

L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA

NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

L'ingresso delle nuove tecnologie della comunicazione e dell'informazione (ICT) ha provocato anche nel settore pubblico una rivoluzione organizzativa. A partire dalla fine degli anni Novanta in Italia sono stati avviati numerosi progetti di informatizzazione della pubblica amministrazione, con una serie di sperimentazioni avviate al fine di inseguire l'innovazione, un'innovazione i cui valori positivi sono stati subito colti, ma alla quale non sono immediatamente seguite adeguate politiche di governance dell'innovazione stessa in grado di definire la cornice metodologica entro cui avviare le sperimentazioni. La situazione complessiva è andata poi stabilizzandosi prima con la legge n. 150 del 2000 e poi con l'istituzione del Ministero dell'Innovazione e delle Tecnologie nel 2001¹.

Oggi con l'avvio di programmi nazionali di e-Government, con l'adeguamento della normativa ai processi innovativi in corso, con la diffusione dei concetti di usabilità ed accessibilità anche nei siti web della PA², si assiste al tentativo di definire un modello di innovazione organico. Un modello che segue un nuovo approccio, il cui concetto cardine è quello di e-governance inteso come insieme di regole, relazioni, metodologie volte a governare i processi dell'innovazione, ma anche di strumento di controllo e stimolo del cambiamento in atto e di interazione e scambio tra i diversi sistemi, attori o fruitori dell'innovazione.

L'e-governement identifica il ripensamento complessivo del funzionamento degli organismi di uno Stato e delle sue realtà territoriali, alla luce dei bisogni dei cittadini e delle sue imprese, utilizzando le opportunità offerte da una diffusa e capillare adozione dell'ICT. Esso diviene uno strumento strategico di sviluppo per un Paese, di ammodernamento, rinnovamento dei servizi, di incremento dell'efficacia e competitività complessiva del territorio e degli enti e imprese che operano su di esso³.

Quindi, i programmi di e-governement sono risultati particolarmente utili⁴ perché, rispetto ai più tradizionali interventi di riforma prevalentemente incentrati sugli aspetti normativi, hanno consentito una considerazione maggiore delle modalità concrete di interazione tra amministrazione e società.

È dagli stessi piani di comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni che emerge la crescente sensibilità verso il cittadino, deducibile anche dalla presenza ormai frequente dell'ICT. Diversi piani prevedono la costruzione di siti internet, la

¹ Alessandro Papini, La PA alle prese con l'innovazione tecnologica, in Rivista italiana di comunicazione di pubblica, n. 21 (2004), pp. 54-59.

² Legge 4 del 9 gennaio 2004, Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici; Decreto ministeriale 8 luglio 2005 Requisiti tecnici e i diversi livelli per l'accessibilità agli strumenti informatici.

³ Manuale del web. Tecnologie, normative e management, a cura di Antonio Cilli, Milano, FrancoAngeli, 2004.

⁴ CNIPA, Elementi per lo sviluppo di un modello di pubblica amministrazione digitale, a cura di Michele Morciano, 2003.

realizzazione di call center e lo sviluppo di varie soluzioni tecnologiche per scambiare informazioni e attivare relazioni, sia all'interno delle Amministrazioni, sia con i cittadini.

Ancora sporadico è invece il fatto che le amministrazioni abbiano compreso appieno, a livello sistemico, il ruolo e le funzioni che l'ICT può svolgere nella comunicazione interna ed esterna⁵.

Ciò per due motivi fondamentali:

- perché storicamente l'ICT è stata adottata dalle Amministrazioni (e non solo per la comunicazione esterna) un po' per accumulo e un po' sulla spinta di necessità contingenti, in genere senza un'adeguata riflessione sul ruolo sistemico-strategico che queste tecnologie possono giocare in ambito comunicativo e organizzativo. Da qui, una loro stratificazione spesso disorganica che ne rende doppiamente necessaria la pianificazione (e in qualche caso la riprogettazione), anche nel quadro della più generale pianificazione della comunicazione;
- perché l'ICT è utilizzata dalle Amministrazioni in misura crescente, ma spesso sottovalutando le implicazioni culturali e comunicative di queste tecnologie, considerate prevalentemente nel loro aspetto strumentale e non in quello comunicativo, rispetto al quale è necessario acquisire conoscenze e competenze specifiche.

Opportunamente inserita nei diversi contesti organizzativi, l'ICT può aumentare fortemente l'efficienza, l'efficacia e la qualità relazionale delle transazioni interne ed esterne; può avere un ruolo rilevante nell'aumentare la coesione organizzativa, anche in quelle azioni non necessariamente centrate sull'adozione o l'utilizzazione dell'ICT stessa (per esempio: creazione di contenuti con la collaborazione di più strutture interne; diffusione di informazioni ad altre Amministrazioni e ai cittadini; gestione delle informazioni destinate all'utenza da parte dell'Amministrazione, ecc.).

A tal proposito importante sarà la scelta degli strumenti più opportuni dell'ICT. Essa sarà determinata dall'analisi di scenario e dalla disamina del quadro normativo, correlate agli assetti organizzativi, alle diverse forme di pianificazione, agli obiettivi generali della P.A., alle culture d'uso dell'Amministrazione e dei pubblici di riferimento, alle risorse disponibili. Nell'integrare l'ICT occorre tener presente il fatto che le nuove tecnologie non si sostituiscono a quelle già adottate, ma le affiancano; anche questo è un complesso processo culturale di adozione e, eventualmente, di sostituzione di tecnologia a tecnologia.

Quindi, l'integrazione dell'ICT alle azioni di comunicazione dovrebbe tener conto delle rilevanti trasformazioni in corso del quadro normativo, e del ruolo assegnato al canale digitale-spazio virtuale per lo sviluppo di relazioni più efficienti,

⁵ Dipartimento della funzione pubblica. Ufficio per l'innovazione delle pubbliche amministrazioni, Il piano di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche, a cura di Nicoletta Levi, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004.

efficaci e soddisfacenti tra amministrazione e cittadino e tra le diverse amministrazioni.

Lo sviluppo dell'e-government non tocca solo ambiti tecnologici e informativi, ma coinvolge in modo ampio questioni di carattere organizzativo e di progettazione strategica dei servizi. Il livello di informatizzazione è diventato un metro di paragone per stabilire il grado di competitività di nazioni e territori⁶, perché i processi di globalizzazione hanno sicuramente posto i temi del governo elettronico e digitale su scala mondiale.

Un sondaggio annuale della società internazionale di ricerche Taylor Nelson Sofres (Tns), diffuso in Italia da Abacus, che aveva come obiettivo il monitoraggio evolutivo dell'e-government, il grado di utilizzo dei servizi digitali e le eventuali resistenze delle persone nel fornire dati e informazioni personali on line, in un panel di trentuno paesi nel mondo, evidenzia per l'Italia un aumento del numero di persone che hanno utilizzato servizi on line passando dal 20% del 2002 al 24% del 2003. La ricerca ha inoltre evidenziato che, nei paesi analizzati, il 70% dei cittadini non utilizza ancora, di fatto, servizi di e-government e che le tipologie di operazioni più frequenti riguardano il livello informativo, attività che non implica forme di interazione e comunicazione.

È evidente che negli ultimi anni si sono fatti passi avanti nella pubblica amministrazione ed i servizi on line conoscono un crescente sviluppo, in futuro gli indicatori di eccellenza digitale della pubblica amministrazione saranno valutati con crescente attenzione. Intanto è oggettivamente cresciuto il numero dei cittadini che presentano la dichiarazione dei redditi telematica, così come sono aumentati i contratti d'affitto registrati via web, i pagamenti on line delle imposte di registro per gli atti di compravendita, le dichiarazioni previdenziali delle aziende e nelle amministrazioni pubbliche locali la spinta alla progettazione di siti informatici è ancora più marcata. La spesa per le tecnologie digitali è in costante aumento soprattutto tra i comuni che, tra gli enti locali, si caratterizzano per l'impegno profuso nella individuazione dei servizi da erogare on line, mentre minore attenzione è manifestata da regioni e province.

Gli anni 2001-2004 hanno rappresentato per l'Italia la prima fase della digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, nella quale l'impegno è stato rivolto soprattutto al riorientamento dei servizi, allo sviluppo delle infrastrutture di base, alla diffusione di competenze informatiche e di una crescente familiarità da parte dei dipendenti con gli stessi strumenti informatici. Solo nel periodo più recente si è passati ad una maggiore diffusione dell'uso delle ICT con l'attivazione di siti web utilizzati in quanto canali di informazione e non più solo come vetrine ed in alcuni casi come strumento di erogazione di servizi on line agli utenti⁷.

⁶ Marino Cavallo, *La comunicazione pubblica tra globalizzazione e nuovi media*, Milano, FrancoAngeli, 2005.

⁷ Il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha realizzato molti interventi che hanno riguardato il servizio di documentazione economica e tributaria, al fine di rendere più agevole e flessibile l'accesso alle informazioni, i servizi di assistenza al contribuente attraverso gli aggiornamenti in materia di modulistica, software, circolari e risoluzioni emanati.

In particolare come concretizzazione delle ICT sono stati disciplinati singoli strumenti e specifici istituti che connotano la digitalizzazione dell'Amministrazione (firma digitale, protocollo informatico, posta elettronica certificata, Carta di identità elettronica e Carta nazionale dei servizi, ecc.).

Secondo la Relazione annuale 2005 del CNIPA attualmente tutte le amministrazioni hanno un sito istituzionale, per un numero complessivo di 952 siti, il numero di visite medie del sito gestito è pari a 385.000; attualmente però solo 38 amministrazioni erogano 243 servizi on line (205 nel 2004), di questi 66 (56 nel 2004) sono fruibili solo attraverso intermediari (come commercialisti, notai, centri autorizzati di assistenza fiscale CAAF). Sempre a livello di macro considerazioni i siti più visitati sono quelli dell'Istruzione (circa 93 milioni di visite) e del Consiglio di Stato (circa 70 milioni di visite), le principali aree tematiche su cui insistono i servizi sono la sicurezza sociale e le risorse economiche.

Le principali novità normative

Sulla base delle esperienze maturate in materia di ICT in Italia ha preso corpo la definizione di una cornice normativa che induce le amministrazioni a non adottare gli strumenti offerti dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione quali elementi aggiuntivi dell'azione amministrativa, ma a sostituire gli strumenti e le modalità tradizionali di rapporto con gli utenti e di svolgimento delle attività interne.

Il 2005 è stato un anno di importanti innovazioni nella normativa relativa all'utilizzo delle tecnologie informatiche nella PA.

L'11 febbraio 2005 è stato approvato il DPR n. 68 che disciplina la Posta elettronica certificata (PEC) che, come noto, è un sistema di posta elettronica nel quale è fornita al mittente documentazione elettronica, con valenza legale, attestante l'invio e la consegna di documenti informatici.

Il decreto legislativo del 28 febbraio 2005, n. 42 ha istituito il Sistema pubblico di connettività e cooperazione (SPC) e la Rete internazionale della pubblica amministrazione (RIPA). L'SPC, che costituisce l'evoluzione dell'attuale Rete Unitaria delle Pubbliche Amministrazioni (RUPA), prevede l'erogazione dei servizi da parte di più fornitori, tra loro interconnessi tramite un sistema denominato QXN.

Il decreto legislativo del 7 marzo 2005, n. 82, il Codice dell'amministrazione digitale sancisce i diritti dei cittadini della moderna società della conoscenza e richiede alle amministrazioni di adoperarsi per il rispetto di questi diritti, rimuovendo gli ostacoli alla piena adozione di modalità operative telematiche snelle, efficaci, orientate al cittadino ed alle sue esigenze. Il Codice, che è entrato in vigore il 1° gennaio 2006, non ha avuto evidentemente ancora effetti diretti, ma costituirà il riferimento principale delle azioni delle amministrazioni nei prossimi anni.

Sono stati sempre approvati nel 2005, i due provvedimenti previsti dalla legge n. 4/2004 sull'accessibilità. Il primo, il Regolamento di attuazione, stabilisce i "criteri operativi e i principi operativi e organizzativi generali per l'accessibilità" e detta disposizioni relative alla verifica dell'accessibilità, il secondo provvedimento riguarda i Requisiti tecnici e i diversi livelli per l'accessibilità agli strumenti informatici con l'istituzione di un elenco dei valutatori per il quale si sta provvedendo alle iscrizioni. Infine, tra i provvedimenti orientati al miglioramento della qualità dei servizi resi tramite le ICT, va ricordata la direttiva del 27 luglio 2005 del Ministero per l'innovazione e le tecnologie relativa alla qualità dei servizi on line, basata sulla misurazione della soddisfazione degli utenti.

Le politiche italiane in materia di e-government derivano direttamente da quelle europee, delle quali costituiscono l'attuazione a livello nazionale. L'attuale quadro è stato determinato nel 2000 dal Consiglio europeo, riunito a Lisbona, che ha fissato l'obiettivo strategico dell'Unione per i successivi dieci anni: "diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo". Esso si è successivamente tradotto nel Piano d'azione eEurope 2002, poi nel Piano eEurope 2005 ed infine nella Strategia "i2010", che ne costituisce una revisione, anche se, facendo riferimento ad essa, si continua a parlare di "obiettivi di Lisbona": realizzare uno spazio unico europeo dell'informazione; rafforzare l'innovazione e gli investimenti nella ricerca sulle ICT; realizzare una società dell'informazione e dei media basata sull'inclusione. L'e-government rientra tra i sotto-obiettivi del terzo punto, assieme all'inclusione sociale, all'accessibilità dei servizi, allo sviluppo della banda larga, alla digitalizzazione del patrimonio culturale ed alle tecnologie per lo sviluppo sostenibile.

Sulla tale scia ha dunque preso forma nel 2000 il Piano d'azione per la Società dell'informazione italiano, comprendente, tra i diversi settori di intervento, l'e-government, che è stato anche quello su cui sono stati impegnati i maggiori sforzi negli anni successivi - grazie ai proventi derivanti alla vendita di licenze della telefonia UMTS - concretizzatisi nel Piano nazionale di e-government. L'attuazione di tale piano è stata caratterizzata da una forte collaborazione tra centro e periferia, consentendo, in una prima fase, il co-finanziamento di 134 progetti proposti da Regioni ed Enti locali, aventi come obiettivo la realizzazione di servizi on line - rivolti sia ai cittadini che alle imprese - oltre che l'implementazione di servizi di tipo infrastrutturale.

La seconda fase del piano prevedeva in gran parte il potenziamento e l'estensione territoriale delle esperienze già avviate nella prima fase ed alcune nuove iniziative, come ad esempio l'avviamento di progetti per lo sviluppo della "cittadinanza digitale" (e-democracy). Un passaggio importante di tale fase è stata l'approvazione - in conferenza unificata Stato-Regioni, Città e Autonomie Locali - del documento L'e-government per un federalismo efficiente. Una visione condivisa, una realizzazione cooperativa, che ha posto le basi per uno sviluppo coerente e sostenibile dell'e-government nella pubblica amministrazione italiana, avviata verso un sistema federale.

Nel frattempo, la Commissione europea ha aggiornato le proprie politiche in materia, approvando il documento i2010 eGovernment Action Plan, che fissa cinque obiettivi prioritari, dal 2006 al 2010:

1. non lasciare indietro nessun cittadino;
2. fare dell'efficienza e dell'efficacia una realtà;
3. sviluppare servizi chiave ad alto impatto;
4. rendere disponibili gli strumenti abilitanti;
5. rafforzare la partecipazione democratica.

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.

Obiettivo 1: Migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione

- Innovare i processi nella PA

L'innovazione è un processo che deve integrare tutte le leve disponibili (sistema normativo, tecnologie, riorganizzazione dei processi, capitale umano), in un contesto di forte coordinamento tra Amministrazioni centrali e locali, al fine di semplificare e ridurre tempi e costi dei procedimenti. In tal senso deve leggersi la recente Direttiva sulla qualità.

Attuare il codice della PA digitale per realizzare e semplificare i procedimenti amministrativi.

Per la piena attuazione del codice sono stati attivati tavoli di lavoro per l'emanazione delle regole tecniche, al fine di dare completa attuazione alla normativa vigente e dare avvio a iniziative progettuali di impatto significativo in termini di riorganizzazione e automazione dei processi.

- Formazione on line per la qualificazione del personale della PA

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

Obiettivo 2: Realizzare l'interoperabilità e la cooperazione fra le amministrazioni

- Definire un modello cooperativo per la PA

La semplificazione guidata dalle tecnologie ICT richiede una revisione complessiva dei processi di lavoro delle PA, basata sulla messa a punto di un modello cooperativo, nel quale siano chiaramente definiti i servizi e le prestazioni forniti da ciascuna amministrazione.

La piena interoperabilità tra le Amministrazioni sarà completata attraverso il consolidamento degli strumenti e delle infrastrutture di base: Sistema Pubblico di Connettività e Cooperazione; gestione dei flussi documentali; sistemi di autenticazione; firma digitale; archiviazione digitale.

- Integrare le banche dati nazionali

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

- Integrare i registri pubblici

Saranno avviate collaborazioni tra le Amministrazioni che consentano una gestione integrata delle informazioni presenti in alcuni importanti registri pubblici quali ad esempio il Catasto, nel passaggio di gestione dall'Agenzia del Territorio ai Comuni; il Registro delle Imprese, per gli Sportelli unici; la Motorizzazione civile e il Pubblico Registro Automobilistico, per i passaggi di proprietà.

Obiettivo 3: Migliorare la trasparenza della spesa pubblica

- Utilizzare l'informatica al servizio della finanza pubblica

Sarà pienamente attuata l'informatizzazione dei pagamenti, della PA e verso la PA, per un effettivo monitoraggio dei conti pubblici.

Con la Legge Finanziaria 2007 sono state introdotte innovazioni di processo in vari ambiti (sanità, lavoro, contabilità economica, fisco) che consentiranno, con maggiore efficacia, di contenere la spesa pubblica e controllare le entrate.

- Accrescere l'uso della rete per l'acquisto di beni e servizi

Saranno resi trasparenti i processi di acquisizione di beni e servizi della PA attraverso l'incremento significativo dell'utilizzo degli strumenti elettronici di acquisto di beni e servizi da parte delle Amministrazioni (e-procurement).

Obiettivo 4: Costruire la cittadinanza digitale

- Realizzare l'e-democracy

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

- Rendere semplice e sicuro l'accesso ai servizi in rete

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

- Implementare le modalità dei pagamenti on line

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

- Garantire qualità e accessibilità a portali nazionali e siti della PA

L'integrazione e la qualità dei portali nazionali e dei siti della PA, si raggiungerà razionalizzando gli investimenti e favorendo un ruolo più attivo delle Amministrazioni nello sviluppo di contenuti e servizi interattivi. Sarà garantita l'accessibilità dei siti ai cittadini diversamente abili, colmando il divario tra la normativa esistente e la sua applicazione effettiva, mediante l'introduzione di misure incentivanti e sanzionatorie.

Obiettivo 5: Un approccio sistemico per la qualità e l'efficienza nella PA

- Monitorare le iniziative della PA per misurarne l'efficienza

Ogni azione della PA sarà valutata sia in termini qualitativi sia quantitativi, con un approccio multilivello ed integrato (approccio sistemico), con riferimento alle fasi di "Pianificazione - Attuazione - Monitoraggio - Miglioramento".

- Costruire la rete delle eccellenze e degli innovatori

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

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

- Rendere le Amministrazioni promotrici dello sviluppo

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

- Sostenere lo sviluppo di software

Lo sviluppo del software, incentrata sulla promozione, incentivazione e sostegno all'innovazione di prodotto, anche attraverso la qualificazione della domanda e l'integrazione tra la rete delle conoscenze e il mondo produttivo è una chiave di sviluppo del Paese. In tale contesto, vanno sostenuti anche approcci di tipo Open Source, promuovendo iniziative di gestione, scambio di esperienze e sviluppo collaborativo tra PA, centrali e locali.

Obiettivo 7: Rendere l'Italia protagonista del processo di innovazione amministrativa in Europa

- Rafforzare la presenza italiana nello scenario internazionale

Il Paese deve rafforzare il proprio impegno a livello internazionale, sia per integrare più strettamente il Sistema di e-government nazionale con quello europeo, sia per svolgere un ruolo più attivo e propositivo sui temi della società dell'informazione.

- Attuare le strategie UE di Lisbona

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