



**INDAGINE CONOSCITIVA SU
"L'INFORMATIZZAZIONE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI"**

*Commissione Affari costituzionali
Camera dei Deputati
Roma, 11 giugno 2009*

Premessa

L'Italia deve oggi affrontare la sfida dell'uscita dalla recessione attraverso uno sforzo di riorganizzazione dei suoi assetti istituzionali e di tutto il sistema produttivo.

L'amministrazione pubblica rappresenta uno strumento essenziale per poter riavviare la crescita dell'economia italiana. La qualità del settore pubblico è infatti uno dei componenti chiave della competitività dei Paesi e deve ritenersi parte integrante dello sviluppo economico nazionale ed internazionale.

La riforma della Pubblica Amministrazione e il piano di rilancio dell'innovazione rientrano tra gli obiettivi di legislatura prioritari dell'attuale Governo. Il Piano di e-government 2012 rappresenta la risposta italiana alla strategia di Lisbona e al Piano d'azione per l'e-government adottato nel 2006 dalla Commissione europea, e propone una convergenza strategica tra le linee guida comunitarie e la politica di modernizzazione promossa nel Piano industriale per l'Innovazione dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Occorre fare uno sforzo di innovazione e semplificazione per rendere le istituzioni italiane più funzionali e rispondenti rispetto alle esigenze dei cittadini e delle imprese, semplificando le procedure e riordinando tutta la pubblica amministrazione. Ma occorre farlo partendo dai principi di autonomia e responsabilità previsti dalla riforma costituzionale del 2001, che oggi hanno trovato una prima attuazione nella legge delega sul federalismo fiscale recentemente approvata dal Parlamento.

I processi di informatizzazione delle pubbliche amministrazioni devono tener conto della nuova ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni e dell'attribuzione ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane della titolarità generale delle funzioni amministrative, in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

Il nuovo scenario richiede, da un lato, il massimo rispetto del principio di autonomia, dall'altro, una più forte azione di coordinamento e di armonizzazione delle policy che coinvolga tutti i livelli di governo e renda sostenibile questo modello orientato in senso federale. La collaborazione fra tutti i soggetti costitutivi della Repubblica (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato) è l'asse portante del sistema per la condivisione delle strategie di innovazione, la definizione dei programmi e l'allocazione delle risorse disponibili, nonché per la verifica dell'effettiva ricaduta delle iniziative intraprese.

La vera sfida dell'innovazione tuttavia consiste nel migliorare l'offerta di servizi ai cittadini e alle imprese con costi ridotti proprio grazie alla tecnologia. Lo sviluppo della rete rende ormai possibile il riconoscimento della "cittadinanza digitale", come diritto di ogni persona all'accesso alle potenzialità della Società dell'informazione e ad un rapporto innovativo con la pubblica amministrazione.

Le Province italiane hanno avviato un ampio processo di utilizzo delle tecnologie informatiche, soprattutto a partire dal Piano nazionale di e-government del 2000 che, attraverso l'utilizzo dei fondi UMTS, ha rappresentato una cornice di riferimento per i processi di informatizzazione che sono stati avviati in questi anni. Le esperienze fin qui realizzate hanno evidenziato che le maggiori criticità sono emerse a causa della disomogeneità delle azioni nell'innovazione sia a livello centrale sia a livello locale. I maggiori successi, invece, si sono ottenuti laddove vi è stata effettiva integrazione fra i vari livelli di governo e fra gli interventi di innovazione tecnologica e quelli relativi alle politiche di settore.

Il nuovo contesto istituzionale richiede pertanto una capacità di integrare strategie, soggetti e strumenti, per realizzare politiche di sostegno al cambiamento e all'innovazione, tali da generare un miglioramento effettivo nella erogazione dei servizi ai cittadini ed alle imprese.

1. Adeguatezza e coerenza del quadro normativo

Dal punto di vista normativo, il Codice dell'amministrazioni digitale (D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82) rappresenta ormai un punto di riferimento stabile per la programmazione dei processi di informatizzazione delle pubbliche amministrazioni centrali e territoriali.

Con l'approvazione del disegno di legge recante "*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*" è ora prevista una delega al governo per attuare i principi del CAD e per rendere operativo il passaggio ad una pubblica amministrazione digitale, che sia in grado di comunicare e cooperare in rete ed essere veramente efficiente, efficace e trasparente.

In questo provvedimento si introducono altresì disposizioni per favorire il processo di dematerializzazione della documentazione amministrativa e si afferma finalmente la validità della pubblicazione sui siti informatici anche ai fini dell'efficacia dei provvedimenti amministrativi. Si promuove l'utilizzo della posta elettronica certificata per i rapporti tra le pubbliche amministrazioni, i cittadini e le imprese e l'utilizzo dei sistemi VOIP per conseguire risparmi nei costi delle comunicazioni. Si fissa l'obiettivo di completare la messa in rete di tutte le pubbliche amministrazioni italiane entro il 31 dicembre 2010, attraverso il Sistema pubblico di connettività.

Anche alla luce di queste disposizioni, si ritiene opportuno avviare una riflessione sulla necessità di introdurre anche nel nostro ordinamento (come già da tempo avviene negli ordinamenti anglosassoni) una legge sulla libertà di informazione che consenta un intervento organico sulla gestione dei dati e degli archivi pubblici, che dia fondamento normativo e tutela ai diritti di cittadinanza digitale, anche attraverso la creazione di un'autorità che vigili allo stesso tempo sulla circolazione e diffusione dei dati pubblici e sulla protezione dei dati personali.

E' evidente in ogni caso i processi di informatizzazione e di innovazione delle pubbliche amministrazioni non possono derivare solo dalle leggi e dall'introduzione di nuove norme. Occorre definire una strategia condivisa di innovazione che consenta di mettere in campo le capacità di investimento e di innovazione diffusa attraverso l'autonomia e la responsabilità delle pubbliche amministrazioni italiane e, allo stesso tempo, di focalizzare l'attenzione e realizzare interventi di sistema, a livello nazionale e regionale, ritenuti prioritari e condivisi da tutti gli attori istituzionali.

2. Governance dell'innovazione

Una strategia condivisa per l'innovazione della pubblica amministrazione in Italia deve tener conto del ruolo che la costituzione assegna ai diversi pubblici poteri:

- l'art. 117 secondo comma lettera r) della Costituzione affida allo Stato un ruolo di coordinamento dei sistemi informativi, informatici e statistici statali, regionali e locali per

garantire la circolazione delle informazioni e dei servizi tra le pubbliche amministrazioni e verso il paese;

- le competenze legislative delle Regioni in materia di infrastrutture le rendono centrali nello sviluppo del Sistema pubblico di connettività per realizzare infrastrutture regionali che assicurino il coinvolgimento degli enti locali del loro territorio secondo, in una logica orizzontale di community network;
- gli enti locali sono titolari delle generalità delle funzioni amministrative nei confronti dei cittadini e delle imprese e costituiscono il front end naturale dell'e-government e devono pertanto elaborare e sviluppare strategie unitarie per lo sviluppo dell'innovazione nel loro territorio, che esaltino le capacità di governo di prossimità dei Comuni e le capacità di governo di area vasta delle Province;
- l'integrazione fra le politiche di e-government e le politiche di settore è un criterio indispensabile della programmazione a livello nazionale e regionale: per ogni settore verticale (Sistemi del Lavoro, Istruzione, Sanità, Turismo, Cultura, ecc....) la definizione di nuovi progetti a livello nazionale deve essere armonizzata con i servizi disponibili e in corso di realizzazione a livello regionale e locale.

Per definire strategie condivise sull'innovazione e sull'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni il CAD prevede la Commissione permanente per l'innovazione tecnologica nelle regioni e negli enti locali, presso la Conferenza unificata, come principale momento di raccordo tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali per la diffusione dell'innovazione nei territori.

Occorre segnalare che, in questa legislatura, questa Commissione non è stata mai riunita e che è pertanto mancato fino ad oggi il necessario confronto tra il governo e le autonomie territoriali sulle strategie di innovazione da portare avanti nelle pubbliche amministrazioni territoriali e nel Paese.

E' auspicabile la riattivazione della Commissione permanente per l'innovazione tecnologica nelle regioni e negli enti locali se si vuole superare l'attuale frammentazione dei luoghi di concertazione tra lo Stato e le autonomie territoriali e la dispersione delle strategie di innovazione in una pluralità di strutture e di interventi spesso non coordinati. La Commissione rappresenta infatti il naturale strumento unitario di raccordo per condividere strategie, obiettivi e standard, per elaborare progetti di sistema e verificarne l'attuazione.

In questa prospettiva, anche in considerazione della delega per la riorganizzazione del Cnipa e del Foromez prevista dalla legge recentemente approvata, è possibile anche prefigurare uno strumento ulteriore per presidiare la "governance dell'innovazione", attraverso la creazione di una vera e propria "Agenzia federale per l'innovazione", partecipata da tutti i livelli di governo (Comuni, Province, Regioni, Stato), che possa accompagnare adeguatamente i processi di informatizzazione di tutta la pubblica amministrazione nazionale e territoriale.

3. Entità della spesa per investimenti statali, regionali e locali

Come emerge da Rapporto Assinform 2009, anche il mercato ICT in Italia mostra segni di pesantissimi cedimenti. Un crollo della domanda che investe tutti i settori e che vede in calo ulteriore anche gli Enti locali (-1,7%) che invece, nel 2008, avevano mitigato la caduta di investimenti nel settore della pubblica amministrazione.

Il calo degli investimenti degli enti locali dipende innanzitutto dal blocco degli investimenti derivante dal patto di stabilità interno. Occorre considerare, altresì, i ritardi con i quali sono state assegnati i residui fondi UMTS del Piano di e-government del 2000.

Per il futuro occorre considerare il venir meno delle possibilità di cofinanziamento derivanti dall'utilizzo dei fondi UMTS e, di fronte a questo scenario, occorre ripensare il complesso degli investimenti per l'innovazione e l'e-government in un'ottica di sistema che coinvolga pienamente tutti i soggetti interessati in due direzioni principali:

- l'individuazione di fondi che finanzino azioni di sistema strategiche sulle infrastrutture, sui sistemi abilitanti, sui principali sistemi informativi settoriali (secondo le indicazioni del Piano di e-government 2012);
- l'individuazione di una un fondo per l'innovazione tecnologica e il governo elettronico negli Enti locali, che costituisca una dotazione finanziaria costante per favorire la capacità di innovazione e investimento autonomi dei Comuni e delle Province, sulla base di Piani di e-government condivisi nel territorio anche attraverso la creazione di Alleanze locali per l'innovazione, per dare effettiva e diffusa attuazione ai principi affermati nel Codice delle pubbliche amministrazioni digitali.

4. Politiche infrastrutturali e attuazione dei progetti

Strettamente connesso allo sviluppo dell'innovazione nei territori più svantaggiati è il tema della diffusione delle infrastrutture di larga banda.

Lo sviluppo di connessioni di banda larga risponde a numerose esigenze, prime fra tutte l'affermarsi della Società dell'Informazione, l'evoluzione delle applicazioni informatiche e dei servizi in rete, che richiedendo una sempre maggiore capacità della banda di trasmissione, e la necessità, ormai irrinunciabile, d'interagire e comunicare con altri soggetti, lavorare in rete e ricercare informazioni. La banda larga consente un accesso tempestivo e capillare ai servizi offerti sia dal settore pubblico che privato, rappresentando un fondamentale fattore abilitante per il salto di qualità nella crescita, competitività e innovazione del Paese. La diffusione delle tecnologie a banda larga è inoltre un obiettivo prioritario per la realizzazione del sistema di e-gov e consente alla PA di accrescere la propria efficienza ed efficacia, alle imprese di incrementare la propria competitività sui mercati e ai cittadini di migliorare la qualità della vita.

Vista l'attuale copertura delle reti di comunicazione nel territorio italiano e secondo quanto previsto dal Codice delle comunicazioni elettroniche, le Province possono favorire la diffusione della larga banda anche nei territori svantaggiati, attraverso interventi che favoriscano la diffusione delle infrastrutture di nuova generazione e che sfruttino al meglio le potenzialità offerte dalle nuove tecnologie (fibre ottiche, adsl, wi-fi; wi – max, reti elettriche) per superare il digital divide nell'accesso alle reti di comunicazione.

E' auspicabile che sugli investimenti previsti per la larga banda e sulla realizzazione del Sistema pubblico di connettività previsti dalla legge "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile" si apra celermente un confronto tra i Ministri competenti e le autonomie territoriali.

5. Stato dell'utilizzo dei sistemi di e-government

Le esperienze avviate in questi anni dalle Province evidenziano il ruolo fondamentale di queste istituzioni nei processi d'innovazione nella pubblica amministrazione, come emerge dai due documenti allegati.

Vista la loro dimensione organizzativa e capacità d'innovazione e considerato il loro ruolo istituzionale di enti di governo di area vasta e di coordinamento territoriale, le Province svolgono una funzione essenziale per l'inclusione dei piccoli Comuni nelle iniziative di e-gov, favorendo il coordinamento delle iniziative e la cooperazione dei diversi soggetti pubblici e privati che operano nel territorio, attraverso i Centri Servizi Territoriali.

Occorre ricordare, a tal proposito, che nell'Avviso del Cnipa sulle Alleanze locali per l'innovazione nei piccoli comuni, 65 Province hanno partecipato ai 51 progetti di CST/ALI presentati (31 con ruolo di capofila, 34 non capofila) e che i progetti presentati coinvolgono 2.122 piccoli comuni (pari al 37% dei Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti).

Più in generale, le Province, come enti governo di area vasta, possono esercitare un ruolo di coordinamento e di supporto verso i diversi attori pubblici e privati che operano nel territorio provinciale, al fine di costruire nel territorio strategie condivise e favorire la diffusione di processi innovazione (servizi e contenuti digitali) anche nei rapporti tra le istituzioni pubbliche con i cittadini e le imprese, per migliorare l'efficienza e l'efficacia delle amministrazioni e offrire un volano di sviluppo al territorio.

Sfruttando la rete delle strutture informatiche presenti in molte scuole secondarie, le Province possono adeguatamente accompagnare i processi di innovazione a livello locale anche attraverso specifiche azioni di assistenza e di formazione, dando vita a laboratori e centri di competenza specializzati che consentano valorizzare la creatività delle nuove professionalità informatiche e a momenti di formazione permanente al servizio delle istituzioni e del territorio.

Occorre infine ricordare che le Province italiane partecipano a diversi progetti di sistema per lo sviluppo dei processi di informatizzazione in alcuni settori cruciali per il Paese:

- Il progetto MISI, ammesso al finanziamento del CNIPA nell'ambito dell'iniziativa del "Riuso", a cui partecipano 32 Province dietro il coordinamento della Provincia di Venezia, che ha la finalità di definire un modello organizzativo, tecnologico e gestionale per la tenuta delle anagrafi degli studenti e la gestione degli osservatori scolastici, a partire dalle esperienze di successo condotte da alcune Province e dal confronto operativo con le Regioni e il MIUR;
- Il progetto LABOR, cofinanziato nell'ambito del Programma Elisa, che riguarda l'integrazione e potenziamento dei sistemi informativi del lavoro ed è coordinato dalla Provincia di Torino, insieme alle Province di Milano, Piacenza e Teramo, a cui partecipano 48 Province;
- I progetti in materia di INFOMOBILITA', coordinati dalle Province di Milano e Catania, finanziati nell'ambito del secondo avviso del Programma Elisa.
- IL LABORATORIO TECNOLOGICO della Provincia di Brescia, la «Light House Cisco» italiana, il terzo progetto in Europa dopo Westminster (Inghilterra) e Almere (Olanda) che ha trovato realizzazione grazie alla partnership tra la Provincia di Brescia e Cisco Systems e che si propone di far luce sulle eccellenze tecnologiche locali.