretto ai dati non sia possibile, è necessario **agevolare l'acquisizione d'ufficio ed il controllo sulle dichiarazioni sostitutive**, attraverso azioni volte a rendere disponibili in rete i dati in possesso delle singole Amministrazioni, secondo regole d'accesso condivise, nel rispetto del Codice della privacy ed evitando la duplicazione delle banche dati.

A tal fine, le Amministrazioni certificanti, titolari di banche dati accessibili per via telematica, devono provvedere a tutti gli adempimenti necessari per facilitare l'accesso per via telematica alle altre amministrazioni, in particolare:

- disciplinando, mediante convenzioni quadro, l'acquisizione diretta dei dati da parte delle amministrazioni procedenti, ai sensi degli artt. 43 e 71 del DPR n. 445 del 2000 ed individuando le modalità tecniche più idonee per l'accesso; convenzioni che devono essere integrate con l'autorizzazione che definisca i limiti e le condizioni di accesso per assicurare la riservatezza dei dati personali;
- individuando un ufficio - responsabile delle attività volte a gestire, garantire e verificare la trasmissione dei dati o l'accesso diretto agli stessi da parte delle amministrazioni procedenti - che è tenuto a dare immediata risposta alle amministrazioni suddette sulle modalità di accesso ai propri dati;
- individuando e rendendo note, tramite pubblicazione sul sito proprio internet, le misure organizzative adottate per l'efficiente, efficace e tempestiva acquisizione d'ufficio dei dati e per l'effettuazione dei controlli stessi, oltre che le modalità per la loro esecuzione.

Inoltre, nei **settori nevralgici per la vita del Paese** (Sanità, Ambiente, Trasporti, Formazione, Sicurezza pubblica, Giustizia, Beni culturali) deve essere programmata e sviluppata un'attività coordinata di innovazione dei servizi e dei processi basati sull'applicazione dell'ICT

Attuare il codice della PA digitale

I procedimenti amministrativi basati sul documento cartaceo vanno sostituiti al più presto con nuove procedure informatizzate, avviando su questo tema iniziative progettuali ad alto impatto. Ma è necessario, a tal fine, redigere le regole tecniche previste dal Codice dell'amministrazione digitale.

Una reale innovazione dei processi amministrativi non può prescindere dalla necessità di **sostituire procedure basate sul documento cartaceo con procedure basate sulla produzione, gestione e conservazione di documenti informatici**. Tale esigenza è basilare per una nuova formulazione di tutti i processi amministrativi ed è motivata anche dalla necessità di risolvere gli attuali problemi logistici ed economici legati alla gestione dei sempre più voluminosi archivi cartacei.

L'attuale quadro normativo, dalle leggi Bassanini al Codice della PA digitale, ha di fatto introdotto l'utilizzo delle nuove tecnologie disponibili sul mercato (sistemi di gestione di banche dati, documento informatico, firma digitale, posta elettronica certificata, reti) per la digitalizzazione della PA. La sua applicazione risulta però ancora insufficiente, in termini di utilizzo e diffusione, essendo rari gli esempi di procedimenti amministrativi interamente informatizzati, malgrado la loro piena sicurezza e validità giuridica.

Occorre approfondire tematiche sinora solo marginalmente affrontate dalla normativa tecnica vigente, come ad esempio la trasmissione e la conservazione dei documenti informatici. In particolare è necessario intervenire sugli aspetti indicati di seguito.

- *Conservazione ottica sostituiva e archivi di scarto*: è urgente definire le norme tecniche sulla dematerializzazione dei documenti nella PA – con le annesse linee guida - tenendo conto sia delle esigenze di salvaguardia e leggibilità dei documenti nel tempo, a dispetto dell'obsolescenza dei supporti e dei formati con cui sono memorizzati, sia dei requisiti di sicurezza.
- *Produzione di copie di documenti informatici su supporti diversi*.
- *Realizzazione dei dispositivi per l'apposizione automatica della firma digitale*, secondo gli standard comunitari "common criteria".
- *Redazione delle specifiche tecniche per la presentazione degli atti e dei bilanci al Registro delle Imprese* con l'utilizzo del formato standard XBRL (eXtensible Business Report Language), per consentire il trattamento automatizzato delle informazioni da parte degli Enti interessati.

Occorre inoltre **aprire un confronto immediato con il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali**, al fine di individuare le tipologie di documenti cartacei per i quali è strettamente necessaria l'autorizzazione ministeriale per la messa al macero, una volta sostituiti da copie digitali.

Sarà così possibile **avviare iniziative progettuali ad alto impatto per la completa gestione dei flussi documentali di singoli procedimenti amministrativi in modalità elettronica**. Occorre dare impulso a progetti che utilizzino in modo integrato la rete, il documento informatico, la firma digitale, la posta certificata, allo scopo di dimostrarne la facilità di realizzazione e l'efficacia complessiva in termini di costi/benefici, anche allo scopo di promuovere una nuova cultura gestionale.

Si è avviato, altresì, il processo per la stesura delle regole tecniche previste dall'art.71 del Codice dell'amministrazione digitale per pervenire alla piena digitalizzazione dell'attività amministrativa.

Formare on line il personale della PA

Per garantire in modo sostenibile la formazione continua al personale pubblico, bisogna adottare progressivamente le metodologie e gli strumenti dell'e-learning, garantendo al contempo una costante e qualificata produzione di contenuti digitali e realizzando una rete per la loro condivisione.

In una società basata sulla conoscenza, la riqualificazione e la formazione del personale della PA è sicuramente un elemento cardine per lo sviluppo dell'innovazione.

La necessità di definire in modo economicamente sostenibile percorsi di formazione continua, per un elevato numero di dipendenti, su tematiche spesso comuni, rende necessaria **l'adozione progressiva delle metodologie e tecnologie basate sull'e-learning.**

Il problema principale è **garantire un costante e qualificato processo di produzione di contenuti digitali**, oltre che la **realizzazione di una rete per la loro condivisione.**

La formazione, per incidere in modo sostanziale sull'innovazione amministrativa, deve riguardare sia la dirigenza, titolare dell'attivazione dei processi, sia il personale addetto alla loro gestione.

2. Realizzare l'interoperabilità e la piena cooperazione tra le amministrazioni

Definire un modello cooperativo per le PA.

La semplificazione guidata dalle tecnologie ICT richiede una revisione complessiva dei processi di lavoro delle PA, basata su un modello cooperativo, nel quale siano chiaramente definiti i servizi e le prestazioni forniti da ciascuna amministrazione. Occorre, al contempo, consolidare gli strumenti e le infrastrutture di base: banda larga; Sistema pubblico di connettività; gestione dei flussi documentali; sistemi di autenticazione; sicurezza informatica; firma digitale; archiviazione digitale.

La “reingegnerizzazione” dei processi amministrativi, in un quadro di sistema, richiede **una chiara definizione dei servizi che ogni amministrazione deve offrire all'interno del sistema** stesso, come anche delle loro modalità di erogazione.

Il riferimento, per quanto riguarda il settore pubblico, è costituito dal **Sistema pubblico di connettività e cooperazione applicativa** (SPC). I suoi modelli organizzativi e tecnologici, che sono già stati definiti, si basano su **standard aperti** ampiamente diffusi, sia a livello nazionale che internazionale. Pertanto, la loro adozione è realisticamente attuabile in tempi brevi.

Il ricorso al **modello cooperativo** ha implicazioni significative, dal punto di vista organizzativo poiché richiede la determinazione di regole chiare per l'erogazione e la misurazione della qualità dei servizi.

Tale modello, caratterizzato dall'uso di funzionalità e servizi di cui siano già noti i costi d'attivazione e gestione, nonché le modalità d'uso, può consentire realmente una ridefinizione dei procedimenti amministrativi, eliminando al contempo la proliferazione di banche dati e rendendo superflua la richiesta di certificati.

La sua adozione comporta due importanti vantaggi:

- l'amministrazione titolare di una certa tipologia di dato rimane sempre responsabile della sua gestione;
- dal punto di vista dell'utente - cittadino o impresa - l'intera Amministrazione pubblica può essere vista come un interlocutore unico.

La definizione di nuovi processi non può prescindere da alcuni interventi trasversali che vanno potenziati in un quadro complessivo di crescita del Paese. Tra questi particolare rilievo strategico deve essere dato:

- allo sviluppo delle applicazioni della **banda larga**, tenendo conto delle implicazioni connesse alla disponibilità dell'infrastruttura sull'intero territorio nazionale;
- alla realizzazione di infrastrutture per la cooperazione applicativa (**Sistema pubblico di connettività e cooperazione applicativa**);
- alla gestione telematica dei **registri pubblici** e alla **gestione dei flussi documentali** con validità giuridica;
- ai **sistemi integrati di autenticazione** per l'accesso a dati e servizi operanti in ottica federata;
- alla **sicurezza** informatica e telematica, tenendo conto delle problematiche di confidenzialità e integrità nella gestione dei dati;
- alla piena diffusione della **firma digitale**, e della **posta certificata**;
- all'utilizzo della **conservazione a norma** di documenti elettronici.

Integrare le banche dati nazionali

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

Elemento prioritario della strategia è rendere disponibili le banche dati delle Amministrazioni, in rete e in modalità standard, secondo regole d'accesso condivise, eliminando le duplicazioni attualmente esistenti. **Particolare rilevanza va data alla gestione delle banche dati d'interesse nazionale**, che, ferme restando la competenza e la titolarità dei dati da parte di ciascuna Amministrazione, costituiscono un sistema informativo unitario e garantire l'allineamento e l'accesso da parte delle PA interessate. La realizzazione, già avviata, del Sistema pubblico di connettività (SPC) può costituire un grande passo avanti ma i servizi offerti al suo interno, devono garantire in modo omogeneo sia gli standard tecnologici (*in che modo* si scambiano le informazioni in modo sicuro ed affidabile), sia gli standard applicativi (*cosa* viene scambiato e come vanno codificati i dati per essere interpretabili in automatico).

Nel rispetto dell'autonomia di gestione, **è di fondamentale importanza che dati e servizi vengano descritti in modo omogeneo, per favorire l'integrazione tra le diverse Amministrazioni**. Si pensi, ad esempio, ai dati, relativi ai sistemi territoriali, sanitari o anagrafici, che possono richiedere uno scambio di dati tra diversi Enti, sia a livello locale che nazionale, per cui è opportuna una codifica condivisa. A tale scopo, è necessario attivare un sistema per la gestione e controllo delle specifiche dei servizi e del formato dei dati, come ad esempio nel caso della gestione dei dati territoriali, definito dall'articolo 59 del Codice dell'Amministrazione digitale.

Per quanto riguarda l'interoperabilità e lo scambio di dati e documenti tra Amministrazioni diverse, è necessario adottare le tecnologie e gli standard basati sulle *ontologie*, ovvero descrizioni semantiche dei dati omogenee e esaustive, che consentano la classificazione univoca ed automaticamente fruibile dei servizi offerti e dei dati accessibili da parte delle diverse Amministrazioni.

Integrare i registri pubblici

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

Con il **passaggio della gestione del Catasto ai Comuni**, diventa necessario promuovere un’attività progettuale congiunta, tra l’Agenzia del Territorio e le stesse Amministrazioni comunali, allo scopo di individuare soluzioni procedurali e modelli organizzativi univoci, ma adattabili alle diverse realtà e contesti tecnologici – nel rispetto del patrimonio informativo delle Amministrazioni interessate – con relativa facilità e a costi contenuti.

Tale intervento è finalizzato alla definizione di una soluzione tecnico-organizzativa condivisa che, una volta realizzata, consentirà la **riduzione dei fenomeni di elusione e di evasione** e garantirà una gestione più agevole e trasparente di un tributo locale determinante come l’ICI, prevenendo contestazioni e inefficienze.

È necessario, inoltre, che gli Enti locali, nel programmare gli interventi a favore dello sviluppo locale di attività imprenditoriali, possano usufruire dei dati presenti nel **Registro delle Imprese**. A tal fine, deve essere avviata una collaborazione tra Unioncamere e rappresentanze degli stessi Enti locali, per l’attivazione di flussi informativi volti, da un lato, ad arricchire la valenza istituzionale e conoscitiva del Registro delle Imprese e, dall’altro, ad accrescere le funzionalità degli **Sportelli Unici per le Attività produttive**.

È inoltre opportuno effettuare un intervento volto alla gestione integrata, mediante flussi telematici, delle transazioni relative ai **passaggi di proprietà degli autoveicoli** e dei **beni mobili registrati**. A tal fine, bisogna prevedere forme di cooperazione applicativa tra Comuni, Motorizzazione Civile e Pubblico Registro Automobilistico, per la definizione dei flussi informativi, che consentiranno la gestione di tali transazioni riducendo al minimo gli errori e velocizzando l’erogazione di servizi anche attraverso gli stessi sportelli comunali.

3. Migliorare la trasparenza della spesa pubblica

Utilizzare l'informatica al servizio della finanza pubblica

Deve essere pienamente attuata l'informatizzazione dei pagamenti, della PA e verso la PA, per un effettivo monitoraggio dei conti pubblici. Con la Legge Finanziaria 2007 sono state introdotte innovazioni di processo in vari ambiti (sanità, lavoro, contabilità economica, fisco) che consentiranno, con maggiore efficacia, di contenere la spesa pubblica e controllare le entrate.

Di particolare importanza, anche per il loro riflesso trasversale, sono lo **sviluppo di sistemi integrati per il controllo della spesa**, con imputabilità per centri di costo e l'**informatizzazione dei pagamenti della Pubblica Amministrazione**. Ciò è fondamentale, per consentire una gestione efficiente e trasparente della spesa e degli investimenti.

Nell'ambito della Legge Finanziaria 2007, sono previste una serie di attività volte alla gestione telematica di flussi di dati, al fine di contenere la spesa pubblica ed effettuare accertamenti e controlli in materia di prelievo fiscale.

Gli ambiti interessati sono, in particolare:

- **Sanità:** il Ministero dell'Economia e delle Finanze deve rendere disponibile il collegamento in rete dei medici del Servizio Sanitario Nazionale, in conformità alle regole tecniche relative al Sistema Pubblico di Connettività ed avvalendosi, laddove possibile, delle infrastrutture regionali esistenti, per la trasmissione telematica dei dati delle ricette al Ministero dell'Economia e delle Finanze e delle certificazioni di malattia all'INPS;
- **Lavoro:** al fine di coordinare specifici interventi di contrasto al lavoro sommerso ed alla evasione contributiva, l'obbligo di fornitura dei dati, attualmente gravante sulle società e sugli enti, è esteso alle Camere di Commercio. I dati sono messi a disposizione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale anche mediante collegamenti telematici, con modalità definite da apposite convenzioni;
- **Contabilità economica:** entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della Legge Finanziaria, con provvedimento del Ministero dell'Economia e delle Finanze, sono stabilite, a fini di monitoraggio, le modalità per introdurre in tutte le Amministrazioni dello Stato criteri di contabilità economica, nonché i tempi, le modalità e le specifiche tecniche per la trasmissione telematica da

parte degli Enti pubblici, delle Regioni e delle Autonomie locali dei bilanci standard e dei dati di contabilità;

- **Fisco:** ai fini dei controlli sugli oneri detraibili, gli Enti e le Casse aventi esclusivamente fine assistenziale devono comunicare in via telematica all'Anagrafe tributaria gli elenchi dei soggetti ai quali sono state rimborsate spese sanitarie per effetto dei contributi versati. Altre misure prevedono l'introduzione della comunicazione telematica per effettuare controlli generali sull'evasione fiscale.

Accrescere l'uso della rete per gli acquisti di beni e servizi

Rendere trasparenti i processi di acquisizione di beni e servizi, attraverso l'incremento significativo dell'utilizzo di strumenti elettronici da parte delle Amministrazioni (e-procurement).

Per migliorare l'efficacia e l'efficienza dei processi di approvvigionamento di beni e servizi è necessario incrementare l'utilizzo degli strumenti di e-procurement. Una gestione *ICT-driven* degli acquisti della Pubblica Amministrazione permette alle PA di ottenere benefici, sia in termini di risparmi effettuati sugli acquisti, sia in termini di miglioramento dell'efficienza dei processi legati all'approvvigionamento di beni e servizi; in generale permette di accrescerne la competitività.

Per le imprese i vantaggi dell'e-procurement si traducono in una maggiore visibilità sul mercato e in un forte contenimento dei costi dei processi di vendita grazie alla riduzione dei costi di intermediazione;

Nonostante l'applicazione dell'e-procurement apporti benefici a tutti gli attori coinvolti nei processi di compravendita di beni e servizi, nel nostro Paese l'utilizzo degli acquisti in rete nell'ambito della PA si attesta ancora su valori modesti. L'obiettivo è quindi sostenere fortemente l'utilizzo dell'e-procurement attraverso azioni volte a:

- risolvere le problematiche relative alla presenza di asimmetrie informative nel mercato dei beni e servizi pubblici, prevalentemente relative alla trasparenza delle informazioni per le unità di controllo delle Amministrazioni pubbliche e per i partecipanti al sistema di gara. Per ovviare a questi problemi va migliorata la pubblicizzazione della domanda della PA, attraverso una comunicazione dei bandi più tempestiva, che salvaguardi la concorrenza e renda più facile l'accesso delle PMI alla domanda pubblica;
- favorire la completa automazione delle procedure d'acquisto, mediante l'utilizzo delle componenti essenziali del processo (es. la posta certificata) e la rimozione degli ostacoli (come l'eccesso di vincoli durante in fase di presentazione dell'offerta,) che attualmente impediscono di svolgere l'intero processo in digitale;
- attuare le procedure di gara in modalità telematica ai sensi del DPR n.101/2002, rimuovendo gli ostacoli derivanti dalla normativa della firma digitale in modo da:

- accelerare i tempi di esecuzione delle procedure di ricezione e valutazione delle offerte dei fornitori;
- smaterializzare la documentazione di gara (offerte, atti, ecc.) e conseguentemente semplificare la procedura amministrativa;
- ridurre gli oneri di gestione della gara;
- accrescere il livello di risparmio rispetto alla base d'asta e di migliorare il rapporto qualità/prezzo, anche grazie alla maggior competizione diretta tra i fornitori (continui ribassi successivi);
- accelerare i tempi di esecuzione delle gare, vista la possibilità di ricorrere a fornitori già abilitati.

4. Costruire la cittadinanza digitale

Realizzare l'e-democracy

L'e-democracy costituisce un importante strumento per rivalutare e accrescere la partecipazione alla vita pubblica. Il primo passo per realizzarla è il superamento del divario digitale, sia per quanto riguarda le infrastrutture di banda larga - per le quali il settore pubblico deve svolgere un ruolo attivo- sia rispetto alle differenze socio-culturali e generazionali, per le quali va attuata una più attenta progettazione dei servizi ed una loro diffusione su canali differenziati.

Di fronte alla crisi della politica e delle forme di rappresentanza tradizionali è importante individuare nuove modalità di partecipazione dei cittadini alla vita pubblica. Uno dei nodi centrali delle attività dei governi deve essere la ricostruzione del rapporto fiduciario con la società civile, in base al quale Governi e Pubbliche Amministrazioni devono rispondere ai cittadini delle loro azioni, dei loro metodi e dei risultati ottenuti.

La cittadinanza digitale non si esplica soltanto mediante una PA più efficiente, che organizza e innova le proprie prassi attraverso l'e-government ma, ad un livello più generale, attraverso l'e-democracy, ossia la partecipazione alla vita delle istituzioni politiche in modi nuovi, derivati dall'utilizzo delle tecnologie digitali e di internet. La rete, con il suo potenziale democratico espresso "dal basso", può costituire uno strumento per rivalutare e accrescere la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica, rafforzando sia la democrazia partecipativa (referendum, elezioni primarie...), sia la democrazia rappresentativa (istituzioni, partiti...).

L'e-democracy è quindi, nella società delle reti, una dimensione necessaria della nuova cittadinanza digitale e trova il suo fondamento giuridico nel principio di sussidiarietà orizzontale, secondo il quale cittadini ed amministrazioni stabiliscono rapporti, anche duraturi, fondati sulla collaborazione, il rispetto reciproco e l'integrazione, anziché sulla rigida separazione dei ruoli.

Favorire lo sviluppo dell'e-democracy comporta, sul piano delle iniziative già intraprese, un'attenta valutazione – anche in vista dell'eventuale progettazione di azioni future - dei 57 progetti sull'e-democracy, cofinanziati dal Cnipa, attualmente in fase di monitoraggio.

Soprattutto - in linea con quanto suggerisce la Conferenza di Riga – richiede la promozione dell'e-inclusion, a partire dal superamento dei divari digitali, un altro degli obiettivi prioritari della nostra politica di e-government.

L'espressione "digital divide" è innanzitutto riferibile ad un divario di tipo infrastrutturale che impedisce, a cittadini, enti pubblici e soggetti privati di accedere alla rete in banda larga. Esistono tuttavia numerosi divari, tra cui:

- socio-culturale, che esclude dall'uso della rete tutte quelle fasce di cittadinanza con bassa alfabetizzazione digitale;
- generazionale, riferito alla mancanza di competenze e di mezzi che limita fortemente l'utilizzo di internet da parte dei soggetti più anziani.

In una società in cui l'accesso alla rete si configura come uno dei diritti di base della nuova cittadinanza digitale, la persistenza di questi divari rappresenta un forte ostacolo, non soltanto per la realizzazione dell'e-democracy, ma anche per la crescita economica dell'intero sistema Paese. Questi *gap* impediscono infatti alle imprese di essere adeguatamente presenti sul mercato e frenano la modernizzazione della PA, inficiando l'erogazione ai propri utenti servizi di e-government evoluti.

Al fine di garantire la crescita armonica del Paese è quindi necessario potenziare le azioni volte alla riduzione dei divari digitali per cittadini, amministrazioni e imprese.

Il settore pubblico in particolare deve svolgere un ruolo attivo, affinché lo sviluppo della banda larga non sia realizzato sulla base dei soli criteri di mercato, che tendono ad escludere intere parti di territorio considerate non profittevoli.

L'obiettivo generale dell'azione di Governo deve essere l'estensione della copertura infrastrutturale per la banda larga all'intero territorio italiano, rimuovendo gli ostacoli (normativi e di mercato) che a tutt'oggi lo impediscono. A questo scopo è stata costituita una Commissione interministeriale sulla banda larga, di concerto tra i Ministri delle Riforme e Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, delle Comunicazioni, degli Affari Regionali.

Più precisamente, le nostre azioni, devono essere rivolte a:

1. realizzare un sistema nazionale di identificazione in rete che possa supportare, ad un tempo, le esigenze della sicurezza e della modernizzazione;

2. rimuovere le barriere tecnologiche e normative che ostacolano l'accesso ai servizi e ai pagamenti on line;
3. favorire una maggiore uniformità di offerta dei servizi interattivi da parte delle varie amministrazioni;
4. promuovere la realizzazione di nuovi contenuti e servizi di pubblica utilità, progettati con metodologie User-Centred;
5. potenziare la fruibilità di servizi e informazioni mediante diversi canali di comunicazione. Una strategia di erogazione multicanale consente anche di utilizzare in modo più flessibile ed efficace le opportunità offerte dalla convergenza fra piattaforme digitali. In tale ambito sarà istituito anche un osservatorio per il monitoraggio delle iniziative volte alla riduzione del divario digitale.

Rendere semplice e sicuro l'accesso ai servizi in rete

Per consentire ai cittadini di usufruire dei servizi on line delle PA, occorre un sistema nazionale di identificazione in rete che possa supportare le esigenze della sicurezza e quelle della modernizzazione, garantendo la continuità dei sistemi già in uso

Il cittadino oggi deve farsi carico di un gran numero di *UserId*, *Password* e *PIN* assegnati dalle Amministrazioni centrali e locali e anche da Enti non pubblici.

È necessario riaffermare che l'identità digitale dell'utente è unica per tutta la PA italiana e, di conseguenza, deve convergere su un unico meccanismo al fine di evitare il proliferare di strumenti di autenticazione informatica. A tal fine, d'intesa con le Amministrazioni competenti, la Carta d'identità elettronica (CIE) potrà divenire lo strumento informatico unico per consentire ai cittadini l'accesso in rete ai servizi delle Pubbliche Amministrazioni. È inoltre necessario rendere disponibile sul dispositivo di identificazione una firma digitale per consentire ai cittadini di produrre istanze digitali e trasmetterle anche in modalità telematica alla Pubblica Amministrazione, affrontando le relative problematiche tecniche e giuridiche.

I servizi di consultazione telematica per l'identificazione dei cittadini e per la verifica della firma digitale, nell'ottica dei modelli di cooperazione applicativa, devono essere accessibili mediante formati e protocolli standard.

La realizzazione di nuovi servizi telematici, se è richiesta l'identificazione del soggetto, deve prevedere in ogni caso come modalità d'accesso anche la CIE.

Implementare le modalità dei pagamenti on line

Gestire in modalità telematica i rapporti con le imprese e consentire ai cittadini di completare on line le procedure che prevedono l'effettuazione di pagamenti

Per un incremento dell'efficienza della PA deve essere potenziata la possibilità di effettuare on line pagamenti verso le Pubbliche Amministrazioni e verso i concessionari dei servizi pubblici, anche ai sensi dell'articolo 5 del Codice dell'amministrazione digitale che dispone che, dal 30 giugno 2007, le PAC dovranno consentire tale forma di pagamento.

I servizi di pagamento on line devono consentire una comunicazione totalmente telematica tra impresa e Pubblica Amministrazione con conseguente riduzione dei costi amministrativi, correlati alla gestione dei servizi e riduzione dell'impatto organizzativo sui sistemi di back-office delle amministrazioni. Devono ridurre i tempi necessari per avviare l'erogazione del servizio, rendendo più tempestiva e trasparente l'informazione degli avvenuti pagamenti da parte dei richiedenti il servizio.

A tale scopo va progressivamente estesa l'informatizzazione a tutti i pagamenti effettuati dalla Pubblica Amministrazione attraverso soluzioni generalizzate che:

- supportino, in maniera omogenea ed integrata, le amministrazioni nei processi di predisposizione e gestione della contabilità finanziaria e di quella economica,
- utilizzino, in un circuito integrato, gli strumenti di pagamento del sistema bancario già noti ai beneficiari.

Deve essere predisposto anche un piano per arricchire la gamma di servizi erogabili on line e rendere più efficaci quelli in uso che prevedono pagamenti, consentendo alle amministrazioni interessate di erogare l'intero processo di servizi senza farsi carico di definire ed attivare specifiche soluzioni tecnico organizzative. Inoltre, vanno incoraggiate le amministrazioni a promuovere iniziative volte ad attuare quanto prescritto dal Codice dell'amministrazione digitale in termini di diritto dei cittadini di pagare i servizi della PA in modalità elettronica (ad es. attraverso potenziali strumenti di pagamento come i cellulari che possono costituire un "portafoglio mobile" per il cittadino).

Garantire qualità e accessibilità a portali nazionali e siti della PA

Vanno migliorate l'integrazione e la qualità dei portali nazionali di accesso alla Pubblica Amministrazione, razionalizzando gli investimenti, favorendo un ruolo proattivo delle amministrazioni e migliorando la qualità generale di siti e portali pubblici.

Negli ultimi anni si è avuto un notevole incremento di **siti e portali istituzionali**, ma, molto spesso, essi non sono altro che una vetrina sulle attività degli Enti, senza rappresentare veri punti d'accesso ai servizi. Accade anche spesso che i servizi offerti non consentano l'identificazione delle strutture, né siano trasparenti, mancando la descrizione dell'iter delle procedure e l'indicazione dei referenti. In tal modo, il sito web diventa per l'Amministrazione una sorta di “scudo” verso l'utente, il quale deve farsi carico di trovare l'informazione e il servizio desiderati, a scapito della fiducia verso le istituzioni.

Sarà pertanto necessario:

- **migliorare la qualità dei siti e portali pubblici**, in termini di completezza, tempestività e aggiornamento delle informazioni; chiarezza e comprensibilità, sia del linguaggio utilizzato, sia della struttura di presentazione;
- rendere chiaramente identificabili le responsabilità di quanto pubblicato e i referenti per ciascun servizio;
- armonizzare l'offerta di contenuti e servizi di siti e portali pubblici, riducendo le ridondanze e valorizzando tutte le componenti disponibili;
- realizzare servizi centrati sulle necessità dei cittadini e delle imprese, anche mediante lo sviluppo di sistemi basati sull'utilizzo di più canali d'accesso (televisione, internet, telefonia ecc.).
- definire livelli qualitativi per i siti, finalizzati ad un'attività di valutazione;

L'accesso on line alle informazioni e ai servizi delle PA è un nuovo diritto di cittadinanza, sancito dalla legge, che deve essere garantito a tutti i cittadini. Perciò bisogna anche **assicurare l'accessibilità dei siti pubblici ai cittadini diversamente abili**, come previsto dalla legge n. 4/2004 e dalla “Carta di Riga”, superando lo scarto esistente tra la normativa in vigore, molto avanzata anche in contesto UE, e la sua applicazione effettiva.

Sul fronte dell'accessibilità, il Governo si impegna a:

- individuare, da un lato, misure sanzionatorie per i siti e portali pubblici che non rispettano le norme sull'accessibilità e, dall'altro, misure di premialità da inserire nei bandi pubblici relativi alla realizzazione di portali web;
- promuovere la realizzazione di servizi multimediali e interattivi di pubblica utilità accessibili ai disabili;
- promuovere il confronto multistakeholder - aziende, Pubblica Amministrazione, associazioni dei disabili - sulle problematiche della disabilità;
- attivare una cooperazione rafforzata con il Ministero della Salute;
- incentivare e sostenere presso le community Open Source lo sviluppo di applicativi software progettati per i disabili;
- favorire l'adozione e lo sviluppo delle tecnologie assistive;
- sostenere azioni di formazione e sensibilizzazione sulle problematiche dell'accessibilità all'interno delle amministrazioni pubbliche.

Un altro aspetto su cui lavorare è quello dei **portali nazionali di accesso ai servizi delle amministrazioni pubbliche**, che devono consentire a cittadini ed imprese di massimizzare il vantaggio dall'interazione on line col settore pubblico, ma anche divulgare informazioni e servizi in ambito internazionale. Gli investimenti su tali strumenti vanno razionalizzati, verso obiettivi di servizio chiaramente identificati, al fine di:

- incrementarne l'integrazione e la qualità, quali punti unitari ed omogenei di accesso a informazioni e servizi erogati dalla PA centrale e locale, di semplice utilizzo e con una strutturazione basata sulle esigenze della specifica utenza;
- ridurre i tempi di interazione, evitando la ripetizione di dati comuni a più adempimenti o già presenti nelle banche dati delle PA, che devono comunque essere reciprocamente allineate;
- adottare un sistema unico di autenticazione;
- coinvolgere, in modo organico, tutte le Pubbliche Amministrazioni, per garantire una partecipazione strutturata e proattiva ai portali nazionali e promuovere lo sviluppo di nuovi servizi on line, secondo standard adeguati a garantirne la qualità;
- assicurare la coerenza con le logiche della "cooperazione applicativa" tra Amministrazioni.

5. Adottare un approccio sistemico per la qualità e l'efficienza nella PA

Monitorare le iniziative della PA per misurarne la qualità e l'efficienza

Ogni azione della PA deve essere valutabile e misurabile, sia in termini qualitativi sia quantitativi con un approccio multilivello ed integrato (approccio sistemico), riferito alle fasi “Pianificazione – Attuazione – Monitoraggio – Miglioramento”

Adottare una strategia multilivello e puntare alla integrazione delle leve dell'innovazione per migliorare efficacia ed efficienza della PA significa adottare un approccio “sistemico” alla gestione, ovvero “identificare, capire e gestire come se fossero un sistema unico processi tra loro correlati”.

I livelli dei processi da considerare sono sostanzialmente tre:

- i servizi della PA percepiti direttamente da imprese e cittadini (ovvero il “front office”);
- i processi adottati internamente dalla PA per erogare i servizi (ovvero il “back office”);
- i sistemi informativi di supporto che abilitano processi e servizi (ovvero l'innovazione tecnologica). Nell'approccio sistemico deve essere adottato il ciclo “Pianificazione – Attuazione – Monitoraggio – Miglioramento” sia alla rete complessiva dei processi, sia al singolo processo. Il nuovo approccio proposto si basa sulla consapevolezza che il miglioramento non è attuabile senza il monitoraggio delle azioni adottate ed una fase di pianificazione integrata di tutte le azioni. Monitorare significa avere la capacità di misurare la qualità dei processi e delle azioni ai tre livelli indicati, ovvero:
 - misurare la qualità dei servizi erogati dalla PA in modo oggettivo e confrontabile tra le amministrazioni, anche facendo ricorso alla customer satisfaction;
 - misurare la qualità dei processi di lavoro della PA;
 - misurare l'allineamento dei sistemi informativi agli obiettivi strategici della PA e la loro efficienza.

La misurazione della qualità ai tre livelli implica la predisposizione di indicatori condivisi per il monitoraggio e la valutazione delle iniziative in termini di costi ed impatti sulla efficacia del sistema complessivo. I modelli di valutazione di ogni intervento devono prevedere criteri quantitativi e qualitativi valutabili in

ogni fase di un intervento. In molti casi questi modelli già esistono (si veda la Direttiva per una PA di qualità del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella quale si fa riferimento a strumenti per assistere le organizzazioni del settore pubblico europee nell'utilizzo di tecniche di Quality Management qual è il Common Assessment Framework (CAF), alle iniziative per la rilevazione sistematica dello stato di attuazione del protocollo informatico e alle circolari del CNIPA sul monitoraggio informatico), ma devono essere completati, e integrati fra loro ed attuati da tutte le amministrazioni. A tale scopo i Centri di competenza, devono assumere un ruolo chiave per poter garantire continuità e coerenza all'azione di monitoraggio.

Per dare forza a questo nuovo approccio è necessario:

- individuare nuovi criteri valutativi del lavoro attraverso la definizione di obiettivi misurabili oggettivamente sia all'interno dell'amministrazione (al perseguimento dei quali ancorare parte della retribuzione del responsabile) che nei confronti del cittadino utente (customer satisfaction);
- valutare la effettiva capacità di "governance" delle amministrazioni ai tre livelli sopra citati;
- fornire gli adeguati supporti alle amministrazioni per il miglioramento della capacità di governance nei casi dove questo è necessario.

Costruire la rete delle eccellenze e degli innovatori

Occorre creare una rete di competenze scientifiche, tecnologiche e amministrative attraverso il coinvolgimento anche di Università, Centri di eccellenza, Centri di competenza e di ricerca, finalizzata a consentire che le singole “eccellenze” producano un miglioramento generale della PA “mettendo a sistema” le migliori pratiche.

Un processo d’innovazione che contribuisca alla reale crescita tecnologica della PA richiede il coinvolgimento di tutte le eccellenze; per questo è necessaria la creazione di una rete coordinata e integrata di competenze scientifiche, tecnologiche e amministrative, coinvolgendo anche i principali attori del sistema della ricerca ed innovazione come Università, Centri di eccellenza, Centri di Competenza e di Ricerca. A questa rete debbono partecipare da un lato le eccellenze della PA, che hanno raggiunto risultati applicativi di rilievo per la competenza verticale nello specifico settore, dall’altro le eccellenze scientifiche e produttive che possono recitare un ruolo significativo nella produzione di nuovi strumenti di supporto ai processi di innovazione. Questo processo virtuoso richiede:

- la partecipazione del mondo della conoscenza a “progetti pilota” per applicazioni di frontiera all’innovazione dei processi della PA;
- lo sviluppo di capitale umano ad alto livello di competenza.

Occorre potenziare il rapporto tra la rete delle conoscenze e la società, anche coinvolgendo le associazioni territoriali e nazionali, con l’obiettivo primario di soddisfare le richieste di innovazione provenienti dal sistema Paese.

6. Favorire la competitività delle imprese e la crescita dell'industria ICT

Rendere le amministrazioni promotrici dello sviluppo

La PA deve creare un ambiente favorevole all'innovazione e diventare "driver" di mercato, mediante la committenza di prodotti e servizi avanzati. In tale ottica è auspicabile un'"assemblea per l'innovazione" con la partecipazione delle imprese allo scopo di acquisire suggerimenti e proposte recepibili in fase di programmazione

Come evidenziato anche a livello europeo, la PA può e deve concorrere a stimolare l'offerta delle imprese, rafforzare il mercato e aumentare la competitività del sistema ICT sia a livello nazionale che internazionale.

In quanto acquirente di prodotti e applicazioni, la PA rappresenta per le imprese ICT una grande fetta di mercato e quindi la sua stessa domanda (intelligent customership) può influenzare decisamente l'innovazione e diventare driver di mercato e di crescita. La PA può favorire l'innovazione adottando procedure competitive sia per la scelta dei propri fornitori di servizi (public procurement), sia per l'esternalizzazione al mercato di servizi pubblici. È necessario quindi rafforzare e coordinare la presenza italiana in quelle sedi comunitarie in cui si definiscono i processi organizzativi e le specifiche comuni di soluzioni di e-Government che non creino barriere nel mercato interno. L'azione va focalizzata su:

- progetti che promuovano standard e specifiche aperte;
- soluzioni interoperabili, inclusive e trasparenti nel rispetto della privacy;
- iniziative che rispondano alle esigenze dei propri utenti, ma che siano replicabili in altri contesti, anche in una logica transfrontaliera.

Non va sottovalutato inoltre che una Amministrazione moderna e un ambiente favorevole all'innovazione sono fattori fondamentali per la creazione di un contesto attrattivo per gli investimenti e per stimolare la nascita di nuove imprese.

Sul fronte internazionale, anche la PA deve continuare ad agire da catalizzatore e traino per favorire nuove iniziative in collaborazione con le nostre aziende, spingendole a ragionare in una logica di crescita, proponendo prodotti che

possano affermarsi anche oltre i confini nazionali, in particolare nei settori in cui si gioca la sostenibilità dell'economia italiana ed europea.

Infine, il ruolo del Governo potrà essere fondamentale nell'individuazione - in stretto raccordo con il mondo della ricerca, dell'industria e dei consumatori, e con le realtà di eccellenza regionali - dei mercati strategici (lead markets) e dovrà contribuire ad attrarre le risorse comunitarie disponibili e ad avviare iniziative di promozione e informazione mirate a raggiungere tutte le realtà potenzialmente interessate ad investire in Italia. L'individuazione delle aree nelle quali lo sviluppo di questi mercati ha prospettive promettenti dovrà essere una priorità per tutti in modo da poter rapidamente avviare azioni, anche comuni, per raggiungere risultati concreti. In questo processo anche la Pubblica Amministrazione potrà avere un ruolo attivo, contribuendo con la propria domanda allo sviluppo di mercati di prodotti innovativi (ad es. nei settori dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia alternativa, della salute). Lo sviluppo di tali mercati consentirà di creare nuove opportunità imprenditoriali con effetti positivi sulla competitività del sistema, sulla crescita e sull'occupazione.

Sostenere lo sviluppo del software

Deve essere condotta un'azione di supporto allo sviluppo del software, incentrata sulla promozione, incentivazione e sostegno all'innovazione di prodotto, anche attraverso la qualificazione della domanda e l'integrazione tra la rete delle conoscenze e il mondo produttivo. In tale contesto, vanno valorizzati anche approcci di tipo Open Source, promuovendo iniziative di gestione, scambio di esperienze e sviluppo collaborativo tra PA, centrali e locali.

Lo sviluppo ICT, come dimostrato da molti dati economici, è sicuramente uno dei volani dello sviluppo della società. La Pubblica Amministrazione stessa ha un investimento non trascurabile in sistemi informatici e telematici. È pertanto opportuna una politica di sviluppo del settore, per tenere conto anche delle implicazioni sulle attività produttive. In tale ambito un settore di intervento significativo è lo sviluppo del software per settori strategici della vita del Paese (logistica, trasporti, sanità, giustizia, formazione). In questo contesto vanno valorizzati anche approcci di tipo open source attraverso la promozione di iniziative di gestione, scambio di esperienze e sviluppo collaborativo tra PA (sia centrali che locali), e la diffusione della conoscenza in materia di open source. La sfida del software non può essere abbandonata. Il software è un fondamentale elemento di sviluppo delle attività produttive di un Paese industrializzato per il suo supporto alla gestione delle infrastrutture, della comunicazione e per le sue applicazioni in numerosi settori produttivi. L'azione di supporto allo sviluppo del software sarà incentrata sulla promozione, incentivazione e sostegno alla innovazione di prodotto, anche attraverso la qualificazione della domanda e l'integrazione tra la rete delle conoscenze e il mondo produttivo.

In tale ambito è indispensabile integrare quanto già disponibile, tenendo conto delle problematiche di gestione e sostenibilità nel tempo degli interventi. È fondamentale realizzare anche sistemi nuovi adeguati alle esigenze del Paese, tenendo conto delle peculiarità della nostra normativa ed organizzazione.

7. Rendere l'Italia protagonista dell'innovazione amministrativa in Europa

Rafforzare la presenza italiana nello scenario internazionale

Deve essere rafforzato l'impegno dell'Italia a livello internazionale, sia per integrare più strettamente il Sistema di e-government nazionale con quello europeo, sia affinché il nostro Paese svolga un ruolo più attivo e propositivo sui temi della società dell'informazione. Deve anche essere rafforzato il ruolo italiano nelle sedi internazionali di definizione delle specifiche per l'e-government.

La filiera di governance per l'ammodernamento della Pubblica Amministrazione non può prescindere dal livello sovranazionale, in primis quello europeo. In proposito, è necessario:

- rafforzare i contatti strutturali con la Commissione;
- rilanciare la cooperazione bilaterale, anche a livello informale, tra i Ministri responsabili per l'ammodernamento amministrativo e l'innovazione;
- sfruttare le potenzialità di progetti transfrontalieri come quelli relativi ai Corridoi;
- rafforzare e coordinare la presenza italiana nei gruppi di lavoro sulle tematiche concernenti la società dell'informazione l'ICT;
- aiutare le nostre imprese a competere in programmi europei specifici per la competitività e l'innovazione;
- continuare ad assicurare il nostro contributo a “gemellaggi” europei, per fornire assistenza a Paesi che hanno in corso programmi di semplificazione.

In ambito ONU e OCSE l'Italia deve svolgere un ruolo attivo e propositivo, anche con iniziative nuove che coinvolgano maggiormente la società civile, in tutti i fori nei quali si discutono i temi della società dell'informazione, dell'ICT e della modernizzazione amministrativa, a partire da quelli sul futuro di internet, quello sull'uso delle informazioni e i contenuti del settore pubblico, quelli sulla Public Governance, quello sull'economia digitale. L'obiettivo è di assicurare una governance del processo di trasformazione della Pubblica Amministrazione che tenga conto di tutte le istanze e assicuri un continuo confronto con le esperienze e il pensiero degli altri partners internazionali, ma che assicuri anche all'Italia un ruolo propositivo sul piano globale, partecipando attivamente alle attività internazionali e stimolando nuove iniziative di collaborazione, in

particolare con i Paesi ancora in fase di sviluppo interessati alle soluzioni e alle professionalità italiane nel settore dell'e-government e dell'ICT.

Attuare le strategie UE di Lisbona

La Strategia di Lisbona dell'UE per la crescita e l'occupazione va attuata mediante quattro obiettivi prioritari: modernizzare la PA; innovare settori strategici come la scuola, la sanità, il turismo, l'infomobilità e il riconoscimento elettronico; favorire l'innovazione tecnologica nell'industria; ridurre il digital divide.

Gli interventi effettuati nel settore dell'innovazione richiedono un significativo sforzo di razionalizzazione e di omogeneizzazione, per pervenire a linee di sviluppo chiare, condivise e numericamente confrontabili con quelle degli altri Paesi europei.

La revisione, completata in ottobre, del Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione (PICO) predisposto dal Governo nel 2005 in attuazione della Strategia di Lisbona dell'Unione Europea per la crescita e l'occupazione, ha consentito di effettuare un primo lavoro di riorganizzazione. Le 37 misure inizialmente contenute nel PICO sono state razionalizzate ed accorpate, consentendo la definizione di un nuovo programma che prevede complessivamente undici misure mirate a realizzare quattro obiettivi prioritari:

- modernizzare la pubblica amministrazione, con particolare attenzione ai servizi per i cittadini e per le imprese (e-government);
- realizzare progetti di grande innovazione e impatto in aree come la scuola, la sanità, il turismo, l'infomobilità, il riconoscimento elettronico;
- favorire l'innovazione tecnologica del sistema produttivo, con particolare attenzione alle PMI;
- ridurre il digital divide.

Le undici misure incluse nel PICO sono sintetizzate nella tabella che segue.

Modernizzazione della PA	<ol style="list-style-type: none"> 1. E-government – miglioramento dell’efficienza della PA 2. E-government – iniziative di alto impatto
Innovazione in settori strategici	<ol style="list-style-type: none"> 3. Piattaforma elettronica per il turismo 4. ICT e contenuti digitali per le scuole 5. ICT@Università 6. Piattaforma nazionale per la sanità 7. Piattaforma per l’ infomobilità
Innovazione del sistema produttivo	<ol style="list-style-type: none"> 8. Azioni per favorire l’innovazione dei processi e dei prodotti, in particolare per le PMI 9. Piani regionali per rafforzare la competitività industriale locale
Riduzione del digital divide	<ol style="list-style-type: none"> 10. Diffusione dell’uso delle ICT 11. Accesso per tutti all’educazione e alla formazione