



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

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

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

**LINEE STRATEGICHE**

**Marzo 2007**

# Indice

*pag.*

Premessa	3
Gli obiettivi strategici	7
1. Migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione	8
1.1 Innovazione della PA	8
1.2 La "governance" dell'innovazione nella PA	9
1.3 La semplificazione per il cittadino e l'applicazione del Codice della PA digitale	10
1.4 Il Patrimonio di Competenze della PA	12
2. Realizzare l'interoperabilità e la piena cooperazione tra le amministrazioni	13
2.1 Attivare servizi fondati sulla Interoperabilità e la Cooperazione	13
2.2 Aprire le Banche Dati della PA alla più ampia e diffusa fruizione	14
3. Migliorare la trasparenza, il controllo e l'efficacia della spesa pubblica	17
3.1 Utilizzare l'informatica al servizio della finanza pubblica	17
3.2 L'uso della rete per razionalizzare la spesa e semplificare i processi di acquisto	18
4. Costruire la cittadinanza digitale promuovendo <i>l'e-democracy</i> e superando il <i>digital divide</i>	19
4.1 Realizzare <i>l'e-democracy</i>	19
4.2 Intensificare le azioni per il superamento del <i>digital divide</i>	20
4.3 Garantire qualità ed accessibilità a portali nazionali e siti della PA	22
5. Adottare un approccio sistemico per la crescita e la misurazione della qualità e dell'efficienza dei processi nella PA	23
5.1 La centralità del cittadino nei servizi della PA	23
5.2 La qualità dei processi di produzione dei servizi nella PA	25
5.3 Costruire la rete delle eccellenze e degli innovatori	25
6. Favorire la competitività delle imprese e la crescita dell'industria dell'ICT	26
6.1 Rendere le amministrazioni promotrici dello sviluppo	26
6.2 Sostenere la produzione di <i>Software</i>	27
7. Rendere l'Italia protagonista del processo di innovazione amministrativa in Europa	29
7.1 Rafforzare la presenza italiana nello scenario internazionale	29
7.2 Attuare le strategie UE di Lisbona	29

## Premessa

Il rilancio e lo sviluppo della competitività del nostro Paese è strettamente dipendente dalla nostra capacità di dare un impulso decisivo ad una generalizzata Innovazione di Sistema centrata a sua volta su tre pilastri portanti: la Ridefinizione dei Processi Organizzativi e Gestionali, l'approfondimento e l'accelerazione di un altrettanto generalizzata Innovazione Tecnologica e la formazione di un Capitale Umano capace di attuarla e di trasformarla in fattore decisivo di sostenibile crescita economica, di sviluppo e coesione sociale, di produzione di buon lavoro.

La Pubblica Amministrazione, da cui dipende l'attuazione delle politiche pubbliche e l'efficienza dei servizi resi al cittadino, al nostro sistema sociale ed al nostro sistema produttivo, è attore decisivo e primario di questo processo e la sua qualità ne costituisce un fattore strategico. Ne consegue che la PA è insieme soggetto ed oggetto di tale innovazione, nel primo caso per la missione, il ruolo e le funzioni che è istituzionalmente chiamata a svolgere, e nel secondo caso per la necessità di essere strutturalmente attrezzata ed adeguata a tali compiti.

Queste sfide impongono una profonda modernizzazione della PA e richiedono l'avvio di una nuova fase di "riforma" amministrativa fondata su una nuova visione in cui i cambiamenti da promuovere nei molteplici settori d'intervento, non siano, nello spazio e nel tempo, oggetto di azioni ideate, progettate e realizzate separatamente. Modifiche normative, cambiamenti organizzativi e gestionali, nuovi processi di produzione di servizi amministrativi preesistenti o a loro volta nuovi, innovazione tecnologica, evoluzione e valorizzazione delle professionalità e delle competenze dei pubblici dipendenti debbono essere oggetto di azioni coordinate e coerenti inquadrate in una unitaria strategia multilivello capace di attivare tutte e, soprattutto, tutte insieme le leve abilitanti necessarie.

Il coordinamento di governo unico dei Dipartimenti Innovazione Tecnologica e della Funzione Pubblica da parte del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione è nel segno di una risposta alla irrimandabile sfida di dare nuova efficienza alle Istituzioni cardine del Paese. In tal modo si è voluto conseguire l'obiettivo di creare un organismo di governo capace di assumere la convergenza fra servizi pubblici e nuove tecnologie come requisito irrinunciabile di qualsiasi azione di cambiamento. Tale convergenza, peraltro, coincide con le direzioni assunte dallo sviluppo tecnologico e dalle politiche europee. Per ciò che riguarda il primo punto, anche l'Italia, come gli altri paesi, dovrà confrontarsi con una nuova ondata di sviluppo tecnologico che già viene indicata come "Ciclo della Convergenza Digitale" e che consiste nella ricerca, nella domanda e nell'offerta di prodotti, ad alto contenuto di conoscenza, pensati e realizzati in una unica ed indissolubile convergenza di reti, apparecchiature e componenti, servizi. Per ciò che riguarda le politiche europee, la prima e più grande iniziativa legata alla nuova agenda di Lisbona (Giugno 2005), denominata "i2010- A European Information Society for Growth and Employment", assume come uno dei tre pilastri fondamentali il miglioramento dei servizi pubblici e della qualità di vita ("Better Public Services and Quality of Life"), impegnando direttamente gli stati membri nella modernizzazione ed innovazione tecnologica della PA, ed in particolare in piani capaci di realizzare un salto quantitativo e qualitativo nello "e-government".

Non si può eludere la consapevolezza che il processo d'innovazione della PA, che naturalmente richiede adeguati investimenti, deve essere coniugato con la stringente necessità di contenimento della spesa pubblica. Tali due fattori non possono essere assunti come poli di un'insanabile ed antagonistica contraddizione, ma vanno invece visti come due dei requisiti fondamentali da soddisfare. Proprio l'innovazione di sistema e l'innovazione tecnologica debbono essere assunti come l'unica via di uscita perché la PA possa fornire servizi di qualità ed efficienza nella attuazione

delle politiche pubbliche, riducendo e mettendo sotto controllo la spesa. D'altra parte, è proprio nel contenimento della spesa che va visto uno degli strumenti di reperimento dei fondi per l'investimento. In tale quadro diventa direttiva strategica per tutte le amministrazioni pubbliche quella di accompagnare e consolidare le opportunità di investimento (da programmi europei, nazionali, regionali, provinciali e locali) con lo spostamento di risorse dalla gestione ordinaria al cofinanziamento di investimenti.

La linea di rigore nel contenimento della spesa pubblica rafforza ulteriormente la necessità d'investimenti selettivi e soprattutto raggiungano l'obiettivo, ovvero che tutti i progetti di cambiamento ed innovazione siano guidati nella loro ideazione e realizzazione dalla cultura del risultato. Anche in questo caso, diventa una direttiva strategica per tutte le amministrazioni pubbliche quella della definizione di rigorosi Processi di Valutazione e Monitoraggio dei progetti d'innovazione. In particolare debbono assumere un ruolo rilevante le cosiddette "Valutazioni ex-post", ovvero la valutazione dei risultati ottenuti e la loro verifica comparativa con quelli attesi e definiti ex-ante nei progetti. Tale tipo di valutazione richiede necessariamente una qualificazione della domanda d'innovazione, di beni e servizi richiesti dalla PA. Infatti, solo un'attenta definizione dei requisiti e dei risultati attesi può poi consentire una rigorosa ed efficace valutazione ex-post. La qualificazione della domanda d'innovazione deve, peraltro, essere collegata alla consapevolezza che la PA deve essere non solo oggetto dell'innovazione ma anche soggetto promotore della stessa. La PA è uno dei più grandi committenti di tecnologie innovative. E' fondamentale, allora, che essa svolga anche una funzione di "Procurement" strategico verso il nostro sistema produttivo, impegnando quest'ultimo nella produzione di soluzioni originali ed innovative, con beni e servizi che diano qualità ed efficienza alla nostra amministrazione, ma diano anche capacità competitiva alle nostre imprese, sia con riferimento al mercato interno che a quello europeo ed internazionale.

La svolta necessaria nello sviluppo di un sistema di e-government deve essere non solo guidata da un diffuso "pensare e progettare digitale", ma ideata e finalizzata ad obiettivi che oltre alla riduzione dei costi ed all'aumento di produttività, concretamente assumano come requisito primario la centralità dei destinatari dei servizi della PA, ovvero cittadini, sistema sociale, sistema produttivo. Gli alti obiettivi di qualità che vogliamo raggiungere devono essere tarati sul fabbisogno e sulla percezione di qualità che tali destinatari esprimono. Ciò significa assumere un Modello di Qualità dei Servizi che veda fra i suoi Attributi Misurabili la riduzione dei tempi di attesa (WT: *waiting times*), la semplificazione e l'abbattimento delle barriere di accesso (EA: *equal access*), la disponibilità tempestiva del servizio e la univoca referenza di responsabilità (R&A: *responsiveness of services and accountability*). Tali sono, peraltro, gli obiettivi definiti a livello comunitario nella già citata agenda di Lisbona. Sono obiettivi che rendono indispensabili l'accettazione di sfide anche molto difficili, quali: l'interoperabilità dei sistemi della PA; l'integrazione delle informazioni del cittadino, dell'impresa, dell'attore sociale, in generale dell'utente della PA; l'integrazione virtuale dei segmenti di processo che fisicamente si sviluppano in strutture diverse della PA per realizzare un servizio percepito dall'utente come un'unica entità atomica; la trasparenza e la tracciabilità di tali processi; la rendicontazione di responsabilità verso l'utente. La responsabilità sullo sviluppo e l'esito di un servizio da parte del dipendente pubblico, è uno degli obiettivi irrinunciabili e non demandabili che le strutture e le organizzazioni della PA devono assumere per un'amministrazione ed un governo più aperto ed una "governance" più democratica e partecipata.

La permanente manutenzione ed evoluzione (ammodernamento, arricchimento funzionale, reingegnerizzazione ed integrazione) del già enorme patrimonio tecnologico della PA, sia con

riferimento a macchine, impianti e reti (nella sola PAC 535000 postazioni di lavoro collegate in reti al 79%, 22000 calcolatori dipartimentali, 68 mainframe) che a basi di dati (nella sola PAC 180 Terabyte di dati) e sistemi *software* (nella sola PAC 8.3 Milioni di *Function Point*); l'azione per sviluppare la realizzazione di reti a larga banda, sia *wireline* (rame e fibra ottica) che *wireless*, capaci di collegare le strutture della PA sul territorio; gli sviluppi di nuovi servizi, applicazioni e contenuti *on line* con l'utilizzo delle tecnologie innovative emergenti (Wi-Max, Mobile, IP Multimedia Subsystem, RFID, P2P, Biometria, etc.) devono essere ispirati alla attuazione di direttive generali quali:

- *facilitare la comunicazione, la cooperazione e l'azione congiunta fra le istituzioni e le strutture centrali e locali della PA, sia verticalmente che orizzontalmente (tecnologie di integrazione e di collaborazione);*
- *raccogliere, digitalizzare, archiviare, distribuire e riusare l'enorme patrimonio di informazioni non strutturate che istituzioni e strutture della PA usano e/o producono (tecnologie e sistemi di gestione di documenti e contenuti);*
- *catturare ed archiviare, ma, soprattutto, analizzare ed usare l'enorme patrimonio di dati strutturati per informare e supportare l'azione e la decisione sia nel front-end che nel back-end (data warehousing, intelligence per management, processi, attori ed attività);*
- *attuare la riorganizzazione, la reingegnerizzazione, la tracciabilità e il controllo di gestione dei processi del back-office e dei servizi associati in modo da alimentare efficacemente il front-end ( in particolare la fruizione dei servizi in modalità digitale e remota);*
- *ampliare e migliorare lo stato ed il livello di sicurezza dei sistemi informativi della PA, a garanzia del diritto alla privacy dei cittadini, delle organizzazioni politiche, sociali e produttive, della sicurezza dello Stato e delle attività governative (Politiche, Sistemi, Organizzazione e Procedure di Prevenzione, Protezione Logica e Difesa da accessi indesiderati, fraudolenti, distruttivi, falsificanti e, più in generale, illegali a servizi, banche dati, reti e software);*
- *introdurre organizzazione, modelli e processi di monitoraggio e miglioramento della qualità dei servizi, fondando in modo particolare sulla gestione delle relazioni col cittadino e con le organizzazioni sociali e produttive.*

La dimensione della sfida che queste brevi premesse delineano rende chiara la necessità di definire luoghi e responsabilità capaci di indirizzare, coordinare e ricondurre a sintesi il complesso delle azioni da dispiegare, le strutture, i "policy makers" e le risorse da mobilitare, in modo da finalizzarle verso un unitario SISTEMA NAZIONALE DI E-GOVERNMENT, capace di rendere competitivo tutto il sistema della pubblica amministrazione senza produrre fenomeni di "digital divide" ed, anzi, cancellando quelli che oggi si registrano. A tal fine è necessario costituire, in ogni amministrazione centrale, un unico Centro di Competenza che presieda alle scelte organizzative e tecnologiche; è poi 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 deve essere il punto di raccordo fra le amministrazioni centrali e la Presidenza del Consiglio per favorire la piena integrazione e cooperazione armonizzando le iniziative in corso ed è, inoltre, il luogo d'elaborazione di linee prioritarie concordate da proporre al Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione (CMSI). Il Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie, dovrà assumere funzioni di segreteria tecnica della Conferenza e di valutazione degli eventuali ambiti di cooperazione rafforzata su cui far convergere specifiche richieste di finanziamento al CIPE.

L'esigenza di realizzare un sistema nazionale integrato di e-government basato su un modello di "governance cooperativa" deve coinvolgere come attore fondamentale 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, 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).

Tale sistema di *governance* deve essere accompagnato, al fine di realizzare la centralità del cittadino nel sistema dei servizi della PA, dalla costruzione di una Rete Nazionale capace da un lato di diffondere ed incentivare l'utilizzo dei servizi telematici da parte del cittadino e, dall'altro, di rilevare la qualità percepita dallo stesso circa i servizi erogati e la domanda di servizi che viene avanzata in modo prioritario.

## *Gli obiettivi strategici*

Il quadro generale di indirizzi programmatici illustrato, delinea un insieme di grandi ed impegnativi obiettivi strategici; per proiettare il Paese verso questi obiettivi utilizzando a pieno tutte le leve della società dell'informazione e della conoscenza, si assumono in via prioritaria le direttive di intervento di seguito indicate.

<p>1. Migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione, ottenendo un forte cambiamento organizzativo e gestionale, favorendo il ciclo di convergenza digitale fra processi amministrativi, servizi pubblici e nuove tecnologie.</p>
<p>2. Realizzare l'interoperabilità e la piena cooperazione fra le amministrazioni sfruttando le tecnologie di collaborazione ed integrazione di processi e la condivisione degli archivi e delle informazioni, per ridurre i tempi e semplificare le procedure.</p>
<p>3. Migliorare la trasparenza, il controllo e l'efficacia della spesa pubblica attraverso strumenti che consentano la tracciabilità dei processi, un maggior controllo di gestione e supporti decisionali alla programmazione e alla gestione della finanza pubblica.</p>
<p>4. Costruire la cittadinanza digitale, promuovendo l'<i>e-democracy</i> e superando il <i>digital divide</i>, attraverso lo sviluppo della banda larga, la rimozione degli ostacoli all'accesso digitale, e una più qualificata, più ampia e rinnovata offerta di servizi in modalità digitale e remota.</p>
<p>5. Adottare un approccio sistemico per la crescita e la misurazione della qualità e dell'efficienza dei processi nella PA, utilizzando le tecnologie di supporto all'organizzazione ed all'introduzione di modelli e processi di monitoraggio e miglioramento della qualità dei servizi, anche con l'introduzione di modelli e tecnologie per la divulgazione, misurazione dell'utilizzo dei servizi e il grado di soddisfazione dei cittadini in relazione a parametri internazionali (<i>Citizen Relationship Management, Customer Satisfaction, etc.</i>).</p>
<p>6. Creare un ambiente favorevole alla competitività delle imprese e dare impulso alla crescita dell'industria ICT, promuovendo un ruolo di "procurement strategico" da parte della PA, un innalzamento della qualità della domanda di tecnologie e servizi innovativi, incrementando la diffusione e la utilizzazione di soluzioni <i>Open Source</i>.</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, promuovendo la piena presenza italiana nella "<i>European Information Society – i2010</i>" ed un permanente flusso di interscambio di esperienze e di buone pratiche.</p>

## 1. Migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione

### 1.1 Innovazione della PA

---

L'innovazione della Pubblica Amministrazione che intendiamo promuovere e realizzare richiede progetti e processi attuativi in grado di integrare, coordinare ed attivare, in una unitaria strategia multilivello, tutte e, soprattutto, tutte insieme le leve abilitanti necessarie (quadro normativo, tecnologie, organizzazione e gestione, capitale umano).

---

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. L'innovazione tecnologica deve essere uno strumento della più generale innovazione di sistema della PA. L'introduzione di tecnologie non deve essere concepita come pura "sostituzione di parti" nella organizzazione e nelle attività che si sviluppano; tale approccio non solo non produce significativi miglioramenti, ma, come è accaduto in alcuni casi, può addirittura introdurre effetti negativi ed indesiderati (quali ad esempio il fatto di registrare che i costi dell'innovazione tecnologica siano inferiori alle perdite che si determinano per l'incapacità di usarle o per "incompatibilità" con l'ambiente operativo). Non si tratta, quindi, di sostituire attività manuali o vecchie macchine con nuove macchine, ma di pensare e definire una controllata e condivisa transizione verso nuove organizzazioni, nuove procedure, nuovi percorsi operativi, nuovi regolamenti e quadri normativi, nuovi servizi, nuova e migliore qualità di lavoro e capacità di lavoro; tutte cose che non possono essere divise nel tempo e nello spazio e che sono non solo possibili ma addirittura necessitate dalle nuove tecnologie e dalla domanda di PA che la nuova società avanza. Lo sviluppo tecnologico, in particolare nel settore delle ICT, mette a disposizione strumenti che non sono "le soluzioni" ma consentono soluzioni nuove ed inedite al problema dell'incremento di efficienza, produttività e qualità della PA; sono queste soluzioni che saranno incentivate e promosse.

Per ottenere obiettivi così ambiziosi, è necessaria una forte azione di coordinamento che coinvolga l'amministrazione centrale e locale. Tale azione sarà incentivata, promossa e finalizzata a:

- definire la programmazione di breve e lungo termine;
- a coordinare l'uso delle risorse disponibili ed ottimizzare gli investimenti;
- individuare linee prioritarie di intervento;
- semplificare le procedure ed abbattere i tempi di progettazione, affidamento e realizzazione degli interventi;
- sancire modalità di monitoraggio, verifica e valutazione;
- condividere esperienze e buone pratiche, che abbiano dimostrato significativi livelli di operatività e sostenibilità.

L'azione di coordinamento sarà, inoltre, particolarmente rivolta a:

- raccordare programmi ed interventi dei diversi settori della amministrazione centrale;
- raccordare iniziative nazionali ed iniziative della amministrazioni locali;
- raccordare in una logica di sistema gli interventi degli Accordi di Programma Quadro.

Nell'azione di coordinamento, infine, sarà rivolta particolare attenzione alla piena adesione e partecipazione culturale del “*management*” tecnico ed amministrativo alla missione ed agli obiettivi degli interventi d'innovazione e della più generale innovazione di sistema in cui tali interventi sono inseriti. A tale fine si promuoverà l'attivazione di tavoli di lavoro tematici nell'ambito della Conferenza Permanente per l'Innovazione Tecnologica (art. 18 del Codice per l'amministrazione digitale), anche in modo congiunto con la Commissione permanente per l'innovazione tecnologica nelle regioni e negli Enti locali (art. 14 del Codice per l'amministrazione digitale), con la funzione di promuovere e mettere a fattor comune il loro contributo di competenze, esperienze e suggerimento di idee e soluzioni innovative. L'obiettivo primario è tuttavia quello di affidare a tali tavoli il compito di promuovere una vera e propria rete dell'innovazione nella PA.

## 1.2 La “*governance*” dell'innovazione nella PA

---

Per convergere verso un sistema nazionale di *e\_government* è fondamentale che tutte le strutture nazionali e locali della pubblica amministrazione alle quali sono affidate missioni ed azioni per lo sviluppo dell'innovazione siano componenti organiche di una rete di collaborazione senza sovrapposizioni di funzioni, con ruoli distinti e responsabilità ben definite e cooperanti.

---

Le attività connesse allo sviluppo dei processi d'innovazione nella PA sono fortemente dipendenti dall'azione di numerosi organismi che molto spesso hanno operato in una logica di “compartimenti stagni” senza convergere in una globale azione di sistema. Si tratta d'organismi che hanno svolto attività rilevanti ed importanti, ma che lasciati a libera evoluzione e/o a visioni settoriali, hanno anche prodotto sovrapposizioni di funzioni e ruoli, e, spesso sotto la spinta di una domanda spontanea, hanno assunto responsabilità non sempre cumulabili in una produttiva e moderna logica organizzativa, gestionale, amministrativa e tecnica .

Le attività sviluppate da questi organismi sono molteplici ed includono:

- supporto all'attuazione delle direttive strategiche per lo sviluppo dell'innovazione;
- programmazione di breve e medio periodo, pianificazione esecutiva di interventi;
- normazione e regolamentazione tecnica;
- funzioni di osservatorio e di indagine statistica;
- pareri sulla congruità di interventi ed investimenti;
- certificazioni;
- definizione di requisiti e specifiche tecniche;
- bandi di gara per acquisizione di beni e servizi;
- monitoraggio e verifica degli interventi;
- azione di coordinamento su temi e problematiche verticali (PAC e PAL) della PA;
- progetti nazionali ed internazionali;
- centri di competenza, laboratori e sperimentazione di tecnologie e servizi;
- formazione ed informazione tecnica e giuridica;
- gestione delle infrastrutture informatiche e telematiche della PA;
- realizzazione e gestione di portali, siti *web*, servizi.

Si tratta di un complesso d'attività che vanno dalla sfera normativa a quella realizzativa, dalla programmazione al monitoraggio, dalla gestione ai rapporti internazionali, dalle sperimentazioni a

bandi, dalla formazione ai pareri. Si tratta, quindi, di attività fondamentali per la “*governance*” dell’innovazione che vanno ricomposti in una matrice organizzativa che eviti, da un lato, sovrapposizioni e duplicazioni funzionali, e, dall’altro, assegni alle singole strutture un insieme di funzioni omogenee. E’ proprio per questa ragione che sarà necessaria:

- una rivisitazione dei diversi organismi impegnati in questa attività;
- una riorganizzazione funzionale basata su una chiara e non conflittuale definizione di identità;
- una chiara partizione e distribuzione di responsabilità, competenze ed attività.

Il fine è quello di aprire un controllato ed equilibrato processo di transizione verso un nuovo e più efficiente assetto di queste strutture e di questi organismi con la loro collocazione in un quadro globale di sistema capace di offrire a tutte le amministrazioni riferimenti certi e garanzia di coordinamento e collaborazione, di alta specializzazione e qualità.

### 1.3 La semplificazione per il cittadino e l’applicazione del Codice della PA digitale

---

A fronte dell’esigenza di una nuova fase d’innovazione e riforma della PA e del nuovo ciclo di convergenza digitale nello sviluppo tecnologico, si registrano resistenze inerziali e sacche di ritardo culturale ed operativo nella semplificazione burocratica per il cittadino e nell’assunzione non formale del Codice della PA digitale. Occorrono interventi e progetti per superare tali ritardi, anche per evitare che essi si trasformino in un freno allo sviluppo innovativo dell’intero sistema.

---

E’ necessario, per ragioni di efficienza ma anche di tempi e costi, che nella pubblica amministrazione si diffonda la cultura e la prassi dello snellimento e della semplificazione burocratica. Un’amministrazione che voglia praticare il principio della centralità del cittadino, deve avere fiducia nel cittadino stesso ed assumere come principio che l’unica ragion d’essere di un procedura o di un processo amministrativo è il risultato che deve produrre. Fiducia significa anche che il quadro normativo ed il quadro operativo in cui si collocano i servizi che sono erogati non devono ispirarsi a “formale rigore” e ad “accanito controllo” ex-ante che si traducono in diseconomie e ritardi, che troppo spesso si concretizzano in risultati prodotti “non in tempo utile” per il cittadino o addirittura in defaticanti percorsi di attraversamento degli uffici amministrativi, o ancora in scoraggianti o insormontabili barriere di accesso. Lo snellimento e la semplificazione “ex-ante” oltre a raggiungere l’obiettivo di non creare inutili ostacoli alle attività ed alle iniziative individuali, relazionali, sociali e produttive del cittadino, devono anche servire a spostare risorse e processi verso un “rigoroso” controllo ex-post teso ad intercettare atti e pratiche sbagliate o dolose, capaci di colpire e scoraggiare tendenze che trasformino “la fiducia della PA” in comportamenti e pratiche scorrette o illecite.

Ridurre i tempi e il percorso d’attraversamento della PA da parte del cittadino significa anche non trasformarlo in un “corriere” di informazioni, dati, certificati e documenti fra uffici della stessa amministrazione e/o amministrazioni diverse. Efficienza e semplificazione richiedono rapporti diretti e canali di scambio veloce di dati (soprattutto in sostituzione di certificati) fra strutture della PA coinvolte in un servizio.

Tutte le pubbliche amministrazioni sono chiamate a definire un “programma di semplificazione normativa ed amministrativa” per ridurre drasticamente gli oneri burocratici per i cittadini, le imprese e le organizzazioni sociali. Devono essere individuati con chiarezza gli obiettivi concreti del programma, le azioni ed i tempi con i quali saranno raggiunti. Deve essere un programma aggiornabile annualmente sulla base della verifica dei risultati raggiunti (con particolare riferimento alla riduzione di tempi e costi). Una lista d’obiettivi primari, ma non esaustiva, include:

- riduzione delle certificazioni e, in particolare, di quelle di ingresso ai servizi;
- incremento del ricorso ad autocertificazioni e a dichiarazioni sostitutive;
- riduzione drastica di oneri burocratici “ex-ante” ed attivazione di controlli “ex-post”, utilizzando le potenzialità offerte dalle nuove tecnologie;
- progressiva eliminazione di documentazione cartacea;
- totale sostituzione di flussi cartacei (in particolare di certificati) fra uffici intra-amministrazione, con acquisizione diretta di dati ed informazioni o loro scambio veloce in rete;
- convenzioni quadro tra amministrazioni diverse per definire e disciplinare acquisizione diretta e per via telematica di dati ed informazioni in accordo e nel rispetto della normativa vigente;
- organizzazione, definizione processi e responsabilità per l’attuazione di quanto previsto nelle convenzioni di cui sopra.

L’azione sarà sostenuta da parte del governo con un piano di legislatura (già in parte avviato con il recente disegno di legge in materia di riduzione degli oneri burocratici) e con la istituzione di una Cabina di Regia per la Semplificazione.

Naturalmente, il piano ed i programmi di semplificazione vanno coniugati e sostenuti con la nuova fase di innovazione tecnologica che la PA deve attuare e, in particolare con il ciclo di convergenza digitale che si sviluppa sul piano mondiale; tuttavia tale nuova fase, per potersi dispiegare in pieno, ha bisogno che tutta la PA si allinei a livelli tecnologici di partenza che dovrebbero già essere stati raggiunti. Ciò non è stato ancora totalmente ottenuto, determinando già ora, l’esistenza di un “*digital divide*” nella PA centrale e locale, che potrebbe ulteriormente ampliarsi con la nuova fase. Si tratta di un “*digital divide*” infrastrutturale, applicativo e formativo che deve essere subito eliminato.

E’ necessario diffondere nelle PA la piena applicazione del Codice dell’Amministrazione Digitale (CAD) e la acquisizione della cultura della amministrazione digitale, ed è impegno del Governo quello di redigere le regole tecniche previste dal CAD che ancora mancano e che sono indispensabili per il suo pieno dispiegamento attuativo e riformatore. Tuttavia è necessario impegnare tutte le amministrazioni centrali e periferiche che non lo hanno ancora fatto, all’urgente:

- adozione della firma digitale (sia per documenti interni che diretti all’esterno);
- adozione di posta elettronica certificata;
- produzione, gestione e conservazione di documenti ed archivi informatici;
- attuazione di azioni di dematerializzazione di documenti;
- adozione di servizi e strumenti telematici ormai consolidati ( ad esempio: protocollo informatico, pagamenti e mandati on –line, e \_procurement, sistemi di front-end quali portali, siti internet, call center, etc.).

Anche il governo è impegnato a sostenere interventi di completamento di “questo primo livello di innovazione”, rilanciando e completando programmi quali:

- la diffusione completa di un sistema unico per l’identificazione degli accessi in rete basato come previsto dal CAD su l’utilizzo della Carta di Identità Elettronica, elemento di fondamentale rilevanza che sarà completamente e progressivamente diffuso, e della Carta Nazionale dei Servizi;
- la realizzazione delle strutture di rete e dei servizi base per l’attivazione del “Sistema Pubblico di Connettività e Cooperazione” (SPC), elemento indispensabile per la cooperazione tra le amministrazioni;

- i progetti del Comitato Interministeriale per la Banda Larga per la riduzione del divario digitale infrastrutturale.

#### 1.4 Il Patrimonio di Competenze della PA

---

Il patrimonio interno di competenze e professionalità è uno dei due pilastri fondamentali su cui si fondano la modernizzazione della pubblica amministrazione e la sua stessa capacità di rispondere alla domanda di qualità dei servizi che la nuova società ed il paese avanzano. E' necessario assicurare la crescita, l'aggiornamento permanente e l'evoluzione di questo patrimonio con un moderno e specializzato sistema di formazione decisamente fondato su evoluti ambienti "virtuali".

---

La PA è per eccellenza il luogo della prevalenza del lavoro immateriale, dove cioè il valore aggiunto e la qualità dei servizi e dei beni amministrativi prodotti è direttamente determinato dalla conoscenza, dalla competenza e dalla intelligenza che in essi viene riversata. Il capitale umano della PA è un capitale sociale e nazionale d'enorme valenza per lo sviluppo, la crescita e la competitività del Paese. Per questa ragione agli ordinari ambiti (scuola ed università), che assicurano il livello formativo di ingresso al lavoro della PA, si aggiungano ambiti specializzati che non affidano ad un semplice e spontaneo "*learning by doing*" la formazione, l'aggiornamento e l'evoluzione di questo capitale, che spesso richiede anche profili professionali nuovi ed inediti. E' un aggiornamento ed un'evoluzione che si deve dispiegare su tutti i fronti della acquisizione della conoscenza, non solo quello del "*know how*", ovvero del saper fare e del saper usare la strumentazione, in particolare tecnologica, per fare. Si tratta anche, e con crescente frequenza, di operare sui fronti del "*know why*" e del "*know wath*", continuamente arricchiti dalle nuove frontiere che la ricerca scientifica apre.

In particolare, assistiamo ed assisteremo ad un impetuoso rinnovamento di teorie, metodi, modelli, tecniche e tecnologie nei settori giuridici, economici, gestionali, e sociali che costituiscono la base stessa del lavoro amministrativo che a sua volta vede continuamente in evoluzione vecchi e nuovi settori di intervento.

A fronte dell'emergere di situazioni in cui la spesa in acquisizione di tecnologie risulta inferiore ai costi "del loro uso "non pieno" addebitabile a "ignoranza informatica", assume, poi, caratteristiche d'emergenza la necessità di promuovere una generalizzata capacità di utilizzazione delle tecnologie più diffuse e delle piattaforme e delle applicazioni specializzate che abilitano il lavoro nei singoli domini della PA.

Anche nel caso della formazione, esistono numerose iniziative e strutture dedicate, distribuite anche fra diverse amministrazioni, che operano in assenza di un quadro unitario di riferimento che fissi indirizzi generali ed obiettivi concreti e misurabili; tutto ciò richiede un intervento di coordinamento e di riorganizzazione funzionale che il Governo intende attuare.

L'intervento nella formazione, nell'aggiornamento e nell'evoluzione delle conoscenze e delle competenze si deve poi caratterizzare non solo per la quantità, ma soprattutto per la qualità, che, sia dal punto di vista del dipendente che della PA deve sempre più essere una formazione certificata in accordo a *standard* nazionali, europei ed internazionali.

Il sistema della PA deve mettere a disposizione la possibilità di accedere a:

- cicli brevi di formazione abilitante;
  - corsi di formazione specialistica;
  - corsi di formazione "*on the job*";
- e deve anche favorire l'evoluzione dei dipendenti verso livelli formativi universitari.

La certificazione richiede che ogni ciclo formativo sia “accreditato” in accordo, ad esempio, al sistema, ormai europeo, dei crediti formativi universitari e sarà valutata l’opportunità della introduzione del Curriculum Formativo, che, sul modello del “Diploma *Supplement*” delle università europee, registri i dati e le informazioni fondamentali sulle attività formative di tutti i livelli che il dipendente ha sviluppato nel suo cammino dentro la PA.

Perché obiettivi così ambiziosi siano fattibili occorre anche che essi siano sostenibili sia per la PA che per il dipendente. Occorre allora che, la riorganizzazione del sistema, programmi e piani formativi, siano fondati su modelli di organizzazione ed erogazione dei contenuti formativi in grado, da un lato, di garantire la qualità desiderata, e, dall’altro, di abbattere tempi e costi. Questi obiettivi sono sostenibili solo con un generalizzato ricorso a tecnologie e metodi fondati sulla formazione a distanza ed in particolare sull’ *e-learning*. Si tratta di trasformare il sistema della formazione della PA in un moderno Campus Virtuale della Formazione per la PA.

Questo deve essere articolato in modo figurativo in edifici virtuali di formazione e fondato su una biblioteca digitale e distribuita di lezioni, corsi e percorsi formativi, ciascuno di elevata qualità e rivolto ad un elevato numero di dipendenti; un campus virtuale nel quale il dipendente, per scelta individuale o in accordo con i programmi dell’amministrazione di appartenenza, possa personalizzare tempi e luoghi dell’accesso alla fruizione formativa ed al *tutoring* sincrono ed asincrono. La realizzazione di tutto questo richiederà la costruzione di una rete del Campus che si incrementi nel tempo, offrendo garanzia dei contenuti digitali utilizzati e dei processi per la loro produzione .

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

### 2.1 Attivare servizi fondati sulla Interoperabilità e la Cooperazione

---

L’integrazione orizzontale e verticale delle strutture della PA deve essere l’obiettivo generale della interoperabilità e della cooperazione. Questo obiettivo generale deve ora articolarsi nella progettazione ed attuazione della erogazione e dello scambio di servizi digitali fra le amministrazioni ed, ancor di più, di servizi fondati sulle attività di più amministrazioni e ad accesso unico per il cittadino, per le imprese, per le organizzazioni sociali.

---

La collaborazione fra le strutture della PA, nel rispetto delle singole autonomie e responsabilità, è un fattore decisivo per il salto verso servizi di alta qualità, in particolare per i servizi a maggiore complessità per il cittadino, per le imprese, per le organizzazioni sociali e per le strutture centrali e periferiche di governo del Paese. Si tratta di quei servizi che l’utente percepisce come funzionalmente unitari e che invece richiedono dati, informazioni, documenti e certificati che coinvolgono uffici ed amministrazioni diverse. Questa complessità viene quasi sempre scaricata sull’utente stesso che vede il suo servizio unico decomporsi in un insieme di sottoservizi e iter amministrativi da richiedere a propria cura ad una molteplicità di soggetti. Gli enti pubblici devono, dunque, collaborare, orizzontalmente e verticalmente, a livello locale, regionale, nazionale. Peraltro, l’assenza di un “eco-sistema” di collaborazione impedisce il dispiegarsi di ideazione, progettualità ed approcci creativi alla produzione di nuovi servizi direttamente fondati sulla interoperabilità e la

cooperazione, determinando una sotto utilizzazione dell'enorme patrimonio informativo ed operativo della PA.

E' in fase attuativa la realizzazione del già citato Sistema Pubblico di Connettività e Cooperazione Applicativa – SPC, che mette a disposizione le infrastrutture tecnologiche, l'architettura del sistema, modelli, norme tecniche, regolamenti e *standard* per abilitare in sicurezza, nel rispetto dei diritti del cittadino e delle autonomie funzionali ed organizzative, l'interoperabilità e la cooperazione applicativa. Il governo imprimerà un deciso impulso alla realizzazione ed al completamento in tempi rapidi di SPC.

Le infrastrutture e l'intero sistema abilitante, pur indispensabili, non sono, tuttavia, sufficienti allo sviluppo dell'eco-sistema di collaborazione che si vuole produrre. E' necessario incentivare e sviluppare:

- l'accesso via rete delle singole amministrazioni ai servizi ed al patrimonio informativo delle altre;
- servizi fondati su procedimenti inter-amministrativi, ovvero servizi fondati sui compiti e sulle attività di amministrazioni diverse, e che quindi nascano dalla integrazione di servizi e sotto-servizi che esse offrono.

E' necessario spostare il "baricentro" delle attività dalle infrastrutture e dalle piattaforme abilitanti ai Servizi Applicativi, dai modelli a loro istanze concrete ed esemplari. Per proiettare il paese verso questo obiettivo, il governo promuoverà, con alta priorità, la nascita di:

- Accordi di Servizio fra le amministrazioni;
- Domini di Cooperazione fra più amministrazioni.

Gli Accordi di Servizio fra due amministrazioni devono essere finalizzati alla realizzazione dell'accesso dell'una a componenti e servizi informativi dell'altra (dati, informazioni, documenti e certificati, tutto in forma digitale e scambiati telematicamente secondo regole e protocolli concordati), definendo livelli di servizio e responsabilità dell'erogatore e del fruitore dei servizi.

I Domini di Cooperazione devono invece configurarsi in modo tale che in cui più amministrazioni si possano accordare e concorre alla messa a disposizione di un insieme di servizi, inclusivi non solo di quelli delle singole amministrazioni, ma anche di servizi fondati su procedimenti inter-amministrativi che le coinvolgono. I servizi integrati finali di un dominio di cooperazione dovranno avere un unitario "*front-end*" d'accesso. Ciò implica la necessità di adottare unitarie e condivise modalità di descrizione dei servizi, snodo fondamentale per l'integrazione e la semplificazione della loro fruizione.

## 2.2 Aprire le Banche Dati della PA alla più ampia e diffusa fruizione

---

La PA ha realizzato una grande quantità di banche dati che costituiscono un patrimonio informativo di eccezionale valore. E' su questo patrimonio, sulla sua valorizzazione ed evoluzione, che devono fondarsi servizi, interoperabilità e cooperazione. La loro integrazione e trasformazione in sistemi e strumenti aperti alla fruizione di tutta la PA, all'uso produttivo e sociale è un obiettivo irrinunciabile. Particolare risalto deve essere dato alla gestione telematica dei registri pubblici.

---

Un enorme patrimonio informativo è accumulato nelle banche dati della PA. E' un patrimonio non solo di grandi dimensioni, ma anche ricco ed articolato per le molteplici tipologie di dati che raccoglie (anagrafici, economici, territoriali, sanitari, sociali, culturali,....., documenti, immagini).

E' un patrimonio in continua e rilevante crescita (nel 2005 nella sola PAC il suo volume è aumentato del 71%); ma è anche un patrimonio distribuito e spesso “rinchiuso” nelle nostre amministrazioni, utilizzato solo in procedimenti interni di competenza mentre potrebbe alimentare una ben superiore mole di servizi ed applicazioni, in larga parte inediti e non realizzabili perché quegli stessi dati non sono disponibili altrove. Anche in questo caso, il Sistema Pubblico di Connettività e Cooperazione costituisce l'infrastruttura e l'ambiente che abilita la messa in fruizione, per tutta la PA ed all'esterno di essa, delle banche dati. Ma anche in questo caso bisogna spostare il baricentro dall'abilitazione alla concreta apertura ed al largo accesso telematico a questo patrimonio di dati ed informazioni. La strategia è, quindi, quella di incentivare accordi di servizi e domini di cooperazione fra le diverse amministrazioni, ma bisogna anche aprirsi ad accordi (senza concessioni di uso esclusivo e in sicurezza e garanzia per il cittadino e per lo Stato) per l'accesso da parte di imprese ed organizzazioni sociali. A guidare questo processo devono contribuire da subito le amministrazioni alle quali si chiede di aprire le grandi banche dati di interesse nazionale all'accesso delle amministrazioni pubbliche, del sistema produttivo e del sistema sociale.

Ad oggi è davvero modesto il numero di banche dati che sono accessibili all'esterno delle amministrazioni. Ad un risultato così modesto non concorrono unicamente “inerzie e resistenze” delle amministrazioni o un quadro di regole e vincoli legislativi non incentivanti, ma anche fattori impedenti di natura tecnologica. Molta parte delle banche dati, e spesso proprio quelle di interesse nazionale e di grandi dimensioni (da più di 100 Megabyte alle decine di Terabyte) che si sono formate in un ampio arco temporale, si fondano su modelli e tecnologie che non si prestano o comunque non favoriscono il loro interfacciamento ad infrastrutture e tecnologie di interoperabilità e cooperazione. Siamo di fronte a banche di dati “legacy” che richiedono alle amministrazioni urgenti interventi per adattare tecnologicamente le banche dati di interesse nazionale ed i loro motori di gestione alla più completa interoperabilità e cooperazione.

L'ingegneria dei dati e l'ingegneria del *software* offrono soluzioni mature e stabili per controllati processi di migrazione in sicurezza verso *standard* aperti ed ambienti tecnologici più evoluti, ma anche e soprattutto offrono soluzioni per la coesistenza di vecchie e nuove banche dati e per la loro integrazione in tali ambienti. Costituendo un'ingente ricchezza della PA, il patrimonio di dati e banche dati deve essere costantemente oggetto di attività di “*improvement*” teso ad aumentarne la fruibilità; è in particolare necessario:

- favorire i processi di integrazione e di convergenza verso *standard* aperti delle banche dati;
- monitorare e accrescere la qualità delle banche dati.

Oltre alle ottimizzazioni per eliminare duplicazioni, l'integrazione è particolarmente sentita per banche dati complementari o riconducibili a domini applicativi omogenei. Il monitoraggio e la costante evoluzione qualitativa dei dati (eliminazione duplicazioni, errori, incompletezze, ambiguità, inconsistenze, ...), con la definizione di modelli operativi di qualità e di standard di riferimento, è premessa indispensabile all'ampliamento della loro fruizione.

Accanto alla necessità di aprire le banche dati alla fruibilità esterna alla PA, è necessario anche superare la loro sottoutilizzazione all'interno delle stesse amministrazioni proprietarie; in particolare, è necessario usare l'enorme patrimonio di dati strutturati a supporto del governo e della gestione delle amministrazioni. Tale processo si deve avvalere anche di strumenti di “*intelligence*” per il management e per il supporto alla decisione nei processi di produzione di servizi amministrativi, e favorendo lo sviluppo di nuovi processi di valutazione e controllo strategico delle amministrazioni.

Il patrimonio di basi di dati deve continuare a crescere, anche aprendosi alla digitalizzazione, archiviazione e valorizzazione di un altro patrimonio di informazioni, quello non strutturato, che le amministrazioni usano e producono ma che resta disperso e, comunque, inaccessibile. Infine, le PA devono anche avere, lì dove lo sviluppo tecnologico è più avanzato e consolidato, l'ambizione di fare da battistrada nella utilizzazione dei nuovi sviluppi scientifici e tecnologici. Oltre che di dati ed informazioni, la PA del nostro paese è dotata di un altro ingente patrimonio di valore internazionale: la conoscenza amministrativa. Rappresentare, digitalizzare, archiviare, conservare con validità giuridica, gestire e riutilizzare questa conoscenza sono sfide che dobbiamo porre all'ordine del giorno.

In questo contesto è fondamentale incrementare la gestione e l'accesso telematico dei registri pubblici, che sono elemento basilare dell'azione Amministrativa e della vita del Paese. Sono numerosi i registri pubblici, gestiti da enti ed amministrazioni diverse, che raccolgono dati ed informazioni di straordinario valore. Si tratta di registri relativi a beni mobili ed immobili, ad attività commerciali e produttive, e, più in generale, ad informazioni uniche ed indispensabili per una più approfondita conoscenza dello stato del cittadino e delle famiglie, dello stato del territorio, dello stato del sistema produttivo; sono, quindi, informazioni fondamentali per le amministrazioni centrali e locali impegnate nella definizione ed erogazione di servizi e nella tutela dell'interesse pubblico. In particolare, sono dati di valore strategico per politiche ed obiettivi d'equità fiscale e di lotta alla evasione ed alla elusione, punti prioritari dell'azione del Governo. In tale quadro, è evidente che deve essere continuata e completata una generale azione per realizzare:

- la piena informatizzazione di tutti i pubblici registri;
- il loro collegamento e accesso in rete con servizi telematici;
- sistemi di sicurezza per la protezione di dati e la salvaguardia della *privacy* e dei diritti del cittadino.

Occorre in particolare imprimere una svolta nella capacità di collaborazione e sostegno di Regioni ed Enti locali; il Governo promuoverà ed incentiverà convenzioni per lo scambio di dati fra i diversi Enti della PA che custodiscono e gestiscono archivi e registri pubblici. Ad esempio, per l'attuazione del federalismo fiscale saranno potenziate le convenzioni per favorire la fornitura di dati, supporti e servizi per la razionalizzazione delle procedure di gestione del sistema impositivo locale.

Assume priorità assoluta la definizione e l'attivazione di un quadro normativo ed operativo capace di dare una spinta propulsiva al decentramento del Catasto verso la gestione degli Enti Locali

La gestione dei processi di decentramento delle funzioni catastali agli enti locali richiede soluzioni procedurali e modelli organizzativi nuovi e, sul piano tecnologico, necessita di un adeguamento della infrastruttura informatica capace di ampliare e garantire la cooperazione fra sistemi dell'Agenzia del Territorio e quelli dei Comuni. Si tratta di realizzare la piena accessibilità di tutte le informazioni della PA, nonché di progettare e realizzare una integrazione procedurale tra le amministrazioni centrali e locali, con il fine ultimo di rendere agli utenti istituzionali ed ai cittadini servizi efficaci ed efficienti.

Analogamente, bisogna sempre più sostenere l'azione degli enti locali nella assunzione di un proprio protagonismo per lo sviluppo economico e produttivo dei propri territori. La crescita e lo sviluppo del Portale per i Servizi Integrati alle Imprese, deve essere accompagnato da servizi e strumenti che consentano a Regioni e Comuni di programmare i propri interventi a favore dello sviluppo locale di attività imprenditoriali. Ciò richiede:

- l'accesso degli enti locali al Registro delle imprese;
- la diffusione e la crescita funzionale degli Sportelli Unici per le Attività Produttive.

Per il registro delle imprese è importante la collaborazione fra Uniocamere ed Enti Locali; per gli sportelli unici è necessario che tale collaborazione si estenda ad altri soggetti istituzionali (CCIA, INPS, INAIL) per garantire la piena integrazione dei servizi.

### 3. Migliorare la trasparenza, il controllo e l'efficacia della spesa pubblica

#### 3.1 Utilizzare l'informatica al servizio della finanza pubblica

---

Con la legge finanziaria 2007 si è avviato un programma di legislatura per perseguire con efficacia il contenimento della spesa pubblica ed il controllo delle entrate. In particolare sono state introdotte, in vari ambiti, innovazioni di processo che dovranno essere attivate col supporto delle più moderne tecnologie informatiche e telematiche. Tali specifici obiettivi dovranno essere coniugati con la più generale azione per la diffusione e l'integrazione dei sistemi informativi per le contabilità, il controllo di gestione ed un effettivo monitoraggio dei conti pubblici.

---

Nell'ambito della Legge Finanziaria 2007, sono previste una serie di attività volte alla gestione telematica dei 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 :

- la Sanità

dove si dovrà realizzare l'inserimento in rete dei medici del Servizio sanitario Nazionale, a partire dal Luglio 2007. Tale inserimento è finalizzato alla trasmissione telematica delle ricette e consentirà di seguire la spesa sanitaria dal momento in cui viene generata fino al momento del consumo presso le farmacie o i laboratori di analisi. La trasmissione telematica dei dati delle ricette al Ministero dell'Economia e delle Finanze sarà la base di partenza per un rafforzare il contrasto alle frodi nel settore sanitario. Con la stessa rete dovrà essere attuata la trasmissione telematica delle certificazioni di malattia all'INPS.

- il Lavoro

dove, al fine di coordinare specifici interventi di contrasto al lavoro sommerso ed alla evasione contributiva, viene esteso alle Camere di Commercio l'obbligo di fornitura dei dati, attualmente gravante unicamente sulle società e sugli enti. I dati dovranno essere inviati al Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale ed anche in questo caso sarà fondamentale il ricorso alla loro trasmissione telematica.

- il Fisco

dove, in particolare, ai fini dei controlli sugli oneri detraibili, gli Enti e le Casse aventi esclusivamente fine assistenziale dovranno comunicare in via telematica all'anagrafe tributaria gli elenchi dei soggetti ai quali sono state rimborsate spese sanitarie per effetto dei contributi versati. Da un punto di vista più generale, il fisco viene chiamato ad attuare linee di sviluppo finalizzate: alla accelerazione degli adempimenti ed alla semplificazione dei rapporti con il contribuente, che saranno possibili solo con lo sviluppo di nuove soluzioni telematiche; al perseguimento dell'equità fiscale attraverso il contrasto alla evasione, che sarà possibile se il sistema informativo si estenderà

verso la disponibilità e la gestione di nuovi dati ( gestione dei conti correnti, degli elenchi clienti-fornitori, dei corrispettivi giornalieri) ed il supporto di *intelligence* alla revisione degli studi di settore; alla intensificazione della lotta alla contraffazione, con lo sviluppo di reti, piattaforme ed applicazioni tecnologiche di supporto specializzato al contrasto delle contraffazioni e delle pratiche discorsive della libera concorrenza, alla prevenzioni degli illeciti e alla repressione delle frodi tributarie ed extra tributarie.

- Contabilità Economica

Entro sei mesi dalla 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 tempi, modalità e 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.

Agli obiettivi specifici, direttamente posti dalla legge finanziaria 2007 e da quelle a venire, si aggiunge l'intensificazione dell'azione generalizzata di introduzione, nella PA, di sistemi integrati per il controllo della spesa e delle entrate. Rientrano in tale quadro tutti i sistemi in via di dispiegamento (Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici - SIOPE, Ordinativo Informatico Locale – OIL, Sistema Informatizzato dei Pagamenti della PA – SIPA, Sistema di Contabilità Finanziaria – SICOGE) e quelli in corso di studio e progettazione, quali, ad esempio, il sistema informatico di supporto alla catena dei sistemi contabili (finanziario, economico-patrimoniale, analitico) e quelli per il controllo di gestione.

Si assegnano, infine, caratteristiche di alta priorità alla piena attuazione della informatizzazione dei pagamenti della PA e verso la PA.

L'innovazione tecnologica consente di ampliare l'offerta dei servizi in rete, di migliorare, in sicurezza, l'efficienza dei pagamenti, ridurre i costi di gestione e i tempi d'esecuzione delle operazioni, dare certezza, alla PA, alle imprese ed ai cittadini, alla programmazione della utilizzazione delle entrate.

### 3.2 L'uso della rete per razionalizzare la spesa e semplificare i processi di acquisto

---

La PA, sia centrale che locale, registra rilevanti ritardi nella organizzazione e nella attuazione di sistemi e processi per l'acquisto *on line* di beni e servizi. Occorre una radicale svolta verso programmi attuativi di *e-procurement*.

---

La possibilità di sviluppare i processi d'acquisto di beni e servizi in rete (*e-procurement*) offre una straordinaria opportunità di razionalizzazione e controllo della spesa, di riduzione delle diseconomie, di semplificazione delle procedure, di efficienza operativa, di trasparenza degli atti di aggiudicazione delle gare. Malgrado ciò, il ricorso a procedure di *e-procurement* si attesta, nella PA, a livelli ancora molto bassi ed ha fatto addirittura registrare segnali di flessione. Occorre superare tale ritardo con una azione determinata di tutte le PA per una gestione *ICT-driven* degli acquisti.

Bisogna innanzitutto dare una svolta significativa alla crescita delle procedure di gara in modalità telematica con diffuso ricorso alla firma digitale e comunque superando ogni ostacolo posto dal suo uso. Le gare in modalità telematica consentono alle amministrazioni di perseguire obiettivi di rilevante portata, quali:

- 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 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.

E' importante perseguire una visione ampia che vede nello *e-procurement* un insieme di processi a valore aggiunto che integra e correla tutte le fasi dell'intero processo di acquisto e fornitura. Ciò implica la diffusione di piattaforme di *e-procurement* integrate nei sistemi informativi, che consenta una gestione controllata e collaborativa delle forniture e dei fornitori. Si tratta, quindi, di gestire in modalità digitale e telematica la fase di *sourcing*, l'emissione di contratti verso i fornitori, l'emissione degli ordini, il monitoraggio della fornitura e degli stati di avanzamento, eventuali variazioni ed integrazioni, il pagamento delle fatture. Ciò richiede, naturalmente, soluzioni tecnologiche avanzate che includano tutte le componenti indispensabili alla gestione dei processi (ad esempio, firma digitale e posta certificata); ma richiede anche una semplificazione amministrativa con la rimozione di ostacoli burocratici e controlli ex-ante (ad esempio l'eccesso di vincoli nella fase di presentazione dell'offerta), che impediscono di svolgere l'intero processo in digitale e che spesso si concretizzano in una limitazione della concorrenza ed in uno svantaggio per le amministrazioni.

Alla luce della finanziaria 2007, assume poi rilevanza il collegamento delle amministrazioni al Mercato Elettronico della PA, ovvero la necessità di dotarsi di tecnologie e procedure per poter accedere ad esso, percorrerlo ed effettuare acquisti *on line*. Infatti, a partire dal Luglio 2007, le amministrazioni pubbliche, sia centrali che periferiche, sono tenute ad effettuare i loro acquisti "sotto soglia comunitaria" al Mercato Elettronico, scegliendo i prodotti di cui necessitano dai cataloghi elettronici predisposti dai fornitori abilitati. Il Mercato Elettronico consente di effettuare *on line*: confronti ed analisi comparate delle offerte di più fornitori abilitati dello stesso bene o servizio; fare l'ordine di acquisto firmando digitalmente; richiedere offerte ed aprire una negoziazione dei prezzi o richiedere offerte a condizioni migliorative o comunque "personalizzate".

#### 4. Costruire la cittadinanza digitale, promuovendo l'e-democracy e superando il digital divide

##### 4.1 Realizzare l'e-democracy

---

L'uso delle tecnologie innovative, in particolare quelle dell'informazione e delle telecomunicazioni, nei processi democratici (*e-democracy*) assume sempre più la dimensione di strumento indispensabile per rivalutare ed accrescere la partecipazione dei cittadini alla vita delle istituzioni pubbliche. La diffusione e l'uso di infrastrutture ed applicazioni di *e-democracy* è fattore decisivo per lo sviluppo della stessa vita democratica.

---

Lo sviluppo della società della conoscenza ha accelerato la crisi dei modelli di relazione e di coinvolgimento cittadino-politica e delle forme di rappresentanza tradizionali; è importante individuare nuove e più flessibili modalità di partecipazione alla vita pubblica. Uno dei nodi centrali delle attività dei governi, delle istituzioni politiche e pubbliche, deve essere la ricostruzione del rapporto fiduciario con la società civile, favorendo in forme nuove la partecipazione alla definizione, conoscenza e condivisione di programmi, obiettivi ed azioni e aprendosi al controllo ed alla rendicontazione democratica di scelte, decisioni e 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", deve diventare 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 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 su collaborazione, rispetto reciproco e integrazione, anziché sulla rigida separazione dei ruoli.

La rete, con la possibilità di realizzare la sincronizzazione remota dei cittadini ad iniziative ed eventi, abbatte i vincoli di spazio, consentendone la partecipazione a distanza; con la possibilità di realizzare forme di collegamento asincrono, abbatte, poi, anche i vincoli di tempo, permettendo al cittadino di programmare e scegliere tempi e modi della sua partecipazione.

Le azioni già intraprese, come i 57 progetti sull'e-democracy cofinanziati dal CNIPA, costituiscono una utile base di partenza e sperimentazione. A tal fine, saranno necessari un accurato monitoraggio dell'evoluzione dei progetti citati, e, soprattutto, una serrata valutazione ex-post per individuare punti di forza e *best practices*, da diffondere, e punti di debolezza, da superare nella programmazione di nuove iniziative. E' necessario, tuttavia, un deciso cambio di passo, che il Governo intende imprimere, per una più vasta diffusione di infrastrutture, tecnologie ed applicazioni di *e-democracy*, ovvero di tecnologie per l'accesso alle informazioni politiche rilevanti (ad esempio archivi ipertestuali e multimediali *on line*), per l'offerta di luoghi di discussione e partecipazione pluralistica alla formazione di opinioni ( conferenze elettroniche, *news group*, piattaforme ed applicazioni P2P sia centralizzate che distribuite), per aprire a tutti la possibilità di intervenire in modo più o meno vincolante nei processi decisionali ( voto elettronico, voto remoto, partecipazione *on line* ad eventi ed atti fondamentali, come elezioni, primarie, congressi ed assemblee, bilancio partecipativo, urbanistica partecipata, piani dei tempi, del traffico, etc..), per dare spazio e dimensione alla iniziativa diretta del cittadino (referendum, proposte di iniziative popolari, petizioni, appelli, costituzione di gruppi informali ed associazioni telematiche) . Si tratta, quindi, di creare nuovi processi per promuovere e adottare modelli e infrastrutture per favorire la comunicazione, il dialogo con le istituzioni e la consultazione dei cittadini.

#### 4.2 Intensificare le azioni per il superamento del *Digital Divide*

---

In una società in cui l'accesso alla rete si configura come uno dei diritti di base della democrazia e della cittadinanza digitale, il contrasto ed il superamento di ogni barriera che impedisce l'accesso ad aree territoriali, a fasce di popolazione e gruppi sociali producendo "divario digitale" ed emarginazione, costituiscono una pubblica responsabilità ed un pubblico dovere.

---

Lo sviluppo impetuoso della diffusione delle nuove tecnologie mostra sempre più chiaramente come politiche generali e libera evoluzione del mercato determinano anche il consolidarsi di fenomeni di esclusione da tale sviluppo e dalla crescita economica e sociale che esso rende possibile. E' il fenomeno del "*digital divide*" che colpisce aree territoriali geograficamente e/o economicamente disagiate, piccoli comuni e comunità, dove la domanda non garantisce il ritorno dell'investimento privato, fasce di cittadinanza in difficoltà o in ritardo con l'alfabetizzazione digitale. Il Governo, in perfetto accordo con le politiche europee e con quanto suggerito dalla Conferenza di Riga, intende sviluppare una forte politica di *e-inclusion* e, quindi, di superamento dei divari digitali sul territorio nazionale.

Nel paese si è già configurato il fenomeno del *Digital Divide* infrastrutturale, ovvero del divario dovuto al fatto che circa il 10% della popolazione italiana non è raggiunta dalle infrastrutture che abilitano l'accesso alla rete, in particolare, dalla larga banda. Per far fronte a questa emergenza entro il 2008, il Governo ha già istituito il Comitato Interministeriale per la Banda Larga, composto dal Ministro delle Comunicazioni, dal Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella PA e dal Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie Locali. Il compito fondamentale del Comitato è proprio quello di attivare piani territoriali che, col coinvolgimento delle Regioni, degli Enti Locali e di tutti gli operatori attivi nella fornitura dei servizi di telecomunicazione, consentano il superamento totale del *digital divide* strutturale.

Tuttavia, quello infrastrutturale, è solo uno dei divari digitali che si possono consolidare in devastante forma stabile. Un secondo tipo di divario è naturalmente quello del "*Digital Divide* Applicativo", che si delinea quando, pur in presenza delle infrastrutture, non si dispone della possibilità di sviluppare applicazioni e servizi. Naturalmente, tutto questo documento è una dimostrazione dell'impegno del Governo proprio nell'ampliamento e nella diffusione di applicazioni e servizi telematici su tutto il territorio nazionale. Anche in questo caso, per le comunità ed i piccoli comuni in difficoltà nella promozione e nello sviluppo di autonome applicazioni e servizi locali e della fruizione di quelli nazionali e regionali, il Comitato Interministeriale per la Banda Larga è impegnato nella inclusione nei Piani Territoriali di specifici programmi per le applicazioni ed i servizi.

Resta infine il *Digital Divide* Formativo, che si ha quando il cittadino non è in possesso delle conoscenze ed abilità elementari per accedere alla rete e fruire dei servizi telematici. Ricadono in questa area i divari:

- 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.

E' impegno del governo attuare programmi orientati a raggiungere queste fasce in difficoltà con piani d'alfabetizzazione ed accompagnamento alla fruizione dei servizi in rete, ma anche con azioni di semplificazione delle interfacce e delle procedure di accesso fino alla creazione di apposite sezioni che, pur a scapito di altri parametri, diano priorità a servizi assistiti di semplificazione degli accessi .

### 4.3 Garantire qualità ed accessibilità a portali nazionali e siti della PA

---

Vanno migliorati l'integrazione e la qualità dei portali nazionali di accesso alla PA, razionalizzando gli investimenti, favorendo un ruolo proattivo delle amministrazioni e migliorando la qualità generale e la facilità di accesso 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;
- 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.

Occorre poi intervenire sulla evoluzione 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 crescita e la misurazione della qualità e dell'efficienza dei processi nella PA

### 5.1 La centralità del cittadino nei servizi della PA

---

Il primo e più importante parametro di qualità, per i servizi della pubblica amministrazione, è la soddisfazione del cittadino. Per raggiungerla occorrono profondi cambiamenti, come il passaggio dalla visione dei servizi centrata sulla amministrazione a quella centrata sul cittadino, l'adozione di politiche capaci di intercettare la sua valutazione, i suoi bisogni e le sue priorità, ed infine la conquista di un rapporto fiduciario amministrazione-cittadino attraverso una permanente azione di comunicazione, accompagnamento ed educazione proattiva sui servizi erogati.

---

Lo sviluppo di un sistema nazionale di *e-government* offre anche l'opportunità di una più profonda innovazione di sistema nel modello di progettazione ed attuazione dei servizi della pubblica amministrazione. Si tratta di passare da un modello fondato sulla centralità dell'amministrazione, della sua interpretazione di regole e leggi, del primato della burocrazia e del suo assetto organizzativo ed operativo, ad un modello fondato sulla centralità dei destinatari dei servizi pubblici, ovvero cittadini, imprese, organizzazioni sociali. E' un processo di cambiamento non attuabile in tempi brevi, ma verso il quale bisogna proiettarsi con decisione attraverso l'introduzione immediata di elementi e strumenti che possono promuoverlo e sostenere; è in questa ottica che si deve collocare il problema della qualità dei servizi della PA e del suo costante miglioramento. Si tratta di affermare il principio che il più importante parametro di qualità è la "*customer satisfaction*" e che quindi bisogna adottare modelli di qualità fondati sul "punto di vista" dell'utente dei servizi pubblici. Debbono essere modelli concreti, fondati su attributi valutabili quantitativamente sulla base di metriche e dati rilevabili direttamente nell'erogazione del servizio o attraverso la

registrazione della valutazione del cittadino. Appartengono al primo insieme di attributi (direttamente rilevabili) elementi semplici ma efficaci, quali:

- il tempo di attesa;
- la semplificazione;
- la difficoltà di accesso;
- la disponibilità;
- la referenza di responsabilità e rendicontazione.

Le amministrazioni possono aggiungere ovviamente altri parametri direttamente reperibili dalla ormai vasta letteratura esistente in materia. I modelli di qualità devono tuttavia essere usati perché, per ogni servizio erogato, le amministrazioni definiscano:

- i valori di qualità attesa;
- i processi e strumenti necessari per la rilevazione dei valori di qualità realizzata.

Lo sviluppo tecnologico consente la rilevazione delle metriche necessarie alla valutazione degli attributi indicati in modo diretto da parte delle piattaforme tecnologiche che supportano il *front-end* dei servizi erogati, e cioè il punto di contatto, sia pure virtuale e multicanale, fra l'amministrazione ed il cittadino. Tuttavia esiste la possibilità di inserire nelle piattaforme tecnologiche strumenti dedicati al monitoraggio ed alla documentazione sulla qualità capaci di offrire evoluti supporti alla decisione sulle azioni da intraprendere e sugli obiettivi di miglioramento da realizzare.

L'introduzione di cultura e prassi di misura di una qualità definita sulla base delle attese e del punto di vista del cittadino deve poi accompagnarsi alla diffusione di una visione più ampia con la introduzione di sistemi per la divulgazione, misurazione dell' utilizzo dei servizi e il grado di soddisfazione dei cittadini in relazione a parametri internazionali (*Citizen Relationship Management, Customer Satisfaction, etc.*). Tali sistemi debbono avvalersi di piattaforme tecnologiche ed organizzative capaci di supportare le amministrazioni nella gestione delle relazioni con l'utente della PA e di guidarle verso il raggiungimento delle sue aspettative. Si tratta di tecniche e tecnologie che sono nate e sono diffuse nelle aziende private di produzione di beni e servizi, ma che possono ben adattarsi ed evolvere, anche con l'adeguata adozione di "*best practices*", per la PA.

Il Governo è consapevole che anche questa direttiva non è sufficiente a realizzare la rivoluzione copernicana della centralità del cittadino. La realizzazione di un sistema nazionale di *e-government* richiede una più vasta e capillare azione che veda il diffondersi su tutto il territorio nazionale di strutture specializzate e totalmente dedicate alla diffusione dei servizi ed alla gestione dei rapporti col cittadino, per un suo rapporto fiduciario con le amministrazioni e perché queste raccolgano le sue valutazioni, le sue aspettative, le priorità dei suoi bisogni. E' intenzione del governo istituire e diffondere sul territorio una rete nazionale di strutture dedicate alla diffusione e al monitoraggio della qualità dei servizi. L'obiettivo è sviluppare un sistema capace di proporsi al cittadino come unico ed esaustivo punto di accesso (*one step delivery point*) ai principali servizi inter-amministrativi nazionali, di diffondere ed incentivare l'uso degli accessi telematici e multicanale allo *e-government*, di sviluppare una permanente azione di comunicazione ed educazione proattiva sui servizi pubblici e sulla loro erogazione, di raccogliere la valutazione dell'utente e il suo livello di soddisfazione su di essi, di raccoglierne bisogni espressi ed inespressi e relative priorità da trasformare in indirizzamento alla attivazione di nuovi servizi.

## 5.2 La qualità dei processi di produzione dei servizi nella PA

---

La qualità percepita dall'utente e, in generale, la qualità che si registra al terminale di un servizio erogato è totalmente dipendente dalla qualità dei processi che si sviluppano all'interno delle amministrazioni per la sua produzione. E' necessario, allora, introdurre nella PA "sistemi di gestione della qualità" capaci di valutarla, controllarla e migliorarla in ogni fase ed attività dei processi che si sviluppano.

---

Ciò che si registra nei "front office" delle amministrazioni è il risultato dei processi che si sviluppano al suo interno ( nel *back office*). Questo elementare teorema è stata spesso dimenticato e trascurato nelle stesse azioni di innovazione tecnologica sin qui realizzate. E' questa, ad esempio, la principale ragione dell'esistenza di tanti siti e portali che sviluppano un'azione puramente informativa senza fornire, *on-line*, i servizi più importanti e caratterizzanti; è accaduto, infatti, che i processi interni di produzione di tali servizi non sono organizzati, realizzati e supportati da tecnologie adatte al loro interfacciamento in rete e alla loro attivazione telematica. La possibilità di sostenere e sviluppare un Sistema Nazionale di *E-Government* centrato sul cittadino è una sfida complessa e difficile proprio perché l'organizzazione, i modelli operativi dei processi, le infrastrutture logistiche e tecnologiche costruite in accordo ad una visione governo-centrica dei servizi, sono inadeguate rispetto alle esigenze di queste nuove ed ambiziose strategie. Tutto ciò richiede l'apertura di una nuova ed intensa fase di innovazione organizzativa e tecnologica del back office capace di dispiegare nuovi e più avanzati assetti interni che richiedono:

- una forte progettualità e realizzazione di nuova organizzazione;
- una inflessibile semplificazione;
- una reingegnerizzazione dei processi.

E' in questo quadro di cambiamento che si colloca la necessità di affermare nella PA un approccio sistemico alla qualità, attraverso sistemi di gestione della qualità, come parte integrante della organizzazione complessiva, interagente con i processi che si sviluppano. Un tale sistema richiede che ogni processo sia correttamente formalizzato e controllato, ottimizzato e razionalizzato, documentato ed attuato, ricorrendo all'adozione di tecnologie di supporto (*software, workflow, data base e repository* di processi) Solo ciò consente misure, valutazioni, disseminazione di punti di controllo (*check point*), impostazione di azioni di correzione e miglioramento, che a loro volta possono essere largamente agevolate da componenti presenti o inseriti nelle stesse tecnologie che supportano l'esecuzione dei processi. .

L'azione per l'evoluzione della qualità si chiude, infine, solo includendo nel sistema la capacità di governare la qualità di forniture esterne, i processi sviluppati in "*outsourcing*", o servizi ed attività sviluppati *in house* ma da organizzazioni esterne ( è questo, ad esempio, il caso della gestione, tenuta in esercizio, manutenzione ed evoluzione dei sistemi informatici, la cui rilevanza sulla qualità dei processi è fondamentale). Si tratta, qui, di definire *standard* e piani di qualità per i prodotti che vengono acquisiti o di estendere ai processi del fornitore i modelli di qualità adottati e l'adesione alle attività di monitoraggio, controllo ed improvement del sistema.

## 5.3 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, che

sappia guidare verso obiettivi sfidanti di alta innovazione per il miglioramento generale della PA, ma anche per promuovere un suo ambizioso approdo a casi di eccellenza e primato mondiale.

---

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.

La Pubblica Amministrazione non può rinunciare alla funzione di “*procurement* strategico” verso il mondo della ricerca scientifica italiana in generale e in particolare, per ciò che riguarda l'innovazione tecnologica, quella parte più direttamente impegnata nella ricerca applicata. Si tratta di offrire alla nostra ricerca obiettivi di strategici e di rilevanza nazionale, e di contribuire, insieme ad essa, ad affermare nella nostra pubblica amministrazione posizioni di primato e di eccellenza europea e mondiale.

Occorre, infine, 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. Ciò richiede anche reti di collegamento fra università, centri di ricerca, imprese e pubbliche amministrazioni, per far circolare, in modo fluido e permanente un intenso e quotidiano traffico di scambi, trasferimenti e relazioni. E' un trasferimento scientifico e tecnologico che deve svilupparsi non solo in quantità e qualità, ma anche in velocità, perché gli attuali livelli di competizione mondiale richiedono una drastica riduzione dei tempi di ricaduta e valorizzazione industriale dei risultati della ricerca. Bisogna allora intervenire nella riorganizzazione e finalizzazione delle strutture di trasferimento scientifico e tecnologico. Il trasferimento non può essere lasciato al rapporto spontaneo fra ricercatore ed impresa e non possono essere considerate soddisfacenti alcune esperienze storiche italiane, che anzi, vanno sottoposte al vaglio di un'attenta analisi valutativa. Sono, infatti, troppe le strutture di trasferimento che, nate negli anni per ondate successive e sotto l'incentivazione pubblica, sono autoreferenziali e si limitano all'erogazione di servizi “ a basso valore aggiunto”.

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

### 6.1 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 una “consulta per

l'innovazione" con la partecipazione delle imprese allo scopo di acquisire suggerimenti e proposte recepbili in fase di programmazione.

---

In coerenza con le politiche e gli indirizzi europei, la PA può e deve concorrere a stimolare l'offerta delle imprese, rafforzare il mercato e aumentare la competitività del sistema produttivo di tecnologie e servizi ICT.

In quanto acquirente di prodotti e applicazioni, la PA rappresenta per le imprese di questo settore 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. Anche in questo caso, come in quello della ricerca, la PA non può e non deve rinunciare all'ambizione di sviluppare una funzione di *procurement* strategico per le imprese ICT.

È necessario 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.

## 6.2 Sostenere la produzione di *Software*

---

Deve essere condotta un'azione di supporto alla produzione di *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). Per utilizzare tutte le leve dello sviluppo 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*.

Il *software* applicativo, più di ogni altro prodotto tecnologico, incorpora conoscenza ed esperienza, che, nella società della conoscenza e dell'informazione, sono beni primari; il patrimonio italiano, da tale punto di vista è di livello mondiale ed in alcuni settori da primato assoluto. Una nostra industria del *software*, nel settore delle applicazioni, deve essere orientata verso prodotti capaci di cristallizzare ed incapsulare parti di questo straordinario patrimonio. Tutto ciò porta a concludere che

- la sfida del *software* non può essere abbandonata e la PA può e deve essere uno dei protagonisti per spingere avanti la crescita e l'evoluzione di questo fondamentale settore produttivo. Si tratta in questo caso di assumere non solo la funzione di "procurement strategico", ma di contribuire a
- trasferire in prodotti *software* conoscenze e competenze amministrative e gestionali che sono presenti nella nostra PA e possono rispondere, sul piano internazionale, a quella richiesta mondiale, rilevante ed in permanente crescita, proprio nel settore della organizzazione e del funzionamento delle pubbliche amministrazioni e dei servizi pubblici; è una domanda di conoscenza, esperienza ed organizzazione proveniente in modo particolare dal Sud America e dall'Africa, e, più in generale, dalle aree geografiche che registrano il più alto *trend* di crescita del mercato dell'informatica. E' una domanda che, anche per ragioni di garanzia politica, viene rivolta all'Italia o è dal nostro paese intercettabile .

Il *software* è, dunque, 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, infine, realizzare sistemi nuovi adeguati alle esigenze del Paese, tenendo conto delle peculiarità della nostra normativa ed organizzazione.

## 7. Rendere l'Italia protagonista del processo di innovazione amministrativa in Europa

### 7.1 Rafforzare la presenza italiana nello scenario internazionale

---

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*.

---

Le politiche per le riforme e la modernizzazione della Pubblica Amministrazione non possono 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.

### 7.2 Attuare le strategie UE di Lisbona

---

L'Italia deve inserirsi pienamente e da protagonista nello sviluppo di una Società dell'Informazione Europea capace di garantire crescita economica e sviluppo di buon lavoro. L'intervento del Governo e della PA sono decisivi, con particolare riferimento allo sviluppo dei tre pilastri di azione definiti nell'iniziativa “i-2010” in attuazione della nuova agenda delle strategie di Lisbona.

---

Il 2005 è stato un anno di importanti aggiornamenti e cambiamenti nelle politiche europee con riferimento alla strategia di Lisbona che è stata rilanciata con rinnovate linee di indirizzo per la

crescita economica e lo sviluppo di buon lavoro. In particolare, nell'area dello sviluppo della società dell'informazione è stata lanciata la centrale iniziativa denominata "i2010- *A European Information Society for Growth and Employment*". Tale iniziativa, chiama gli stati membri ad attuare Programmi Nazionali di Riforme e di interventi per contribuire al raggiungimento degli ambiziosi obiettivi che sono stati delineati. Il Governo intende proporre il nostro paese come uno dei protagonisti nella definizione ed attuazione di tali programmi. "i -2010" si articola in tre pilastri di intervento:

- "*A single European Information Space*", ovvero la creazione di uno Spazio Europeo Comune della società dell'informazione, teso a creare un quadro regolamentare unitario capace di sostenere e favorire lo sviluppo economico ed il lavoro. Alcune iniziative sono già in avanzata fase di dispiegamento (per esempio: Television without Frontiers Directive; Electronic Communications Regulatory framework) altre in fase istruttoria (in aree quali la creazione di contenuti, la sicurezza, l'interoperabilità, DRMs, ...). Il Governo intensificherà la propria azione sia per l'allineamento dei regolamenti nazionali allo Spazio Europeo Comune, sia per adeguare e produrre, con particolare riferimento alla PA, un quadro regolamentare di riferimento per lo sviluppo della società dell'informazione.
- "*Investment and Innovation in Research*", ovvero un sostanziale incremento del finanziamento per la ricerca e l'innovazione a sostegno di programmi selettivi e particolarmente orientati verso tecnologie chiave ("high tech"), capaci di aumentare la competitività europea e garantire il "welfare". Il Governo italiano intende partecipare a tale processo, ed in particolare la PA intende svolgere un ruolo di "committente strategico" per la ricerca e partecipare attraverso le proprie amministrazioni ai progetti europei, in particolare in progetti finalizzati allo e-government e alla e-democracy.
- "*Better Public Services and Quality of Life*", ovvero un programma di sviluppo di servizi pubblici avanzati e di nuovi servizi centrati sul cittadino ed un programma per lo sviluppo di soluzioni e prodotti intelligenti per migliorare la qualità della vita in casa, nei territori e sui luoghi di lavoro. Queste direttive strategiche indicano in modo concreto la volontà del Governo di riformare la PA in modo coerente con tali programmi e, anzi, puntando ad assumere posizioni di avanguardia.

In tale quadro si colloca anche la revisione, completata in ottobre, del Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione (PICO) predisposto proprio come linea di attuazione della Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione. 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"> <li>1. <i>E-government</i> – miglioramento dell’efficienza della PA</li> <li>2. <i>E-government</i> – iniziative di alto impatto</li> </ol>
Innovazione in settori strategici	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Piattaforma elettronica per il turismo</li> <li>4. ICT e contenuti digitali per le scuole</li> <li>5. ICT@Università</li> <li>6. Piattaforma nazionale per la sanità</li> <li>7. Piattaforma per l’infomobilità</li> </ol>
Innovazione del sistema produttivo	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. Azioni per favorire l’innovazione dei processi e dei prodotti, in particolare per le PMI</li> <li>9. Piani regionali per rafforzare la competitività industriale locale</li> </ol>
Riduzione del <i>digital divide</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>10. Diffusione dell’uso delle ICT</li> <li>11. Accesso per tutti all’educazione e alla formazione</li> </ol>