

vazione industriale (PII) previsti dal piano Industria 2015, nonché dall'utilizzazione di quota dei proventi derivanti dalle licenze UMTS (*Universal Mobile Telecommunications System*) per il piano e-government disposto con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 febbraio 2002. Con riferimento ai proventi dell'UMTS, i rappresentanti delle regioni hanno lamentato come fondi a residuo, stimati in circa 26 milioni di euro, giacciono inutilizzati da tempo, laddove potrebbero essere utilizzati per promuovere progetti per la dematerializzazione o per l'implementazione della interconnettività.

Per le regioni, che concentrano il 60 per cento della spesa complessiva degli enti territoriali in ICT, la spesa è destinata solo parzialmente alle amministrazioni intese in senso stretto: essa è infatti anche finalizzata alle politiche di sviluppo della società dell'informazione e, quindi, alla realizzazione di infrastrutture per i territori ed al finanziamento dei progetti di innovazione tecnologica degli enti locali.

#### 5. *Il quadro organizzativo.*

Nell'assetto attuale, il ruolo centrale nella gestione della politica di informatizzazione delle pubbliche amministrazioni è affidato al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione. Al Ministro sono state delegate, col decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 giugno 2008, tra le altre, le funzioni in materia di innovazione organizzativa, gestionale e tecnologica, di sviluppo della società dell'informazione nel suo complesso, con particolare riferimento alle strutture, tecnologie e servizi in rete. Sono affidate al Ministro anche le funzioni inerenti alla disciplina, alla promozione e alla diffusione delle innovazioni connesse all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni e nei relativi sistemi informatici e di telecomunicazione. Al Ministro spetta la funzione di organizzazione, riordino e funzionamento delle pubbliche amministrazioni. In particolare, poi, il decreto affida al Ministro le funzioni di indirizzo, coordinamento e impulso nella definizione e attuazione dei programmi con riferimento alle innovazioni connesse all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. La *governance* centrale del sistema informatizzato della pubblica amministrazione e il raccordo tra Stato, regioni ed enti locali è incentrata attualmente su due Comitati: il Comitato dei ministri per la società dell'informazione e la Commissione permanente sull'innovazione tecnologica nelle regioni e negli enti locali.

Il Comitato dei ministri per la società dell'informazione è presieduto dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ed è composto anche dai Ministri per lo sviluppo economico, per l'attuazione del programma di governo, beni e attività culturali, economia e finanze, interno, lavoro, salute e politiche sociali, politiche europee, istruzione, università e ricerca, esteri e rapporti con le regioni.

Il Comitato ha il compito di assicurare l'impulso dell'attività di Governo e il coordinamento dell'azione delle amministrazioni centrali

dirette a sviluppare la società dell'informazione. Relativamente alla funzione di coordinamento affidata al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, lo stesso Ministro – in sede di audizione – ha sottolineato le ritrosie di molti Ministeri a coordinarsi e a mettere in discussione e perdere singole competenze in un quadro di riordinamento, oltre alla necessità di mantenere tale quadro innovativo nei limiti della compatibilità con gli equilibri di finanza pubblica.

La Commissione permanente sull'innovazione tecnologica nelle regioni e negli enti locali è l'organo tecnico a supporto della Conferenza Unificata in ordine alle politiche riguardanti l'innovazione tecnologica di regioni ed Enti locali. La Commissione è presieduta dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ed è composta da rappresentanti delle regioni e degli organismi rappresentativi degli enti locali. Col protocollo d'intesa tra il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome dell'8 aprile 2009, all'articolo 3 si individua nella Commissione permanente la sede naturale di confronto e di concertazione, e l'organo tecnico a supporto della Conferenza Unificata in ordine alle politiche riguardanti l'innovazione tecnologica di regioni ed Enti locali. Nel protocollo si prevede la convocazione della Commissione nel più breve tempo possibile, con all'ordine del giorno la verifica dello stato d'attuazione delle previsioni del protocollo medesimo e la possibilità per la Commissione di articolarsi in gruppi tecnici al fine di monitorare il piano *E-government* 2012. Un auspicio per il rilancio e la riattivazione della Commissione è stato fatto dalla maggior parte dei rappresentanti degli Enti locali auditi nel corso dell'indagine. Lo stesso Ministro ha reso noto che il Comitato dei ministri per la società dell'informazione, nella riunione del 18 settembre 2009, ha sancito l'impegno del Governo a promuovere intese e accordi di collaborazione tra le regioni, nel quadro dell'azione sviluppata dalla Commissione permanente, di cui lo stesso Comitato dei Ministri ha programmato il rilancio. La Commissione permanente ha infine tenuto la sua riunione di avvio il 10 dicembre 2009.

Il Ministro Brunetta ha evidenziato le difficoltà del coordinamento con le regioni e gli enti locali, in un quadro di rapporti profondamente mutato dopo l'entrata in vigore della modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione. Come evidenziato nel corso delle audizioni, ad iniziare da quelle dei docenti universitari, molte regioni hanno creato una pluralità di sistemi informativi – come ad esempio in campo sanitario – autonomi e non dialoganti tra loro. È qui evidente la necessità di un coordinamento, nell'ottica di creare sistemi interconnessi e di evitare anche duplicazioni di informazioni. Sotto questi profili, in sede di audizione, il rappresentante della Lega delle autonomie locali ha rilevato la mancanza di una struttura unitaria centrale, condivisa dalle autonomie locali, che oltre ad impartire linee e direttive standard, guidi le attività in corso di svolgimento e compia monitoraggi puntuali dei progetti durante il loro sviluppo. Tale carenza è stata sottolineata anche dalle aziende fornitrici della pubblica amministrazione, audite nel corso dell'indagine, vale a dire

Fastweb, Microsoft Italia, Google Italia e Telecom Italia. In particolare i rappresentanti di Fastweb e di Telecom Italia hanno sottolineato la forte frammentazione delle responsabilità a livello di pubbliche amministrazioni e la mancanza di una regia in grado di coordinare gli interventi sul territorio.

Nella prospettiva del rilancio della Commissione la linea seguita dal Ministero in questa fase è stata quella della stipula di protocolli d'intesa con singole regioni, province e comuni.

Come già detto in precedenza, nel rispetto dell'articolo 117, secondo comma, lettera *r*), della Costituzione, e dell'autonomia dell'organizzazione interna delle funzioni informative delle regioni e delle autonomie locali, il Codice delle amministrazioni digitali (CAD) aveva disciplinato l'organizzazione del Sistema Pubblico di Connettività (SPC).

La funzione di coordinamento dell'SPC è affidata, ai sensi dell'articolo 79 del CAD, alla Commissione di coordinamento del Sistema pubblico di connettività, presieduta dal Presidente del CNIPA e formata da diciassette componenti, otto in rappresentanza delle amministrazioni statali e otto su designazione della Conferenza unificata.

Col fine di accelerare la diffusione dell'SPC, il comma 3 dell'articolo 36 della legge 18 giugno 2009, n. 69, stabilisce che il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione predisponga, d'intesa con la Conferenza unificata, un programma biennale atto ad assicurare l'adesione di tutte le amministrazioni pubbliche al Sistema entro il 31 dicembre 2010. Nel suo sviluppo l'SPC sta evolvendo, mediante accordi stipulati con le singole regioni (ad iniziare da Emilia-Romagna, Umbria e Toscana, per continuare via via con Campania, Friuli Venezia Giulia, Puglia, Basilicata, Piemonte e Marche) in una rete federale, cioè in un « sistema federale di connettività », come è stato definito dal Presidente del CNIPA, in sede di audizione.

Inoltre, sempre nell'ambito dello sviluppo dell'SPC, è da registrare l'attività del CISIS (Centro interregionale dei sistemi informativi, geografici e statistici). Il CISIS, organo tecnico della Conferenza delle regioni e delle province autonome, è una associazione tra le regioni e le province autonome costituita al fine di garantire un efficace coordinamento di strumenti informativi e geografici e di informazione statistica, nonché per assicurare il miglior raccordo tra le regioni, lo Stato e gli enti locali nella realizzazione di progetti interregionali, quali il progetto Interoperabilità e Cooperazione applicativa fra le regioni (ICAR), la cui finalità è quella di garantire piena attuazione all'SPC per la parte di cooperazione applicativa, e di consentire l'attuazione della cooperazione istituzionale.

Passando al piano operativo, un organismo centrale, previsto dal Codice dell'amministrazione digitale è la Conferenza permanente per l'innovazione tecnologica. È presieduta dal Ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione ed è composta dal Capo del dipartimento per l'innovazione tecnologica, dal presidente del CNIPA, nonché dai responsabili designati da ciascuna Amministrazione cen-

trale. Il comma 3 dell'articolo 18 del Codice prevede che la Conferenza si riunisca con cadenza almeno semestrale per la verifica dello stato di attuazione dei programmi in materia di innovazione tecnologica e del piano triennale di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39. I suoi compiti sono di consulenza tecnica, in materia di sviluppo e di attuazione dell'innovazione tecnologica.

Sia nella Conferenza che nello sviluppo dell'SPC è centrale il ruolo del Centro nazionale per l'informatica della pubblica amministrazione (CNIPA). Il CNIPA nasce con il decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, come Autorità operante nel settore dell'ITC presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con il compito, tra gli altri, di dettare norme tecniche, di promuovere e coordinare i progetti, di verificare i risultati conseguiti dalle singole amministrazioni e di esercitare ogni altra funzione utile ad ottenere il più razionale impiego dei sistemi informativi, anche al fine di eliminare duplicazioni e sovrapposizioni di realizzazioni informatiche. Dalle audizioni è emerso che il CNIPA, trasformatosi negli anni, ha assunto un ruolo e compiti non del tutto chiari e coerenti con le funzioni originarie. Ad esempio, come evidenziato dallo stesso Presidente del CNIPA, è stata poco utilizzata la verifica dei risultati conseguiti dalla pubblica amministrazione. Questo ha provocato una ricaduta sul processo di allocazione delle risorse, con una distribuzione di finanziamenti a progetti, non seguiti da un attento monitoraggio. I rappresentanti delle regioni e degli Enti locali hanno sottolineato come il CNIPA non abbia svolto un ruolo di forte coordinamento centrale e di forte *governance*, specialmente con riguardo alla metodologia della definizione degli standard tecnici da adottare nell'utilizzo dell'informatica. Per altri versi l'attività del CNIPA è venuta a confliggere con quella di altri enti, come CONSIP in materia di approvvigionamento. Si è quindi evidenziata una necessità di configurazione di ruoli maggiormente precisa e la necessità di un coordinamento organizzativo che eviti frammentazione di sistemi informativi che creano disorientamento e perdita di tempo al cittadino utente nel reperimento di dati, anche al fine di ottenere risparmi di spesa. Infatti, ad esempio, dopo l'entrata in funzione di SPC, le spese per le telecomunicazioni nella pubblica amministrazione centrale sono state dimezzate. In questa direzione e nell'ambito della delega al Ministro Brunetta per la ristrutturazione della Pubblica amministrazione, si inquadra la delega al Governo, di cui all'articolo 24 della legge 18 giugno 2009, n. 69, per la riorganizzazione del CNIPA, del Centro di formazione studi (FORMEZ) e della Scuola superiore della pubblica amministrazione. In base a tale delega il Governo ha trasmesso alle Camere tre schemi di decreto legislativo. In particolare, per quel che riguarda il CNIPA, se ne prevede la trasformazione in un Ente pubblico non economico, con la nuova denominazione di «DigitPA», definendone la natura giuridica, non esplicitata dalla normativa vigente, e configurandolo come organo competente nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'ambito della pubblica amministrazione; viene inoltre individuata specificamente la sua missione nella realizzazione dell'amministrazione digitale. Alcune delle funzioni attribuite al nuovo Ente riprendono in sostanza lo schema del 1993, rafforzandone

proprio il ruolo di consulenza anche verso le regioni e gli enti locali. Sono, inoltre, attribuite all'organismo la competenza ad emanare regole, standard e guide tecniche e la funzione di vigilanza e controllo sul rispetto delle medesime. Viene, in sostanza, rafforzato il ruolo di coordinamento dell'Ente. La struttura viene resa anche più operativa con l'attribuzione di funzioni di predisposizione, realizzazione e gestione di interventi e progetti di innovazione, tra cui quelli relativi alle reti telematiche delle pubbliche amministrazioni, al Sistema pubblico di connettività (SPC) e alla Rete internazionale della pubblica amministrazione (RIPA). È utile sottolineare anche alcune funzioni attribuite al FORMEZ, con lo schema di decreto legislativo di ristrutturazione. L'ente è trasformato in un'associazione, denominata « FORMEZ PA » della quale possono far parte le amministrazioni dello Stato, le regioni, le province e i comuni. Missione principale del FORMEZ è la funzione di supporto delle riforme e di diffusione dell'innovazione amministrativa. Nell'ambito di un discorso sull'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni, è da sottolineare il compito dell'associazione di fornire modelli formativi idonei a favorire la riqualificazione del personale delle amministrazioni regionali e locali per l'acquisizione di nuove professionalità e a sperimentare nuove modalità formative che valorizzino l'apprendimento tramite internet, assicurando la formazione continua del personale. Il problema della formazione del personale a fronte di un deficit di competenze tecniche e manageriali attualmente presente nelle pubbliche amministrazioni, è stato evidenziato in sede di audizione dai rappresentanti degli enti territoriali, in particolare da quello della Lega delle autonomie locali. Altro compito rilevante attribuito dal progetto di ristrutturazione a « FORMEZ PA » è quello di fornire assistenza tecnica, supporto e contenuti alle pubbliche amministrazioni per migliorare la loro comunicazione verso cittadini e imprese. Nell'ottica di ristrutturazione complessiva, anche alla Scuola Superiore della Pubblica amministrazione viene assegnato un ruolo nel processo di informatizzazione con il compito di promuovere e diffondere l'innovazione tecnologica e di processo nei servizi erogati dalla pubblica amministrazione centrale.

Nel campo o, più esattamente, nel mercato dell'ICT operano altri organismi, configurati come società per azioni a capitale interamente statale: la CONSIP, la SOGEI e l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato (IPZS).

La CONSIP è una società per azioni del Ministero dell'Economia e delle finanze, che gestisce servizi e progetti a valore aggiunto, in particolare attraverso l'utilizzo dell'ICT. Consip — originariamente « Concessionaria Servizi Informativi Pubblici » — nata nel 1997 come strumento operativo per attuare un cambiamento nella gestione delle tecnologie dell'informazione nell'ambito dell'allora Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, nel 2000 assumeva la configurazione di struttura di servizio per gli acquisti di beni e servizi per le pubbliche amministrazioni. Attualmente i principali ambiti di attività della CONSIP sono quelli del supporto al rinnovamento dei processi organizzativi del Ministero dell'economia e delle finanze e della Corte dei Conti, attraverso l'utilizzo di tecnologie

informatiche e l'implementazione e la gestione del progetto di razionalizzazione della spesa pubblica in beni e servizi. Per quanto riguarda la prima attività, CONSIP elabora modelli previsionali e supporta il Ministero dell'economia, in particolare la Ragioneria generale dello Stato, nel definire modelli decisionali. Dalle audizioni è emerso che tale attività è esplicata anche dalla SOGEI, all'interno dello stesso Ministero, per l'Agenzia delle entrate. Per quanto concerne invece la razionalizzazione della spesa pubblica, quella che era la missione iniziale e peculiare della CONSIP, vale a dire assistere le amministrazioni nell'organizzare la propria domanda, parrebbe meno sviluppata rispetto a un'attività generale di progettazione.

La SOGEI, invece, è una società di ICT il cui capitale è del Ministero dell'Economia e delle finanze, ed affianca l'amministrazione finanziaria italiana, fornendo servizi on line per i cittadini e le imprese. Nata nel 1976 con la missione di realizzare l'anagrafe tributaria, che si è negli anni sviluppata, attraverso una serie di banche dati, nel Sistema informativo della fiscalità, fornisce inoltre servizi ai Monopoli di Stato per la gestione dei giochi pubblici e gestisce servizi ICT per Equitalia, società per azioni a totale capitale pubblico (51 per cento in mano all'Agenzia delle entrate e 49 per cento all'Inps), incaricata dell'esercizio dell'attività di riscossione nazionale dei tributi. In sostanza, SOGEI lavora sul campo della progettualità, con delle sovrapposizioni di attività con CONSIP nel rapporto con il Ministero, un rapporto che potrebbe essere razionalizzato, anche pensando ad una loro eventuale integrazione. Certamente le due società lavorano in campi contigui e talvolta, come affermato anche in sede di audizione dall'amministratore delegato di CONSIP, non conoscono la reciproca attività. Lo stesso Presidente della SOGEI, rispondendo per iscritto a una domanda in tal senso posta in sede di audizione, pur ritenendo la questione meritevole di una valutazione politica, ha affermato di ritenere opportuno razionalizzare la gestione informatica nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze. Come sottolineato dallo stesso presidente della SOGEI, la questione si inquadra con quella dell'adeguamento delle norme che regolano i rapporti di SOGEI e CONSIP con il Ministero ed è argomento già da tempo oggetto di discussione. Il presidente della SOGEI evidenzia come, a suo avviso, un primo passo normativo sia stato fatto con il trasferimento delle quote SOGEI dal dipartimento delle Finanze a quello del Tesoro. Un'altra attività di SOGEI consiste nella realizzazione e nella gestione del sistema di monitoraggio della spesa sanitaria pubblica, utilizzando come chiave di accesso la tessera sanitaria. Questo aspetto introduce il tema critico del proliferare di documenti di identificazione elettronica che, sia a livello nazionale che regionale, dovrebbero consentire un accesso ai servizi facilitato e unico al cittadino. È risultata evidente e improrogabile la necessità di una razionalizzazione e di una scelta tecnica che privilegi un unico documento, utilizzabile su tutto il territorio nazionale invece di una pluralità di documenti, in una logica di contenimento della spesa e di facile accesso per i cittadini. E in questa chiave sembra andare l'articolo 19, comma 11, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009,



n. 102, che stabilisce che, con atto di indirizzo strategico del Ministro dell'economia e delle finanze, sono ridefiniti i compiti e le funzioni dell'Istituto Poligrafico dello Stato e della SOGEI. Il 3 settembre 2009 il Ministro dell'Economia e delle finanze ha emanato in quest'ambito un atto di indirizzo strategico.

Emblematica, a questo proposito, la vicenda della Carta d'identità elettronica (CIE), rilasciata dai comuni e introdotta con la legge 15 maggio 1997, n. 127, proprio allo scopo di creare un unico documento di identificazione e di semplificare il rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione. La sperimentazione comincia nel 1999 con 82 comuni, oggi diventati 138. Il decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, prevedeva l'entrata in vigore della CIE, oltre che del visto, del permesso di soggiorno e del passaporto elettronici, dal 1° gennaio 2006, affidando al Centro nazionale dei servizi demografici del Ministero dell'Interno il circuito di emissione della CIE e all'Istituto poligrafico dello Stato la sua produzione e la fornitura dei supporti per la sua diffusione, con un meccanismo di autofinanziamento che evitava ulteriori costi per lo Stato. Sempre in base al dettato del decreto-legge n. 7 del 2005, il Poligrafico si avvale, per lo svolgimento dei compiti affidatigli, del consorzio IP, Innovazione e progetto, di cui l'Istituto era socio di maggioranza e che successivamente lo stesso Poligrafico sciolse, riconducendo a sé l'intera responsabilità del progetto. Come è emerso nel corso dell'audizione dei rappresentanti del Poligrafico, tale scelta è stata dettata anche dalla mutata normativa comunitaria, che prevede attualmente gare per le concessioni *in house*, mentre i soci del consorzio erano stati scelti direttamente dal Poligrafico. Un socio minoritario di IP, la Selex Service management, che fa capo a Finmeccanica, ha però impugnato tale scioglimento, ottenendo, con una sentenza del TAR del Lazio, l'accoglimento del ricorso. Allo stato rimane quindi bloccata l'emissione delle Carte. Anche sul piano del costo della carta, fissato con decreti ministeriali, è pendente un ricorso del Comune di Milano, che ha ottenuto una sospensione di due decreti ministeriali, ritenendo insufficienti i mezzi forniti per la produzione della carta. A livello normativo, il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ha prolungato a dieci anni la scadenza della Carta mentre il decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, ha prorogato il termine del progetto, per consentirne la ripresa. Per il controllo del progetto sono stati previsti due organismi, entrambi in capo al Ministero dell'Interno: il Comitato di indirizzo e monitoraggio che, attualmente, non è stato ancora ricostituito e il Comitato per gli aspetti tecnici, che ha continuato il suo lavoro per stabilire l'ampiezza del *chip* ed altre misure di carattere tecnico. Sono abbastanza evidenti le criticità in merito al progetto CIE emerse dalle audizioni, in particolare del Capo del dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno e dell'amministratore delegato del Poligrafico (costo della carta, necessità di modifica dell'attuale sistema di banda ottica poco funzionale, non adottato da altri paesi europei, insufficienza delle postazioni attualmente predisposte, le pendenze giudiziarie ancora in corso). Problematiche che mettono in dubbio l'effettiva prosecuzione del progetto. Diversa la situazione per il passaporto elettronico e il permesso di soggiorno elettronico, progetti anch'essi affidati al Poligrafico, per i quali l'Istituto ha allestito 2.300 punti in Italia e circa 300 all'estero.

L'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato è dall'ottobre 2002 una società per azioni, con azionista unico il Ministero dell'economia e delle finanze. La trasformazione dell'Istituto in Società per azioni lo ha fatto divenire un'azienda di servizi per la pubblica amministrazione nel campo dell'ICT.

Ad esempio è il caso della *Gazzetta ufficiale* in formato elettronico, GURITEL, che, seguendo le linee del progetto Normattiva, previsto dall'articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, ha portato alla classificazione delle leggi italiane dal 1946 sino ad oggi. GURITEL ha anche costituito la base che dovrà portare in tempi brevi alla eliminazione della versione cartacea della Gazzetta Ufficiale. Il progetto dovrebbe sfociare, secondo il dettato del decreto legge 22 dicembre 2008, n. 200, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9, nella banca dati pubblica e gratuita della normativa vigente. Si tratta come è evidente di un progetto rilevante che, al momento della sua completa attuazione, renderà fruibile ai cittadini, in forma dematerializzata, tutta la normativa dalla costituzione della Repubblica sino ad oggi.

In altre attività, come quella della produzione delle tessere sanitarie, andrebbe approfondito il profilo dell'intreccio delle competenze dell'IPZS con quelle esercitate nel campo da SOGEI, sempre nell'ottica della razionalizzazione auspicata nel corso delle audizioni. Un altro aspetto meritevole di approfondimento è quello complessivo, che riguarda, oltre il Poligrafico, anche la CONSIP e SOGEI: è, in sostanza da stabilire e da verificare la congruità del rapporto *in house* di queste società con la pubblica amministrazione.

Un ruolo diverso da queste società nell'ambito dell'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni è svolto da Poste italiane. La missione primaria della società è evidentemente un'altra, ma la realizzazione di infrastrutture di ICT per i propri compiti istituzionali le consente di offrire supporti logistici a tutto il processo di informatizzazione delle pubbliche amministrazioni. Ad esempio, tutti gli uffici postali sono collegati con un'infrastruttura a « banda larga » e tutto il servizio permette la più ampia connettività. Questo ha permesso a Poste italiane di dare supporto logistico al progetto Reti amiche e di collaborare con il Ministero dell'interno per la regolamentazione degli immigrati e il rilascio e rinnovo di passaporti e permessi di soggiorno. Anche nel caso della *social card*, la presenza di infrastrutture già esistenti ha consentito di partire in tempi rapidi con la distribuzione delle carte. La collaborazione di Poste italiane si sta estendendo anche ai comuni per l'erogazione di certificati anagrafici di stato civile e alle aziende sanitarie locali per le prestazioni sanitarie. Il problema dell'uso di strutture logistiche e di un *know-how* già esistente e consolidato è un aspetto da sottolineare e da tenere presente nella realizzazione di progetti che, come è il caso della CIE, si trascinano da lungo tempo e senza risultati apprezzabili.

#### 6. *Gli strumenti di pianificazione e di coordinamento.*

Nell'illustrare i principali strumenti di pianificazione in materia di informatizzazione della pubblica amministrazione è utile preliminarmente soffermarsi su alcuni aspetti del piano d'azione *e-Government* per l'iniziativa i2010: accelerare l'e-Government in Europa a vantaggio di tutti, presentato il 25 aprile 2006 dalla Commissione europea (COM(2006)173).



Il piano d'azione *e-Government* è stato elaborato unitamente all'iniziativa *i2010* per l'occupazione e la crescita nella società dell'informazione al fine di un significativo contributo all'agenda di Lisbona e ad altre politiche comunitarie europee, con lo scopo di migliorare l'efficienza dei servizi pubblici, ammodernarli e adattarli alle esigenze dei cittadini.

Il piano rientra nell'ambito dell'iniziativa *i2010* dell'UE, volta a stimolare lo sviluppo dell'economia digitale in Europa, e si ispira alla dichiarazione ministeriale adottata nel corso della terza conferenza ministeriale sull'amministrazione in linea, che si è tenuta a Manchester nel novembre 2005, che ha individuato obiettivi quantificabili in materia di amministrazione in linea previsti per il 2010.

A tal fine, il piano propone una serie di priorità e di scadenze finalizzate ad accelerare l'introduzione dell'amministrazione in linea in Europa, per rispondere ad una molteplicità di esigenze, quali ammodernare e rendere più efficienti i servizi pubblici; offrire ai cittadini servizi di maggior qualità e più sicuri; rispondere alla domanda delle imprese che auspicano meno burocrazia e più efficacia; garantire la continuità transfrontaliera dei servizi pubblici, indispensabili per sostenere la mobilità in Europa.

La Commissione ha quindi evidenziato come le iniziative di *e-Government* abbiano già permesso di realizzare notevoli ottimizzazioni di tempo e denaro in alcuni Stati membri, stimando che, complessivamente, si potranno risparmiare ogni anno 50 miliardi di euro, se si riuscirà a generalizzare l'uso della fatturazione elettronica in Europa.

Per quanto riguarda gli obiettivi, mediante questo piano la Commissione intende prioritariamente assicurare vantaggi concreti, in tempi brevi, ai singoli cittadini e alle imprese nel campo dell'amministrazione in linea ed evitare che si creino nuovi ostacoli nel mercato interno dovuti, in particolare, alla mancanza di interoperabilità; estendere i vantaggi dell'amministrazione in linea a tutta l'Unione europea consentendo la realizzazione di economie di scala.

La Commissione europea ha pertanto individuato cinque assi prioritari, preliminari, prodromici alla realizzazione dei suddetti obiettivi. In primo luogo, l'accesso e i vantaggi per tutti: a tal fine, è ritenuto essenziale che le persone svantaggiate incontrino meno ostacoli nell'accesso ai servizi pubblici in linea. Nell'ambito di questa lotta contro il *digital divide*, gli Stati membri si sono impegnati a far sì che, entro il 2010, tutta la popolazione, comprese le categorie sociali svantaggiate, possa trarre vantaggi significativi dall'amministrazione in linea. In secondo luogo, gli Stati membri hanno assunto l'impegno di incrementare l'efficienza grazie ad un utilizzo innovativo delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni e ad alleggerire significativamente gli oneri amministrativi entro il 2010. Quindi, un espresso richiamo viene fatto con riguardo ai servizi a forte impatto, tra cui quello degli appalti pubblici elettronici, che rappresentano tra il 15 e il 20 per cento del PIL dell'Unione europea, vale a dire 1.500 miliardi di euro ogni anno. L'aggiudicazione elettronica degli appalti pubblici potrebbe comportare un risparmio di decine di miliardi di euro ogni anno ed è stato pertanto auspicato che gli appalti pubblici vengano in misura crescente aggiudicati in forma elettronica. Infine, è stata sottolineata l'importanza di mettere in atto strumenti chiave per ottimizzare l'introduzione dell'amministrazione in linea, quali sistemi interoperabili di gestione dell'identificazione elettronica per l'accesso ai servizi pubblici, autenticazione elettronica dei documenti e l'archiviazione elettronica; infine, l'obiettivo quadro di rafforzare la partecipazione al processo decisionale democratico.

Il 19 maggio 2006 la Commissione europea ha adottato la prima relazione annuale sui progressi compiuti in tale ambito, evidenziando come gli Stati membri dell'Unione europea siano chiamati ad attuare

piani più ambiziosi per sfruttare le tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (ICT) al fine di trarne pieno vantaggio. Per far ripartire la crescita, gli Stati membri devono moltiplicare gli sforzi per migliorare l'accesso alle connessioni internet in banda larga, agevolare la circolazione dei contenuti digitali in tutta l'Unione europea, liberare lo spettro radio per nuove applicazioni, integrare la ricerca e l'innovazione e ammodernare i servizi pubblici.

Giova quindi richiamare le conclusioni adottate, in tale ambito, dal Consiglio l'8 giugno 2006, in cui si invitano gli Stati membri a favorire la creazione di servizi elettronici di pubbliche amministrazioni accessibili, inclusivi, incentrati sull'utente e senza soluzione di continuità in tutta l'Unione europea; fornire ai funzionari pubblici le capacità e le competenze necessarie per gestire il cambiamento; rendere disponibili strumenti sicuri di identificazione elettronica per accedere ai servizi elettronici, tenendo conto della convenienza per l'utente e del principio di riconoscimento reciproco all'interno dell'Unione europea, promuovere l'interoperabilità, l'uso di norme aperte e di servizi pubblici elettronici integrati e interattivi.

Dalla disamina dei principali indirizzi espressi in sede comunitaria emerge l'esigenza di adeguare quanto prima gli strumenti normativi, organizzativi ed operativi in ambito nazionale, in primo luogo attraverso l'adozione di incisivi strumenti di programmazione e pianificazione che consentano di ricondurre in un disegno unitario la pluralità di misure, azioni ed interventi in essere nel settore.

Nel corso dell'indagine conoscitiva è infatti emerso che, proprio nell'ambito dell'informatizzazione della pubblica amministrazione, si registrano significativi casi di dotazioni strumentali non utilizzate o utilizzate in misura assai limitata, in cui le infrastrutture a disposizione sono solo parzialmente utilizzate. L'innescò di un circolo virtuoso fra realizzazione di infrastrutture avanzate e sviluppo di servizi innovativi è, peraltro, divenuta la sfida strategica per tutti i sistemi economici.

Per quanto riguarda l'Italia, l'articolo 12, comma 4, del Codice dell'amministrazione digitale stabilisce espressamente che: « Lo Stato promuove la realizzazione e l'utilizzo di reti telematiche come strumento di interazione tra le pubbliche amministrazioni ed i privati ».

La norma pone in capo agli organi di governo, nell'esercizio delle funzioni di indirizzo politico ed in particolare nell'emanazione delle direttive generali per l'attività amministrativa e per la gestione, il compito di promuovere l'attuazione delle disposizioni del Codice stesso. Ai dirigenti compete l'osservanza e l'attuazione delle disposizioni del Codice, ferme restando le eventuali responsabilità penali, civili e contabili previste dalle norme vigenti.

Attualmente, a livello nazionale, il principale strumento di programmazione è rappresentato dal « Piano *E-Government* 2012 », presentato dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, on. Renato Brunetta, nel gennaio 2009 al fine di rispondere adeguatamente alle nuove esigenze dei cittadini rispetto all'utilizzo delle nuove tecnologie ICT, tenendo conto di quanto previsto dalla

strategia di Lisbona e delle migliori *performance* europee a cui vi è l'intenzione di allinearsi.

Il piano è stato concepito, al momento della sua presentazione, come un documento — flessibile ed in divenire — ripartito per obiettivi, concepiti come raggiungibili, monitorabili, e commisurati alle risorse disponibili. Al contempo il piano è finalizzato alla diffusione di servizi di rete, aumentando l'accessibilità e la trasparenza della pubblica amministrazione così da renderla più vicina alle esigenze di cittadini e imprese.

Tenuto conto degli indirizzi comunitari, il Piano *e-gov* 2012 si focalizza quindi su quattro ambiti di interventi prioritari: settoriali, riferiti alle amministrazioni centrali dello Stato e alle università; territoriali, riferiti sia alle regioni sia ai capoluoghi; di sistema, mirati allo sviluppo di infrastrutture, come i progetti per ridurre il *digital divide* e migliorare l'accessibilità dei servizi; internazionali, per mantenere un forte impegno nella rete europea delle infrastrutture e nella rete europea della innovazione e della « *best practice* ».

Sui principali progetti ed obiettivi in cui si articola il Piano, il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha riferito alla Commissione Affari costituzionali nel corso della sua audizione svolta nell'ambito dell'indagine conoscitiva, dando conto dello « stato dei lavori » con riferimento ai singoli settori.

Nel corso delle audizioni, al contempo, è stata sottolineata l'importanza di affrontare l'innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni coordinando le iniziative a livello centrale con quelle delle regioni e degli enti locali. Nel documento approvato a settembre 2007 dalla Conferenza unificata « Progetto Paese — Patto per l'attuazione del sistema nazionale di *e-government* nelle regioni e negli enti locali » si sottolinea, infatti, l'opportunità di espandere le azioni nel territorio coordinate e cogestite tra diversi soggetti secondo il nuovo modello cooperativo di *e-government* che deve integrare strategie, soggetti e strumenti per realizzare politiche di sostegno al cambiamento ed all'innovazione, tali da generare un miglioramento effettivo nell'erogazione dei servizi ai cittadini ed alle imprese.

Com'è noto, d'altronde, la riforma del titolo V della parte II della Costituzione ha tenuto nella debita considerazione la necessaria interrelazione tra livello statale, regionale e locale nel settore dell'informaticizzazione.

Come già sottolineato, l'articolo 117, secondo comma, lettera *r*), della Costituzione ascrive alla competenza esclusiva dello Stato il *coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale*. La Corte costituzionale ha precisato che l'attribuzione della materia allo Stato « assicura una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione » (sentenza n. 17 del 2004).

Tale potere di coordinamento, a parere della Corte, non preclude le iniziative delle regioni « aventi ad oggetto la razionale ed efficace organizzazione delle basi di dati che sono nella loro disponibilità ed anche il loro coordinamento paritario con le analoghe strutture degli altri enti pubblici o privati operanti sul territorio » (sentenza n. 271

del 2005). Al tempo stesso, nel disegno di informatizzazione le province ed i comuni si pongono come le realtà territoriali più prossime ai cittadini, in grado di offrire soluzioni innovative e visibili ai bisogni concreti.

Il Piano *e-gov* 2012 ribadisce pertanto la necessità di un impegno comune delle amministrazioni centrali, regionali, locali così come delle imprese, affinché l'amministrazione pubblica possa presentarsi agli utenti come un soggetto unico.

Nel corso delle audizioni, è stato rilevato come tale principio collaborativo tra livello centrale, regionale e locale dell'amministrazione pubblica possa essere raggiunto, in particolare, attuando il principio di sussidiarietà.

Per quanto riguarda l'interrelazione con le regioni nel settore dell'informatizzazione della pubblica amministrazione è stato ricordato come siano stati definiti in questi anni piani strategici interregionali ed infraregionali. Gli interventi a livello territoriale si sono svolti attraverso provvedimenti attuativi di natura diversa come i già citati APQ (Accordi di programma quadro), POR (Programmi operativi regionali), PRS (Programmi regionali di sviluppo) ed i piani telematici con l'intento — richiamato nel corso dell'audizione di rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome — di creare veri ecosistemi digitali e regionali.

La pubblica amministrazione ha, infatti, compiuto un grosso sforzo in questi anni nel tentare di migliorare l'interoperabilità dei sistemi. Il sistema pubblico di connettività, l'iniziativa dell'interoperabilità tra le regioni, il già citato « progetto ICAR, Interoperabilità e Cooperazione Applicativa in rete tra le Regioni » sono iniziative importanti. Tuttavia, pur essendo vicini a cogliere risultati, è stato sottolineato come sia in questa fase necessario uno sforzo di unificazione delle iniziative di interoperabilità, perché diventino un'infrastruttura nazionale.

Nel corso delle audizioni è al contempo emerso come grandi progetti quali PEOPLE (Progetto Enti On-line Portali Locali E-government), SIGMA TER (Servizi Integrati catastali e Geografici per il Monitoraggio Amministrativo del TERRitorio), DOCAREA, che hanno coinvolto un alto numero di regioni e di partecipazioni, non abbiano avuto l'auspicata ricaduta sul territorio nazionale. I rappresentanti delle imprese operanti nel settore hanno in proposito evidenziato come sia necessario interrogarsi sulle motivazioni, perché dietro queste iniziative c'era un enorme potenziale, che purtroppo è andato perso.

Per quanto concerne gli interventi realizzati a livello interregionale, volti a definire una comune strategia tra regioni formalizzata in un documento approvato in Conferenza unificata, giova richiamare il più recente di tali documenti: il *Piano straordinario Stato, regioni, enti locali per l'attuazione dell'e-government. E-gov 2010*, approvato dalla Conferenza delle regioni nella seduta del 9 aprile 2009.

In tale ambito le regioni propongono di promuovere, di concerto con gli enti locali e il Governo, la definizione di un piano che, coerentemente con gli indirizzi programmatici definiti a livello di sistemi regionali, dia evidenza alle priorità di intervento, riconducendole ad uno

scenario organico ed unitario che preveda, entro il 2010, la realizzazione delle iniziative progettuali proposte da un insieme significativo di regioni con l'estensione di tali azioni a tutte le regioni entro la fine del 2011.

Gli obiettivi principali del Piano straordinario proposto dalle regioni riguardano in particolare l'accelerazione della realizzazione del Piano di *e-government* 2012 su temi di innovazione abilitanti per l'attuazione del federalismo e rilevanti per il contrasto della crisi economica; la convergenza delle risorse statali, regionali e locali su obiettivi condivisi ed in particolare per la realizzazione di infrastrutture abilitanti sul territorio; l'ottimizzazione del rendimento delle scarse risorse disponibili mediante il riutilizzo ed il trasferimento delle soluzioni realizzate e delle esperienze maturate; una gestione efficiente dell'attuazione mediante una adeguata azione di coordinamento a livello regionale; il sostegno, mediante attività sussidiarie, dell'affiancamento interregionale nei territori più deboli.

Nel quadro degli strumenti programmatori, giova in particolare soffermarsi sul citato progetto ICAR (Interoperabilità e Cooperazione Applicativa in rete tra le regioni), realizzato nell'ambito dell'infrastruttura Sistema Pubblico di Connettività. Obiettivo principale del progetto è quello di sviluppare un ambiente ICT strumentale ed operativo tra le regioni secondo la logica della cooperazione applicativa, mirando a promuovere l'interoperabilità tra i sistemi informativi di diverse amministrazioni pubbliche, inizialmente regionali. Il primo ambito di intervento comprende sette domini applicativi (Sanità, Anagrafe, Aree Organizzative Omogenee, Lavoro e servizi per l'impiego, Tassa automobilistica regionale, Osservatorio Interregionale sulla rete distributiva dei carburanti, Sistema interregionale di raccordo con CINSEDO, Centro interregionale studi e documentazione). La cooperazione applicativa è un concetto chiave della collaborazione e cooperazione in campo informatico poiché è l'effettiva possibilità di una amministrazione di accedere, con pieno valore giuridico, a servizi di un'altra amministrazione per ricavarne informazioni e dati, di aggiornare *data base* di interesse di più enti, di svolgere procedimenti informatizzati tra più amministrazioni nei quali ciascuna immette i dati e i documenti informatici di propria competenza.

La cooperazione applicativa scongiura la duplicazione dei dati permettendo, come sottolineato dal professor Fuggetta nell'audizione del 16 settembre 2009, un'esecuzione distribuita, a fronte di una progettazione e di una sistematicità definite a priori in modo univoco.

L'effettiva interoperabilità delle banche dati acquista interesse ancora maggiore nel quadro di evoluzione delineato dal federalismo fiscale. In ambito fiscale è stato per esempio evidenziato dai rappresentanti della SOGEI in sede di audizione, come la normativa attuale appaia poco adeguata a recepire le istanze di regioni ed enti locali, disponendo la trasmissione massiva di dati dal sistema centrale della fiscalità verso la periferia. Tale soluzione risulta infatti estremamente onerosa, poiché presuppone la necessità di replicare le banche dati, con le correlate misure di sicurezza e le complicazioni gestionali dovute al naturale disallineamento che si produce nel tempo tra l'archivio di origine e le sue repliche totali o parziali.

Un processo cooperativo di gestione delle informazioni, è stato sottolineato, dovrebbe invece prevedere un sistema centrale, in grado di acquisire in modo pianificato, strutturato e sicuro, le informazioni provenienti dalle amministrazioni periferiche di competenza e degli accessi locali attraverso i quali ogni ente possa accedere alle informazioni consentite, utilizzando gli strumenti forniti dall'amministrazione o reperibili sul mercato. In tal modo, si utilizzerebbe un limitato numero di banche dati di riferimento di interesse nazionale aggiornate, consistenti e correlabili tra loro, con notevole riduzione dei costi di gestione e per la sicurezza.

Le province svolgono un'azione di attrazione verso i piccoli comuni, spingendoli alla creazione di forme aggregative quali le alleanze locali per l'innovazione e fornendo sostegno per la presentazione di progetti condivisi. Ad esempio, all'Avviso del CNIPA sulle Alleanze locali per l'innovazione nei piccoli comuni, hanno partecipato 65 province con 51 progetti di CST/ALI (Centri servizi territoriali/Alleanze locali) presentati (31 con ruolo di capofila, 34 non capofila). I progetti hanno coinvolto 2.122 piccoli comuni (pari al 37 per cento dei comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti).

Per quanto riguarda i comuni, in vista del prossimo passaggio del sistema anagrafico INA-SAIA (Indice Nazionale delle Anagrafi-Sistema di Accesso ed Interscambio Anagrafico) sul Sistema Pubblico di Connettività, è stata evidenziata l'opportunità che la titolarità dei dati delle anagrafi e il controllo sul loro utilizzo da parte di altri soggetti pubblici rimanga principalmente di competenza comunale. Giova, infine, richiamare l'accordo quadro stipulato fra l'ANCI e il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione nel maggio del 2009 che ha portato alla messa in funzione di canali di erogazione quali le Reti Amiche.

#### *7. Il rapporto tra pubbliche amministrazioni e mercato.*

Per quanto riguarda le imprese del settore della tecnologia dell'informazione e della comunicazione (ICT), va detto che queste sono fortemente orientate verso la pubblica amministrazione, nella quale ravvisano un potenziale cliente di grande interesse. La pubblica amministrazione rappresenta infatti un mercato ottimale per le imprese che vendono beni e servizi ICT.

Da una parte, infatti, la tecnologia ICT si presta, per la sua ricchezza e duttilità, ad impieghi potenzialmente rivoluzionari in tutti i settori di produzione di beni e servizi, e quindi anche in quello, pur peculiare, dell'amministrazione della cosa pubblica; dall'altra parte, sono evidenti i benefici in termini di risparmio di spesa, efficienza, trasparenza e celerità sia delle procedure interne sia dei rapporti con i cittadini che la pubblica amministrazione e la collettività trarrebbero dallo sfruttamento delle risorse e potenzialità insite in tale tecnologia, il cui sviluppo, tra l'altro, è in continua e fulminea espansione.

Non per caso, la sezione di Confindustria che rappresenta le aziende del settore ha elaborato un proprio piano per la digitalizzazione del Paese — in qualche modo complementare a quello del Governo, sul quale Confindustria esprime un giudizio positivo —



progettando, anche in assenza di una espressa domanda pubblica in tal senso, strumenti e servizi informatici di pubblica utilità da proporre alle amministrazioni locali, regionali e statali per la gestione, strumenti e servizi applicabili ai più disparati campi dell'attività pubblica: sanità, consumi energetici, turismo, contabilità pubblica, processo civile, etc.

A fronte di questa ridondanza di offerta di tecnologia ICT e dell'oggettivo interesse pubblico alla digitalizzazione della pubblica amministrazione, la domanda pubblica risulta insufficiente per più aspetti.

Innanzitutto, la spesa pubblica, pur sempre rilevante, risulta in costante diminuzione di anno in anno ed è finalizzata più alla manutenzione dell'esistente che ad investimenti innovativi, con una conseguente dequalificazione. Si aggiunga che spesso le pubbliche amministrazioni pagano le imprese fornitrici con forte ritardo: un fenomeno, questo, che si presenta più o meno accentuato a seconda delle aree del Paese e che naturalmente non riguarda soltanto le imprese del settore ICT. Il ritardo nei pagamenti è tuttavia particolarmente dannoso quando colpisce aziende che, per la natura dei beni che producono, hanno bisogno di continui investimenti in miglioramenti tecnologici per tenere il passo con la ricerca. Ne deriva che alcune aziende medie o piccole dotate di tecnologie particolari o di competenze professionali rare siano costrette a rinunciare al rapporto con la pubblica amministrazione, con danno per entrambe le parti. Si aggiunga, ancora, che circa un terzo della spesa pubblica in tecnologie ICT è a vantaggio di imprese *in house*, ossia di imprese di proprietà dello stesso soggetto pubblico acquirente (secondo Confindustria opererebbero in Italia circa 400 imprese pubbliche di informatica), il che scoraggia fortemente la concorrenza e quindi la ricerca di sempre migliori soluzioni mirate per la pubblica amministrazione.

Il problema dell'insufficienza della spesa pubblica potrebbe, a giudizio del sistema delle imprese (Confindustria), essere risolto, almeno in parte, utilizzando lo strumento della finanza di progetto (*project financing*) – finora impiegato solo per le opere pubbliche in senso stretto – anche per la realizzazione di servizi informatici.

È tra l'altro evidente che la spesa in tecnologia ICT, data la sua natura di spesa per investimenti di razionalizzazione, è destinata a generare effetti virtuosi in termini non solo di miglioramento dei servizi pubblici offerti, ma anche di riduzione della spesa relativa.

Un secondo problema nel rapporto tra domanda pubblica ed offerta privata è rappresentato dal sistema delle gare pubbliche, che, a giudizio delle imprese operanti nel settore (Confindustria), è sbagliato: sbagliato in primo luogo per l'eccessivo numero delle stazioni appaltanti (20 mila) e in secondo luogo per l'inadeguatezza dei commissari di gara, i quali sono per lo più sprovvisti di competenza nel settore delle tecnologie ICT e dell'informatica, con la conseguenza che, non essendo in grado di apprezzare la differenza qualitativa tra i prodotti offerti, aggiudicano le gare col criterio del massimo ribasso, disincentivando così la concorrenza tra le imprese per il miglioramento dei prodotti. Questo problema potrebbe peraltro essere risolto mediante l'istituzione di un registro nazionale di commissari di gara nel settore

delle tecnologie ICT nel quale iscrivere soltanto persone che, oltre a godere dei necessari requisiti di probità, possiedano la preparazione necessaria per valutare appieno i prodotti offerti.

È stato inoltre segnalato dagli esperti che, quando acquista beni e servizi informatici, la pubblica amministrazione è spesso un contraente debole. Questo non perché manchino le norme, ma perché mancano gli strumenti operativi, gestionali e contrattuali attraverso i quali la pubblica amministrazione possa affermare una diversa posizione. Le imprese contrattano infatti attraverso contratti di adesione, e la pubblica amministrazione si trova spesso sotto questo profilo scoperta, perché le mancano le competenze giuridico-informatiche per controbilanciare la forza della controparte, con la conseguenza che, spesso, la pubblica amministrazione non riesce a far valere le norme scritte a suo favore.

Un terzo problema segnalato dalle imprese — ma che solo fino ad un certo punto può considerarsi un problema nel rapporto della pubblica amministrazione con le imprese stesse e che difficilmente può essere risolto con un intervento pubblico — è rappresentato dalla inadeguatezza qualitativa della domanda che viene dalle pubbliche amministrazioni, la quale, per difetto di risorse o per mancanza di mentalità degli amministratori, non sfrutta appieno le potenzialità di innovazione insite nelle tecnologie informatiche.

Ad esempio, è stato segnalato (Confindustria) che fino ad oggi l'informatica è stata usata soprattutto per migliorare i processi interni alle pubbliche amministrazioni, mentre si potrebbe e dovrebbe usarla anche per migliorare il rapporto con cittadini e utenti. D'altro canto è stata sottolineata (Confapi) la necessità di una visione d'insieme del progetto di razionalizzazione in chiave ICT di una amministrazione: per ottenere miglioramenti di efficienza non basta infatti informatizzare il rapporto con l'utenza (*front-office*), ma occorre informatizzare anche i processi interni (*back-office*).

Va detto, peraltro, che un ostacolo importante che si frappone all'utilizzo della tecnologia ICT nel rapporto con i privati fruitori dei servizi pubblici è da una parte la mancanza di una competenza informatica diffusa nella popolazione e dall'altra la mancanza della necessaria infrastruttura tecnica in una parte del Paese (problema del cosiddetto *digital divide* — si veda, al riguardo, il paragrafo 8). Al riguardo, è stato osservato (Microsoft) che, per quanto le iniziative in corso per assicurare l'interoperabilità dei sistemi siano senza dubbio importanti, è tuttavia necessario unificare queste iniziative e addivinare ad un sistema unico che costituisca una infrastruttura nazionale. In generale, è stata sottolineata (Fastweb) la tendenziale mancanza di mentalità e di preparazione tecnico-informatiche nei funzionari e nei dirigenti della pubblica amministrazione, pur nel riconoscimento che non mancano in Italia casi di eccellenza nella informatizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Un quarto problema segnalato dalle imprese — che però attiene al rapporto con le imprese solo indirettamente — è rappresentato dalla frammentazione della domanda pubblica: un problema che in parte deriva dalla mancanza di mentalità anzidetta, in parte dalla struttura composita del soggetto pubblico. Le singole amministrazioni procedono nell'acquisto di servizi informatici per lo più in modo non