

coordinato, senza cioè una previa verifica di quanto fatto da altre amministrazioni pubbliche operanti nello stesso settore. Ciò concorre alla più volte rilevata mancanza di interoperabilità dei sistemi e quindi l'incomunicabilità dei dati e delle informazioni per via telematica.

È importante, in conclusione, fare in modo che sia la pubblica amministrazione — attraverso un dialogo costante — a fare da elemento trainante verso il mercato, il quale deve mettere a disposizione, in regime di concorrenza, prodotti e sistemi che siano realmente di pubblica utilità.

8. *Le infrastrutture informatiche.*

L'offerta in rete di servizi pubblici e privati a cittadini ed imprese è strettamente collegata al potenziamento delle infrastrutture di rete, processo che riveste un ruolo importante quale garanzia di parità di accesso alla società dell'informazione. L'indisponibilità di servizi in banda larga, in particolare, si traduce nell'esclusione di fasce di popolazione ed aree economiche dai benefici collegati alla circolarità dell'informazione incidendo sulla competitività delle aree interessate.

Nel corso dell'indagine conoscitiva è stato ricordato come l'Italia abbia avviato consistenti investimenti infrastrutturali in nuove reti fin dall'inizio del 2000, rallentandoli, tuttavia, progressivamente nel corso del decennio.

Lo stato attuale della rete infrastrutturale vede il 5 per cento della popolazione italiana vivere in aree servite da centrali telefoniche prive di collegamenti in fibra ottica e pertanto caratterizzate da problemi di *digital divide* (mancanza o difficoltà di accesso e fruizione ai servizi ITC) di lungo periodo. Un ulteriore 7 per cento della popolazione si trova in aree in cui l'interconnessione alla rete avviene con cavi di rame e in cui il *digital divide* è valutato di medio periodo. Sebbene la percentuale totale di popolazione in *digital divide* corrisponda al 12 per cento, ovvero a circa 8 milioni di persone, il problema appare tanto più rilevante se si considera che tale percentuale corrisponde in gran parte alla popolazione di piccoli comuni situati in zone che per la loro conformazione geografica rendono i lavori di posa o di sistemazione della rete particolarmente complessi ed onerosi.

Il fattore di maggiore criticità permane tuttavia la completa assenza di collegamenti in fibra ottica nelle aree a scarsa densità abitativa quali i comuni con popolazione inferiore ai 2.000 abitanti, le aree rurali e le comunità montane. Tali aree sono spesso caratterizzate anche da bassa redditività; si tratta, infatti, delle « aree a fallimento di mercato », scarsamente appetibili agli investitori privati.

In merito alla copertura geografica, sulla base della « Rilevazione sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni locali Anno 2007 » dell'ISTAT, si può ancora aggiungere che la banda larga non ha un elevato grado di diffusione specialmente nelle zone del Nord-ovest e del Mezzogiorno. Dati più recenti dell'Osservatorio Italia digitale 2.0 hanno rilevato che in termini di numero di cittadini esclusi la maggiore incidenza del problema è riferibile a Veneto, Lombardia e Sicilia.

Il *digital divide* può essere misurato, oltre che in base alla copertura ADSL, anche sulla velocità di collegamento: si trova, quindi, in situazione di *digital divide* di prima generazione la popolazione non coperta dal servizio a banda larga, mentre il *digital divide* di seconda generazione riguarda la popolazione non raggiunta da servizi a banda ultra larga con velocità superiore a 20 Mb. A tale proposito, nel corso dell'indagine, è stato rilevato che il *digital divide* riguarda oltre 5 milioni di cittadini per la prima generazione di ADSL (quindi fino a 7 Megabit al secondo) e 23 milioni per la seconda generazione (fino a 20 Megabit al secondo).

Annulare il *digital divide* presuppone pertanto maggiore capacità di banda e migliore copertura territoriale. Le soluzioni sono molteplici e, diversamente dal passato, allorché si ipotizzava una rete da realizzarsi interamente in fibra ottica, appare sempre più realistico pensare per il futuro ad una combinazione di modalità diverse, basate su soluzioni tecnologiche miste — che permettono l'utilizzo dei collegamenti in rame già esistenti — e soluzioni senza filo (*wireless local loop*) o basate sulla tecnologia satellitare.

Gli operatori del settore, fra i quali Fastweb, hanno da parte loro rilevato l'importanza di studiare, promuovere e proporre già nell'immediato l'impiego di tecnologie e/o servizi, infrastrutture e piattaforme tecnologiche di nuova generazione come unica possibilità per lo sviluppo delle reti di nuova generazione.

Appare infatti fondamentale fare in modo che la pubblica amministrazione utilizzi con efficacia i nuovi sistemi tecnologici che si affacciano sul mercato, con particolare riferimento a quelli volti a consentire una capacità di raccolta dei dati molto superiore a quanto attualmente consentito dai *server*.

Per quanto riguarda la pubblica amministrazione, il grado di penetrazione della banda larga risulta pari al 50 per cento delle postazioni delle amministrazioni centrali, attestandosi al 59,9 per cento nell'amministrazione locale, in cui la quasi totalità dei comuni medio-grandi possiede un collegamento a banda larga, per scendere al 49,3 per cento nei piccoli comuni.

La situazione è più critica se ci si rivolge all'utenza privata, per la quale l'alfabetizzazione informatica è un processo ancora da completarsi considerato che solo il 47 per cento dei cittadini italiani nella fascia d'età compresa tra i 15 e i 74 anni accede tramite internet ai servizi *on-line* e appena il 39 per cento delle famiglie dispone di una connessione in banda larga.

A tal fine, l'audizione del Vice Ministro Romani ha evidenziato come la digitalizzazione abbia costituito l'obiettivo strategico dell'attività del Dipartimento per le comunicazioni, sia per quanto riguarda la televisione, con lo *switch-off* delle reti analogiche, sia relativamente alla banda larga, con il progetto « Italia a 20 megabit al secondo », per il potenziamento delle infrastrutture di rete di comunicazione elettronica. Nel presupposto dell'importanza per lo sviluppo del sistema Paese di una diffusione omogenea sul territorio delle reti a banda larga, il Vice Ministro ha evidenziato come la pubblica amministrazione, le aziende ed i singoli privati potranno considerare le comu-

nicazioni elettroniche un mezzo alternativo ai canali tradizionali solo se l'intero Paese si doterà di un'infrastruttura adeguata.

I progetti di infrastrutturazione della rete e di implementazione dei servizi sono, quindi, intimamente correlati e complementari: creare un'infrastruttura capace di supportare i servizi rappresenta, dunque, la condizione per lo sviluppo del piano *e-gov* 2012 del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione e, per tali ragioni, è stato evidenziato come i due piani siano stati presentati in modo coordinato dai due ministeri — pubblica amministrazione e sviluppo economico e comunicazioni — nel progetto « Cittadinanza digitale ». L'accesso alle infrastrutture di telecomunicazione a banda larga e alle tecnologie informatiche evolute è infatti riconosciuto ormai come uno dei bisogni primari per lo sviluppo sostenibile di un territorio.

Il progetto « Cittadinanza digitale » — che porterà un collegamento in reale banda larga a ogni cittadino italiano — ha un valore complessivo pari a 1.471 milioni di euro; esso è finanziato prevalentemente da risorse pubbliche. Il Vice Ministro ha peraltro evidenziato che si attende lo stanziamento di 800 milioni di euro, approvato con la legge 18 giugno 2009, n. 69, a valere sui fondi FAS per il periodo 2007-2013, che il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) sta valutando tenuto conto del quadro economico generale. Tali risorse hanno l'obiettivo di attrarre anche investimenti privati, poiché verranno erogate mediante un meccanismo di *project financing*, su gara a evidenza pubblica, per reti aperte volte alla fornitura di servizi di comunicazione avanzata in tutto il Paese. Il progetto è già operativo in coordinamento con le regioni, mediante convenzioni operative e accordi di programma.

Pertanto, a fronte dei finanziamenti non ancora erogati di fondi ministeriali, si stima di raggiungere gli stanziamenti necessari anche con i 264 milioni di euro, già impegnati per interventi nella rete di *backhaul* allo scopo di collegare le aree prive di servizi di connettività, e con le risorse provenienti dagli enti territoriali nonché con gli investimenti, difficilmente quantificabili, attesi dai privati.

Ulteriori fondi sono stati reperiti sul versante europeo (fondi FEASR, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale). La Commissione europea col Regolamento (CE) N. 74/2009 del Consiglio del 19 gennaio 2009, ha modificato il Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), per destinare 1 miliardo di euro per estendere e migliorare le infrastrutture relative all'accesso alla banda larga in Europa. Il progetto nazionale dunque potrà essere integrato di ulteriori 188 milioni di euro (di cui 94 milioni di euro comunitari e 94 milioni di euro della quota parte nazionale) da investire nelle aree « C » (ovvero rurali a sviluppo intermedio) e « D » (rurali con problemi complessivi di sviluppo) del Paese.

Al contempo, nel corso dell'indagine conoscitiva è emerso come si stia cercando di superare la mancanza dei collegamenti in fibra ottica, soprattutto nelle aree a scarsa densità abitativa e scarsamente appetibili per operatori di telecomunicazione a capitale privato, attraverso il citato progetto del Dipartimento per le comunicazioni

« Italia a 20 megabit » che vedrà il coinvolgimento diretto di circa 50.000 persone, nei quasi quattro anni necessari ad eseguire i lavori, sia di manodopera sia di progettazione, con benefici diretti e indiretti alla cittadinanza, al mondo delle imprese e alle istituzioni.

9. *L'offerta in rete di servizi pubblici per i cittadini.*

Nell'analizzare l'offerta in rete di servizi pubblici per i cittadini dobbiamo partire dal Piano industriale del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Tra le finalità del Piano vi è, in primo luogo, quella di porsi come momento di sintesi dei progetti che le amministrazioni pubbliche stanno portando avanti nell'obiettivo comune di informatizzare il Paese. Al centro del Piano vi sono da una parte la figura del « cittadino-utente », e dall'altra la realizzazione di servizi in rete efficienti e facilmente fruibili, che limitino sempre di più la rinuncia, da parte del medesimo « cittadino-utente » a seguire tale modalità operativa. Rinuncia che spesso, come ha esposto nella sua relazione il prof. Rocchetti, dipende dal fatto che il cittadino vive l'aumento dell'informatizzazione come un aumento della burocrazia. Nella strategia del Piano industriale, in linea con le moderne teorie in materia di *marketing* pubblico, la figura della pubblica amministrazione passa da soggetto erogatore dei servizi *super partes* a soggetto al servizio dell'utente, con l'obiettivo di migliorare quanto più possibile il servizio reso — lavorando in primo luogo sul *front office* — e sottoponendosi a valutazioni di gradimento.

In quest'ottica il Ministro, nel corso della sua audizione, ha in particolare richiamato i positivi risultati conseguiti con i progetti in rete focalizzati sulla *customer orientation* e sulla *customer satisfaction*, quali in particolare: « Linea Amica », volto a realizzare un sistema unificato di *hardware e software* e regole comuni per un call center unico della pubblica amministrazione; « Reti Amiche », con l'introduzione di sportelli privati in parallelo a quelli pubblici per la distribuzione dei prodotti della pubblica amministrazione; « Emoticons — Mettiamoci la faccia », sistema finalizzato ad acquisire in via diretta dal cittadino una valutazione sul servizio ricevuto. La necessità di sistemi di *customer service* è stata sottolineata nella sua relazione dal prof. Liscia, nell'ottica di creare sistemi di servizi incentrati sulla relazione, che permettono di rispondere ai reali bisogni dei cittadini.

L'obiettivo prefissato è quindi quello di rendere disponibili on line tutti i servizi delle pubbliche amministrazioni, perseguendo così l'altrettanto importante obiettivo di rendere la pubblica amministrazione un fattore determinante dello sviluppo dell'economia nazionale, riducendo i costi per la collettività.

Dalle audizioni svolte è peraltro emerso come per raggiungere tali finalità il lavoro da fare sia ancora molto e come occorra partire, come sopra evidenziato, da una coerente ed efficace attività programmatica. Ad esempio i docenti universitari esperti della materia hanno concordato nel mettere in evidenza la duplicazione di siti locali, regionali, statali che offrono al cittadino lo stesso servizio, quando ne

basterebbe uno solo. Si tende così a creare una replica del mondo fisico, come sottolineato dal prof. Fuggetta, che non tiene conto della mancanza di confini della rete. Un altro esperto, il prof. Roccetti, ha sottolineato come un fiorire di servizi, spesso sovrapposti tra loro, conduca a quella che egli stesso ha definito «*cyber* balcanizzazione».

Nel corso dell'audizione il Ministro ha illustrato, attraverso un documento consegnato alla Commissione, lo stato dei progetti suddivisi per le aree di intervento su cui è impostato il piano industriale, che sono state focalizzate nei seguenti ambiti: Interazione digitale scuola famiglia; Strumenti innovativi per la didattica digitale; Notificazioni telematiche delle comunicazioni e degli atti processuali; Certificati giudiziari on line; Trasmissione telematica delle notizie di reato dalle forze di polizia alle Procure; Digitalizzazione del ciclo delle prescrizioni e dei certificati medici; Fascicolo Sanitario Elettronico, già avviato — com'è noto — in alcune regioni; Impresa in un giorno; Passaporto elettronico e carta d'identità; Anagrafe comunale unitaria con sistema catastale degli immobili; Casella elettronica certificata per i cittadini, le amministrazioni pubbliche, le imprese e i professionisti; Fatturazione elettronica verso la pubblica amministrazione; Pagamenti on line verso la Pubblica Amministrazione. Un positivo punto di partenza sarà l'avvio, da gennaio 2010, della casella di posta elettronica certificata per ciascun cittadino che lo richieda, necessaria per dialogare con la pubblica amministrazione con lo stesso valore della raccomandata a/r.

Il Ministro ha altresì sottolineato, nel corso dell'audizione, come finora gli obiettivi fissati dal Piano siano stati realizzati senza costi aggiuntivi per lo Stato — tenuto conto della difficile congiuntura economica — ma comunque con grandi potenzialità che potranno realizzarsi pienamente una volta avuta la ripresa dei finanziamenti per il settore.

Nel corso dell'indagine conoscitiva è quindi emersa l'importanza di assicurare l'accessibilità ai servizi *on line* ed in questo il ruolo del governo centrale è anche quello di creare le condizioni di sistema per lo sviluppo e per degli standard che consentano di disporre di obiettivi e modelli conformi che evitino che il cittadino rinunci all'utilizzo dei servizi *on line*. Tale obiettivo deve ovviamente calarsi nel mutato assetto istituzionale e nell'aumentata autonomia regionale, come sottolineato nel corso delle audizioni dai rappresentanti delle regioni e degli enti locali. In proposito, va rilevato come la questione attenga in primo luogo all'impostazione che si intende privilegiare, tenendo conto del quadro normativo e programmatico in essere.

Nello sviluppo dei servizi forniti al cittadino da parte delle pubbliche amministrazioni, va programmata una maggiore offerta dei servizi di tutte le amministrazioni locali, in particolare dei comuni. Il rapporto con i cittadini e l'erogazione di servizi avviene negli enti locali specialmente attraverso il sito web istituzionale, presente nel 78,9 per cento delle amministrazioni. Praticamente tutti i comuni con più di 100.000 abitanti dispongono di un sito web, mentre la percentuale scende al 70,8 per cento dei piccoli comuni. Quasi tutte le amministrazioni consentono un accesso al proprio sito di tipo visivo/informativo, l'81,8 per cento permette di scaricare modulistica,

mentre è decisamente bassa la percentuale se si considera la possibilità per il cittadino di interagire col sito. Il 17,4 per cento dei siti offre servizi di acquisizione e inoltro di modulistica, il 16,7 per cento servizi di accesso a banche dati o scambio di informazioni personalizzate e solo il 3,2 per cento offre servizi che consentono una procedura totalmente informatizzata dei servizi erogati. Infine solamente il 9,1 per cento delle amministrazioni consente pagamenti on line. Per quanto riguarda in particolare l'offerta in rete dei servizi comunali, questa appare ancor meno organizzata ed indirizzata soprattutto al dialogo in rete con gli enti centrali della pubblica amministrazione, mentre i servizi on line per gli utenti sono ancora poco diffusi e incentrati su contenuti informativi (59 per cento dei siti web dei comuni) piuttosto che su servizi interattivi. Nel dettaglio, da dati frutto di un'indagine curata dall'Osservatorio della rete dei centri regionali di competenza sull'*e-government*, si ricava che i servizi di competenza comunale erogati in modalità transattiva sono 31, di cui in realtà solo il 40 per cento è gestito dal sito istituzionale del singolo Comune. Risulta infatti una prevalenza di servizi gestiti da altri soggetti, quali ad esempio le società di riscossione tributi. Per i servizi di anagrafe, alcuni comuni come Milano, Perugia, in prospettiva Roma ed altri comuni minori, hanno usufruito per l'erogazione di certificati dello stato civile della collaborazione logistica di Poste italiane.

10. Conclusioni.

L'ampiezza dei temi toccati dall'indagine e la platea dei soggetti ascoltati dalla Commissione hanno consentito di tracciare nei paragrafi che precedono un quadro aggiornato sullo stato dell'informaticizzazione delle pubbliche amministrazioni nel nostro Paese e di ricostruire in modo puntuale e analitico il quadro normativo e organizzativo di riferimento, mettendo in luce i passi avanti compiuti e i nodi che ancora restano da sciogliere.

Il quadro normativo vigente risulta articolato, completo e supportato da una concezione estremamente avanzata, quella di una pubblica amministrazione in grado di mettere a frutto tutte le potenzialità connesse con l'uso delle nuove tecnologie dell'informazione, in ossequio ai principi di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza ed al servizio della collettività.

L'indagine ha peraltro messo in evidenza tutte le difficoltà legate alla concreta attuazione di questa prospettiva così avanzata, facendo emergere gli ostacoli che si frappongono alla realizzazione di una pubblica amministrazione veramente moderna ed in sintonia con i bisogni dei cittadini.

Da un lato è emersa nel corso delle audizioni la carenza di una normativa secondaria di carattere tecnico che traduca in concreto i principi posti a livello generale.

Per altro verso, è stato evidenziato come le strutture amministrative mostrino in alcuni casi una notevole lentezza ad adeguarsi ai nuovi principi, per motivi legati in parte al mancato funzionamento pratico dei meccanismi di coordinamento, in parte alle difficoltà nella

gestione delle risorse, in parte a carenze di natura tecnica. Il quadro complessivo testimonia più in generale una difficoltà progettuale delle strutture amministrative, che contrasta con i nuovi moduli di un'amministrazione snella, rapida ed efficace, capace di sostenere e rilanciare il sistema-Paese ed al servizio dei cittadini.

Sotto questo aspetto è stato osservato, in particolare dagli esperti, che l'informatizzazione dei processi di per sé non porta necessariamente ad una modernizzazione dei servizi offerti. Perché l'uso delle tecnologie informatiche si traduca in un aumento dell'efficienza della pubblica amministrazione occorre che esso sia supportato da una capacità progettuale da parte delle amministrazioni. L'informatica è al servizio dell'attività amministrativa e solo sulla base di una razionale, accurata e consapevole attività di snellimento, di semplificazione e di adattamento dei procedimenti amministrativi alle nuove esigenze di celerità e di trasparenza nell'offerta dei servizi pubblici essa può dare frutti maturi.

Gli esperti, in particolare, hanno sottolineato come le tecnologie dell'informatica siano un mero « fattore abilitante », uno strumento che deve essere accompagnato da altri interventi che riguardano le norme, il rinnovamento culturale, i sistemi di programmazione e controllo e la formazione delle competenze necessarie. L'informatizzazione non può servire di per sé a risolvere i problemi dell'azione amministrativa in particolare sul lato problematico del sistema delle gare pubbliche, della posizione debole della pubblica amministrazione come contraente e della frammentazione e dalla inadeguatezza qualitativa della domanda che viene dalle pubbliche amministrazioni, la quale non sfrutta appieno le potenzialità di innovazione insite nelle tecnologie informatiche. Solo una amministrazione di qualità può consentire al processo di informatizzazione di tradursi in formidabile spinta per lo sviluppo del Paese. Anche l'analisi dei problemi emersi dalla valutazione del rapporto tra pubbliche amministrazioni e mercato dell'ICT conferma questo dato.

Quel che sembra mancare è dunque un cambio di mentalità da parte della pubblica amministrazione, necessario per rimanere al passo con l'evoluzione tecnologica e le nuove frontiere che essa apre. Su questo aspetto occorre, come evidenziato da quasi tutti i soggetti auditi, puntare maggiormente sulla formazione all'interno delle pubbliche amministrazioni. In particolare occorrerebbe promuovere atti di indirizzo condivisi con le regioni e gli enti locali per la stipula di protocolli uniformi che assicurino un'unitarietà sia nella formazione sia, di conseguenza, nel linguaggio da adottare con i soggetti esterni. Allo stesso tempo, per far attecchire l'offerta di servizi in rete per i cittadini, è necessario che si diffonda nella società una adeguata alfabetizzazione informatica. Il costo dell'ignoranza informatica è stimato in 2 miliardi di euro annui con riferimento al solo settore sanitario.

Per accelerare tale processo potrebbe anche valutarsi, in futuro, di individuare, con un intervento legislativo, una data finale per il passaggio delle amministrazioni alla modalità operativa digitale, in analogia a quanto avvenuto per il superamento dal sistema analogico verso quello digitale.

Per quanto riguarda il profilo delle risorse disponibili per portare avanti l'obiettivo dell'informatizzazione delle nostre strutture pubbliche, è necessario riflettere su alcune componenti quantitative e qualitative della spesa.

Sul piano quantitativo, da un confronto con gli altri paesi europei, emerge che la spesa *pro capite* per l'ICT da parte della pubblica amministrazione del nostro Paese risulta inferiore a quella della maggior parte dei Paesi europei. In una rilevazione fornita dal CNIPA che ha interessato 16 paesi dell'Unione europea, l'Italia occupa il dodicesimo posto, con una spesa *pro-capite* di 51,3 euro annui, a fronte dei 254,8 euro della Svezia, cui spetta il primo posto, dei 147,5 euro del Regno Unito, degli 86 euro della Francia e dei 72,3 euro della Germania. In particolare per quanto riguarda gli interventi per lo sviluppo della banda larga appare fortemente auspicabile sollecitare lo stanziamento di congrue risorse per assicurare che l'Italia sia ai livelli degli standard europei.

Sul piano qualitativo, si registra un peso eccessivo della quota di spesa destinata alla gestione ed alla manutenzione dei sistemi informativi rispetto a quella destinata allo sviluppo e agli investimenti. Nel 2008 si è registrato sotto questo profilo un miglioramento piuttosto significativo nelle amministrazioni centrali: la quota di spesa destinata allo sviluppo è infatti passata dal 45,8 per cento del 2007 al 54, 2 per cento del 2008. Resta peraltro da verificare se il dato sia ascrivibile ad un'effettiva inversione di tendenza o non sia un dato episodico, riferibile ad un singolo anno.

Inoltre le attuali modalità di formazione del bilancio non risultano in grado di cogliere le potenzialità connesse alle spese per investimenti in un settore quale quello dell'informatizzazione. Gli investimenti in questo settore rappresentano un costo nell'immediato i cui benefici sono destinati a prodursi a distanza di tempo ed in favore di unità organizzative diverse da quelle che hanno determinato la spesa. È necessario al riguardo individuare nuovi strumenti per la valutazione degli investimenti che tengano conto della complessità di questo fenomeno.

Le spese per l'ICT scontano poi quella che è in generale una delle principali carenze delle politiche di spesa pubblica: il divario tra spesa programmata, in sede prima triennale e poi annuale, e spesa effettivamente erogata, che generalmente si attesta ad un livello più basso. Questo fattore ha ripercussioni fortemente negative sulla qualità della spesa, in quanto le riduzioni del *budget* pianificato tendono a scaricarsi sugli investimenti, laddove la gestione prosegue inalterata. Il problema dell'effettiva capacità di spesa di risorse stanziate assume una rilevanza centrale. L'ultima relazione del CNIPA sullo stato dell'ICT delle pubbliche amministrazioni segnala come le percentuali di spesa più basse in ICT da parte delle regioni del sud e delle isole rispetto alle altre aree del Paese siano da imputare non ad un'effettiva carenza di fondi ma all'incapacità complessiva di spendere efficacemente risorse disponibili.

Sempre su un piano generale, le misure di contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni adottate negli ultimi anni per consentire il rispetto dei vincoli di finanza pubblica hanno operato in

maniera non selettiva, determinando, almeno con riferimento al bilancio dello Stato, riduzioni di spesa di carattere orizzontale, che hanno investito tutti gli stanziamenti per l'informatizzazione, senza operare alcuna considerazione dei diversi livelli di efficienza ed efficacia della spesa. Le economie di spesa dovrebbero invece essere operate verticalmente, attraverso una quantificazione del reale equilibrio costi-benefici di un investimento.

Nell'ambito della spesa per lo sviluppo, risulta inoltre preponderante la parte destinata al supporto dei procedimenti interni rispetto a quella volta al miglioramento dei servizi resi nei confronti dei cittadini, per una spiccata tendenza a privilegiare la domanda interna rispetto a quella esterna. Nel corso delle audizioni è emerso come solo il 10 per cento della spesa complessiva sia stato destinato ai servizi, mentre la maggior parte degli investimenti riguarda l'ammodernamento delle dotazioni strumentali ed il miglioramento delle tecnologie.

Dall'analisi delle spese è emerso un punto cruciale: occorre spendere di più e meglio per allargare l'offerta dei servizi in rete a vantaggio di cittadini e imprese. Sotto questo profilo è emerso come i progetti di implementazione dei servizi e i progetti di infrastrutturazione della rete siano intimamente correlati e complementari: creare un'infrastruttura capace di supportare i servizi rappresenta, dunque, la condizione per lo sviluppo del piano *e-gov* 2012 del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione e, per tali ragioni, è stato evidenziato come i due piani siano stati presentati in modo coordinato dai due ministeri — pubblica amministrazione e innovazione e sviluppo economico e comunicazioni — nel progetto « Cittadinanza digitale ». L'accesso alle infrastrutture di telecomunicazione a banda larga e alle tecnologie informatiche evolute è infatti riconosciuto ormai come uno dei bisogni primari per lo sviluppo sostenibile di un territorio.

Nel corso dell'indagine conoscitiva è stato evidenziato come il livello di informatizzazione della pubblica amministrazione in Italia sia caratterizzato da differenze importanti, giacché situazioni di eccellenza e forte modernizzazione convivono con situazioni più arretrate.

Vi sono regioni che sono all'avanguardia rispetto ad alcuni progetti — quale la cartella clinica informatizzata — ed altre che sono molto in ritardo, dando così luogo ad una situazione estremamente differenziata sul territorio sotto il profilo dei servizi resi ai cittadini. Molti procedimenti amministrativi sono ancora caratterizzati da una forte trasmissione in forma di supporti cartacei di tutti i documenti, legata probabilmente ad una forte criticità in termini di « cultura informatica » dei funzionari e dei dirigenti della pubblica amministrazione, che si trovano a dover gestire piattaforme completamente nuove rispetto a quelle del passato. Si tratta quindi di un problema di carattere culturale, che dovrà essere affrontato e risolto, sia a livello centrale sia locale, rispetto alle possibilità che la tecnologia oggi offre.

È in ogni modo emerso come nel corso degli ultimi anni siano state promosse iniziative che vanno nella giusta direzione, a partire dagli accordi siglati a livello centrale con la pubblica amministrazione locale e quelli con le università.

Esistono peraltro tuttora aree sulle quali è opportuno concentrare una particolare attenzione quale la struttura del sistema scuola, della pubblica amministrazione e il sistema della giustizia. Evidentemente, si tratta di macchine particolarmente complesse, caratterizzate da una forte capillarità di enti e di strutture lungo il territorio italiano, quindi particolarmente difficili da gestire in termini di investimenti informatici.

Sul piano della *governance* sono emersi alcuni dati di particolare rilievo.

Il primo attiene alla esistenza di un quadro organizzativo a livello centrale estremamente articolato nel quale non sempre la definizione degli ambiti di competenza appare ispirato a criteri di razionalità. Sono state messe in evidenza sovrapposizioni e duplicazioni di funzioni che certo non giovano al buon funzionamento di un settore di rilevanza strategica per il Paese.

Il secondo aspetto attiene alla difficoltà di trovare un centro di impulso e di coordinamento unitario delle politiche messe in campo nel settore dell'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni, soprattutto per quanto attiene il rapporto tra Stato, regioni ed enti locali per evitare problemi di interoperabilità.

Sono stati soprattutto i rappresentanti delle associazioni degli enti locali a sottolineare la necessità di evitare che ogni struttura pubblica si doti di una differente modalità di approccio nell'offerta dei servizi on line e nella comunicazione istituzionale. È risultato, infatti, come spesso si assista ad una spiccata capacità, da parte degli enti locali, di rappresentare il *front office* anche attraverso l'informatizzazione, evidenziando un buon livello di comunicazione iniziale. Poi, però, quando si tratta di passare a erogare veri servizi ai cittadini e alle imprese, emergono dei problemi, anche per una difficoltà di coordinamento tra regioni ed enti locali.

È stata evidenziata da più parti la assoluta necessità di rafforzare una linea di indirizzo condivisa, attorno a un unico asse che, nel rispetto delle sfere di autonomia costituzionalmente previste, consenta allo Stato di esercitare le funzioni di coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale ad esso attribuite in via esclusiva dall'articolo 117, comma secondo, della Costituzione. In particolare, da parte degli enti locali è pervenuta la richiesta di essere coinvolti, a livello di programmazione, in un progetto di maggiore ampiezza, con direttive più certe da parte dello Stato.

A queste esigenze si ispira il piano «*e-Government 2012*», presentato dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, on. Renato Brunetta, nel gennaio 2009 e nella stessa direzione sembra andare il «*Piano straordinario Stato, regioni, enti locali per l'attuazione dell'e-government. E-gov 2010*», approvato dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome nella seduta del 9 aprile 2009.