CANTIERI DELLA PA DIGITALE

CITTADINANZA DIGITALE

REPORT 2017

FPA DIGITAL 360

La redazione del report 2017 del Cantiere Cittadinanza digitale
è stata curata da Carlo Mochi Sismondi e Andrea Ivan Baldassarre
I contenuti del report rappresentano il risultato del lavoro di rielaborazione degli spunti emersi
nel corso del dibattito tra tutti i protagonisti del Cantiere.
CANTIERI DELLA PA DIGITALE
Cantiere Cittadinanza digitale - Report 2017 - Edizioni ForumPA - ISBN 9788897169529
I contenuti sono rilasciati nei termini della licenza
Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 3.0 Italia (CC BY-NC-SA 3.0 IT)

Finito di impaginare: marzo 2018
con il contributo di:

CITTADINANZA DIGITALE

REPORT 2017

FPA DIGITAL 360

INDICE

L'INIZIATIVA CANTIERI DELLA PA 5

INTRODUZIONE
IL TAVOLO DI LAVORO DEL CANTIERE CITTADINANZA DIGITALE 7

I RISULTATI DEL CANTIERE 9

1. SERVIZI PUBBLICI DIGITALI IN ITALIA: LO SCENARIO ATTUALE 10

1.1 Diffusione e utilizzo dei servizi pubblici digitali: l'Italia nel contesto europeo
1.2 Un focus sugli enti locali: il rapporto ISTAT sulle tecnologie ICT nella PAL
1.3 Lo stato di avanzamento delle Piattaforme per la Cittadinanza digitale
1.4. Le principali novità del 2017 in tema di servizi online

2. IL CORRETTO RAPPORTO TRA SPORTELLO FISICO E SERVIZIO DIGITALE 15

2.1. Sinergie tra canali fisici e virtuali per il superamento del digital divide
2.2. Un modello di gestione del doppio canale di erogazione: lo sportello polifunzionale

3. QUALITÀ DEI SERVIZI ONLINE DELLA PA 18

3.1. Metodologie di sviluppo dei servizi online
3.2. Multicanalità, mobile first e app della PA
3.3. Informazione, comunicazione e promozione dei servizi
3.4. Aggregazione dei servizi e governance territoriale dell'innovazione

4. INTEROPERABILITÀ E ONCE ONLY PRINCIPLE 23

4.1. Il contesto europeo
4.2. Lo scenario italiano
4.3. I nodi da sciogliere per la nuova interoperabilità
4.4. Le aspettative sul nuovo modello: alcuni punti da chiarire
4.5. La dimensione "interna" dell'interoperabilità
4.5. La dimensione "semantica" dell'interoperabilità: ontologie e linguaggi comuni
4.6. Ulteriori spunti in tema di interoperabilità

5. STANDARDIZZAZIONE DELLE SOLUZIONI PER I SERVIZI ONLINE:
IL PERCORSO DEL CANTIERE 35

5.1. L'esigenza di un percorso condiviso
5.2. I principi generali: semplificazione, linguaggio comune, divisione del lavoro
5.3. Temi di interesse comune e prospettive 2018

I PROTAGONISTI DEL TAVOLO 40

L'INIZIATIVA CANTIERI DELLA PA

di **Eleonora Bove**, *Content manager* FPA

Le esperienze e le buone pratiche sono in grado, se condivise, di dare un vantaggio competitivo ad ogni organizzazione, compresa la pubblica amministrazione che non a torto è stata definita la più grande azienda del Paese. La chiave del cambiamento sta quindi nel rimettere al centro le persone, le loro conoscenze e relazioni. La *sharing knowledge* genera altra conoscenza ed è proprio questo di cui ha bisogno la nostra PA. Non abbiamo bisogno di norme, quelle ce ne sono anche troppe, ma di **relazioni,** in cui coloro che credono che si possa fare innovazione nella pubblica amministrazione possano trovare un patrimonio cognitivo, competenze e know-how per realizzare azioni concrete di innovazione. Nel 2016 FPA ha lanciato i "Cantieri della PA digitale": **laboratori** in cui i più autorevoli operatori pubblici e privati si sono incontrati per discutere e disegnare i percorsi di attuazione della PA digitale in altrettante aree verticali e trasversali dell'informatica pubblica: cittadinanza, documenti, procurement, scuola, pagamenti, sanità, sicurezza e patrimoni pubblici. Ogni Cantiere opera attraverso un **tavolo di lavoro ristretto** che si riunisce 4 volte all'anno ed esamina lo stato dell'arte del tema; gli ostacoli normativi, di risorse o di comportamenti che rendono problematico il cambiamento; le migliori esperienze italiane e straniere; gli scenari tecnologici più avanzati e le possibilità che questi possono aprire; le modalità di realizzazione dei progetti. Obiettivo: accompagnare lo sviluppo digitale dell'amministrazione italiana, attraverso più canali di confronto e approfondimento, per un sistema più equo e sostenibile.

Con Cantieri PA abbiamo dato vita a rapporti basati su linguaggi e valori comuni che hanno generato nuovi saperi ed esperienze. È stato subito un successo, non scontato per un progetto di questo tipo che voleva mettere insieme soggetti pubblici e professionisti dell'ICT con l'obiettivo di lavorare in modo fattivo e attuale ad una PA più veloce, efficiente e attenta alle esigenze dei cittadini. In parole semplici: una PA in grado di produrre "valore pubblico". Solo dall'azione congiunta di tutte le componenti in gioco: governo, imprese, università e cittadinanza attiva può venire l'innovazione. E l'azione di FPA è proprio quella di favorire la collaborazione tra soggetti diversi, ma comunemente impegnati a sostenere il cambiamento, perché questo ultimo sia possibile.

All'edizione 2017 hanno preso parte: in totale 250 soggetti, tra cui 200 operatori della PA provenienti da 115 differenti amministrazioni (tra gli altri: 38 grandi enti centrali, 10 Regioni e 20 comuni capoluogo) e i rappresentanti delle 23 aziende partner dei Cantieri.

Siamo usciti dalle sale convegno per entrare in "cantieri" attivi, dove ci rimboc-chiamo le maniche e ci apriamo allo scambio di visioni e esperienze. Il segreto sono le relazioni ed una metodologia di lavoro nuova, un format rinnovato a partire dai contenuti, che rispondono ad una domanda operativa: "come" fare innovazione.

Abbiamo dato una struttura alla collaborazione, senza rinunciare a metter insieme soggetti, approcci epistemologici e interessi diversi in un unico momento di lavoro. Che non si esaurisce nei quattro incontri in presenza, previsti per ciascun tavolo, ma che prosegue on line sulla **piattaforma** pensata e progettata da FPA affinché il confronto tra i protagonisti del tavolo e tra questi e la propria comunità di riferimento sia continuo. Questo nuovo spazio virtuale non è soltanto strumento di lavoro a supporto del tavolo negli intervalli temporali tra gli incontri in presenza, ma un vero e proprio spazio di condivisione e confronto tra i diversi operatori della PA centrale e locale responsabili dell'attuazione delle specifiche policy inerenti le varie aree verticali del processo di digitalizzazione della PA.

Unendo il lavoro in presenza e l'attività on line, intorno a ciascun tavolo di lavoro si stanno creando delle vere e proprie **comunità epistemiche**, ovvero network di referenti pubblici accomunati non soltanto da analoghi ruoli formali all'interno delle rispettive amministrazioni, ma anche e soprattutto dalla condivisione di expertise, conoscenze e valori comuni rispetto ai processi di innovazione della PA: dai responsabili dello sviluppo dei servizi online per cittadini e imprese, ai referenti dei progetti di dematerializzazione e gestione documentale; dai coordinatori della sicurezza informatica degli enti centrali e locali, ai responsabili dell'innovazione dei processi di approvvigionamento della PA; dai protagonisti dei progetti di innovazione degli ambienti di apprendimento nella Scuola, a quelli relativi alla digitalizzazione del Sistema Sanitario Nazionale.

Le community dei Cantieri si configurano quindi come **laboratori multidisciplinari permanenti.** Un lungo percorso di analisi e condivisione, aperto e interattivo, in cui le politiche vengono esaminate con i tanti punti di vista coinvolti, abbattendo le linee che separano in silos ogni ufficio, ente, processo per far uscire problematiche diffuse e ostacoli a cui trovare, insieme, le soluzioni.

INTRODUZIONE

IL TAVOLO DI LAVORO DEL CANTIERE CITTADINANZA DIGITALE

Il Cantiere Cittadinanza digitale è il laboratorio permanente di FPA dedicato al tema del design e dello sviluppo dei servizi online per cittadini e imprese da parte della PA italiana. Questa seconda edizione, che anche quest'anno ha visto un frequentato e vivace tavolo di lavoro, è stata caratterizzata da due importanti novità.

La prima è stata rappresentata dal cambio di *location*, con lo spostamento degli incontri del tavolo da Roma a **Milano**. Una scelta frutto della **collaborazione con il Comune di Milano**, che ha ospitato presso le sue sedi le quattro riunioni del Cantiere e partecipato attivamente al confronto con suoi autorevoli esponenti, che hanno arricchito il dibattito con visioni, esperienze e progettualità che negli ultimi anni hanno contribuito ad affermare il ruolo guida del Capoluogo lombardo nel panorama delle città italiane maggiormente impegnate sul tema della digitalizzazione.

Un elemento che ci porta alla seconda grande novità del 2017, rappresentata dal deciso spostamento del focus di analisi verso città e territori. Il Cantiere di quest'anno è stato infatti caratterizzato dalla **grande partecipazione degli enti locali**. I lavori hanno infatti coinvolto più 40 di protagonisti dell'innovazione digitale, tra referenti delle quattro aziende partner del Cantiere e rappresentanti di 15 grandi Comuni capoluogo, 2 Province, 1 Città Metropolitana e 6 importanti Regioni. Ne è scaturito un ricco e vivace dibattito, i cui risultati sono presentati nelle pagine che seguono.

Partendo da un'analisi condivisa dei più autorevoli studi sulla diffusione dei servizi pubblici digitali in Italia (Rapporto DESI, eGov Benchmark, Rapporto Istat sull'ICT nella PAL, Rapporto Osservatorio eGovenment del Politecnico di Milano), il tavolo ha concentrato la sua indagine su alcune tematiche di particolare rilevanza strategica: dalle possibili sinergie fra servizi online e sportelli fisici al miglioramento della qualità dell'offerta dei servizi online in termini di flessibilità, accessibilità e *mobile friendliness*; dalla stretta correlazione tra semplificazione e digitalizzazione all'annoso e complesso tema dell'interope-

rabilità, considerato come l'elemento abilitante per la piena attuazione del *once only principle*.

Il tutto nel quadro delle importanti novità intercorse nel corso dell'anno, *in primis* l'approvazione del **Piano triennale per l'informatica nella PA** e l'adozione del **Decreto correttivo al Codice dell'Amministrazione digitale**, entrambi oggetto di approfondimento e discussione nel corso degli incontri di lavoro.

Alle analisi e alle riflessioni su ciascun tema si accompagnano indicazioni di metodo e segnalazioni di esperienze positive realizzate dalle amministrazioni aderenti al Cantiere, nonché alcune possibili raccomandazioni che anche quest'anno il tavolo offre non solo al decisore politico e ai responsabili di questa complessa politica (AgID, Team Digitale), ma anche e soprattutto alla platea di amministrazioni locali, nella convinzione che la piena attuazione della "cittadinanza digitale" passi necessariamente dalla capacità di città e territori di innovarsi, per garantire risposte sempre più efficienti alle esigenze delle proprie comunità.

Ciò che più emerge dal dibattito di quest'anno è infatti l'incredibile vitalità degli enti locali, un vero e proprio giacimento di idee, esperienze e progettualità che aspettano solo di essere messe a fattor comune e al servizio di tutte le PA italiane. Da qui l'idea, nata nell'alveo dei lavori del Cantiere, di avviare un percorso di lavoro condiviso che, allacciandosi alla prossima edizione, porti allo sviluppo di soluzioni comuni basate sulla condivisione delle migliori esperienze realizzate da ciascun ente sui principali temi di interesse comune.

I RISULTATI DEL CANTIERE

1.
SERVIZI PUBBLICI DIGITALI IN ITALIA: LO SCENARIO ATTUALE

1.1 Diffusione e utilizzo dei servizi pubblici digitali: l'Italia nel contesto europeo

Anche nel 2017, i dati sulla di diffusione dei servizi online offerti dalle pubbliche amministrazioni hanno confermato le prestazioni altalenanti degli enti pubblici italiani rispetto agli omologhi europei.

Il **rapporto DESI 2017**[1], pubblicato ad inizio anno dalla Commissione Europea, vede l'Italia registrare prestazioni inferiori alla media UE alla voce **servizi pubblici digitali**, rispetto al quale il nostro Paese ricopre la 21° posizione nella UE a 28, ben quattro posizioni in meno rispetto ai dati della precedente rilevazione.

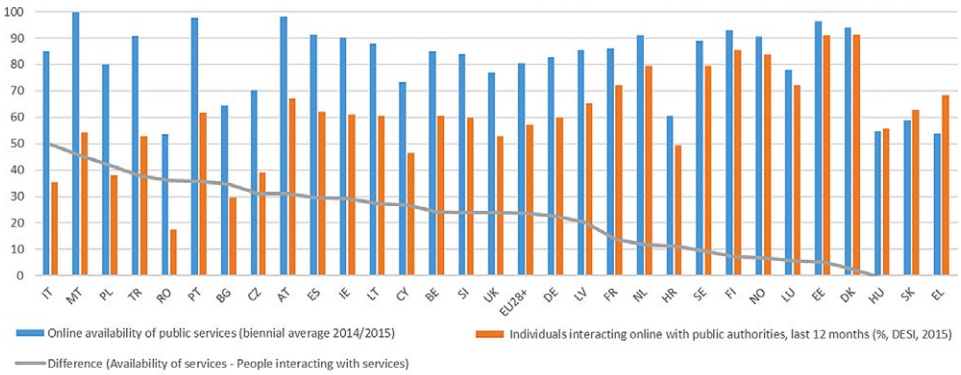
Sul lato dell'offerta, pur non mantenendo il passo con il miglioramento dei servizi di governo elettronico in altri paesi, l'Italia si conferma comunque al di sopra della media UE per **disponibilità dei servizi pubblici online** (voce *completamento dei servizi online*), seppur a fronte di una discesa dalla 14° alla 16° posizione nella UE a 28.

5. Servizi pubblici digitali	Italia		Gruppo	UE
	Posizione	Punteggio	Punteggio	Punteggio
DESI 2017	**21**	**0,44**	**0,43**	**0,55**
DESI 2016	17	0,46	0,42	0,51

	Italia				UE
	DESI 2017		DESI 2016		DESI 2017
	Valore	Posizione	Valore	Posizione	Valore
5a1 Utenti dei servizi di governo elettronico % di utenti di internet (scorso anno)	16% ↓ 2016	25	18% 2015	24	34% 2016
5a2 Moduli precompilati Punteggio (da 0 a 100)	33 ↓ 2016	19	37 2015	16	49 2016
5a3 Completamento dei servizi online Punteggio (da 0 a 100)	84 ↓ 2016	16	85 2015	14	82 2016
5a4 Open data (dati aperti)[25] % del punteggio massimo	52% ↑ 2016	19	49% 2015	13	59% 2016

Fonte: DESI Report 2017

[1] https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi



Fonte: eGov Benchmark 2016

Ma è sul lato della domanda che l'Italia manifesta ancora le maggiori difficoltà. Secondo il DESI 2017, l'Italia si attesta alla terz'ultima posizione (25°) per **utenti dei servizi di governo elettronico**, una in meno della precedente rilevazione, con il 16% di utenti sul totale di utilizzatori di internet, a fronte di una media europea del 34%.

Dati che confermano quindi la tendenza andatasi consolidando negli ultimi anni, che vede l'Italia come il Paese europeo con il **divario maggiore tra disponibilità dei servizi on line e il loro utilizzo da parte di cittadini e imprese.**

1.2 Un focus sugli enti locali: il rapporto ISTAT sulle tecnologie ICT nella PAL

Il **rapporto ISTAT sulle tecnologie ICT nella PA locale** (gennaio 2017)[2] fornisce una fotografia piuttosto puntuale della situazione attuale. Dai dati sulla disponibilità di servizi on-line emerge in particolare che:

- il 93,5% delle Amministrazioni consente agli utenti l'accesso a servizi ad un livello base di visualizzazione e/o acquisizione di informazioni;
- l'85% dichiara la possibilità di scaricare modulistica;
- il 58,3% consente l'inoltro della modulistica on-line;
- **soltanto il 33,8% permette l'avvio e la conclusione per via telematica dell'intero iter relativo al servizio richiesto**.

[2] https://www.istat.it/it/archivio/195035

	Visualizzazione/acquisizione informazioni	Download modulistica	Inoltro modulistica compilata online	Avvio e conclusione pratica per via telematica
COMUNI	93,7%	85,3%	58,7%	33,9%
COMUNITÀ MONTANE	79,7%	65,3%	38,1%	28%
PROVINCE	95,3%	86%	47,7%	27,1%
REGIONI	100%	86,4%	77,3%	59,1%
TOTALE PAL	93,5%	85%	58,3%	33,8%

Elaborazione FPA su dati ISTAT

Nota: I quattro livelli di disponibilità on-line dei servizi sono considerati come livelli progressivi: l'ente che ha indicato, ad esempio, di rendere disponibile on-line un livello di acquisizione di modulistica, è stato considerato come rispondente anche al livello precedente di visualizzazione di informazioni.

Avanzamento Piattaforme per la cittadinanza digitale

spid

ID erogate: **2.043.154**
PA attive: **3.866**
Identity provider: **8**
Servizi abilitati: **4.371**

pagoPA

PA aderenti: **16.455**
PA attive: **12.568**
PSP: **452**
Transazioni totali: **5.385.160**

ANPR

Comuni subentrati: **41**
Comuni in pre-subentro: **989**
Popolazione presente: **1.032.239**

Elaborazione FPA su dati (dicembre 2017) monitoraggio avanzamento trasformazione digitale - AgID

1.3 Lo stato di avanzamento delle Piattaforme per la Cittadinanza digitale

A complicare il quadro, le difficoltà che ancora oggi caratterizzano la diffusione delle Piattaforme abilitanti nazionali, in primis ANPR, SPID e PagoPA, il cui completo dispiegamento consentirebbe a tutte le amministrazioni di usufruire di funzionalità trasversali e riusabili nei singoli progetti, accelerando e uniformando lo sviluppo di servizi digitali per il cittadino e l'impresa.

Il caso di **SPID** è in questo senso emblematico. Con oltre 3.800 amministrazioni aderenti (già superato nel 2017 il target di 3.000 enti stabilito per il 2018) e più di 4.300 servizi abilitati, SPID registra ancora gravi ritardi dal punto di vista delle identità digitali rilasciate. Dopo il boom di inizio anno, legato all'obbligo per docenti e neo-diciottenni di dotarsi di una ID per poter usufruire dei bonus cultura, il numero di identità SPID è cresciuto in maniera costante, attestandosi a oltre di 2 milioni a dicembre 2017, ancora lontanissimo livelli attesi: sono infatti un miraggio i 10 milioni di utenti previsti per la fine del 2017 dal Primo Rapporto di monitoraggio sull'Agenda per la semplificazione (aprile 2015)[3].

1.4. Le principali novità del 2017 in tema di servizi online

Le iniziative di AgID e Team Digitale

Per far fronte alla situazione sopra descritta, nel 2017 AgID e Team Digitale hanno avviato una serie di azioni volte semplificare lo sviluppo e l'utilizzo dei servizi online delle amministrazioni attraverso la definizione di regole comuni per la progettazione di interfacce, servizi e contenuti. Ne sono testimonianza la nascita delle community **Developers Italia** (marzo) e **Designers Italia** (giugno) e l'aggiornamento delle **Linee guida di design per i servizi e i siti della PA** (ottobre), azioni descritte dal **Piano Triennale per l'ICT** (Capitolo 7 - *Strumenti per la generazione e la diffusione di servizi digitali*), cui seguirà il potenziamento continuo degli strumenti digitali a supporto delle community e la realizzazione di linee guida e *toolkit* utili allo sviluppo di applicazioni e servizi digitali della PA.

Tali iniziative si muovono tutte verso un unico obiettivo: migliorare l'esperienza del cittadino nella sua interazione digitale con l'amministrazione. Azioni che segnano forse un punto di svolta verso il miglioramento dell'offerta pubblica di servizi online e che, pur muovendosi nel solco delle iniziative precedentemente avviate, portano l'impronta evidente del Team guidato da Piacentini. Team cui va riconosciuto il merito di aver rimesso i temi dell'usabilità e dell'accessibilità al centro dell'azione di governo, introducendo però elementi di profonda discontinuità rispetto al passato, a partire dalla costituzione e dallo sviluppo delle comunità di pratica di sviluppatori e *designer* a supporto delle PA, a dimo-

[3] http://www.italiasemplice.gov.it/media/2161/agendasemplificazione_report3042015.pdf

strazione della grande importanza riconosciuta ai processi di innovazione "dal basso".

Lo sviluppo di servizi digitali pubblici verrà inoltre supportato da altre azioni previste del Piano triennale, a partire dal potenziamento e dalla diffusione delle Piattaforme abilitanti, attraverso l'evoluzione di quelle già operative ma non ancora utilizzate da tutte le PA (SPID e PagoPA), il completamento di quelle maggiormente in ritardo (ANPR) e la messa in esercizio di nuovi strumenti (ComproPA, Siope+, ecc.).

Le iniziative volte al miglioramento della *user experience* del cittadino e le azioni finalizzate alla diffusione delle Piattaforme abilitanti promettono di apportare un beneficio immediato in termini di miglioramento dell'offerta di servizi pubblici digitali. Sono però molte le azioni previste dal Piano triennale che racchiudono in loro le potenzialità per produrre impatti notevoli sull'interazione digitale tra amministrazioni e cittadini. Tra queste, rientra sicuramente la transizione al **nuovo modello di interoperabilità** basato sull'approccio API *first*. Affinché i servizi digitali della PA siano sempre più efficienti e fruibili, è infatti necessario abilitare il dialogo e la condivisione delle informazioni inerenti cittadini e imprese detenute dai diversi enti, in modo da rendere all'utenza il servizio forse più importante: evitare di chiedere più volte informazioni già fornite in passato (vedi capitolo 4).

Il correttivo al Codice dell'Amministrazione Digitale

Direttamente collegato al Piano Triennale è la recente modifica del **Codice dell'Amministrazione Digitale** del dicembre 2017[4]. Resosi necessario per adeguare l'architettura normativa al modello organizzativo e tecnologico definito dal Piano triennale, il correttivo introduce importanti novità inerenti molti aspetti legati al tema della "cittadinanza digitale" intervenendo, tra le altre cose, su domicilio digitale, SPID, PagoPA, e banche dati di interesse nazionale.

Sebbene l'ennesima revisione del Codice sia ancora caratterizzata da alcuni elementi di debolezza - su tutti, la mancata introduzione di meccanismi di premialità e sanzione legati all'effettiva attuazione del Codice, un principio sancito dalla stessa "riforma Madia", ma rimasto ancora sostanzialmente inattuato per ciò che attiene il digitale - è impossibile negare che il correttivo si muova nella giusta direzione, ovvero nel segno di una profonda semplificazione nel dialogo con il cittadino, in particolare per quanto attiene il **domicilio digitale**, principale "protagonista" della riforma (vedi capitolo 3.4).

[4] http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/01/12/18G00003/sg

2.
IL CORRETTO RAPPORTO TRA SPORTELLO FISICO E SERVIZIO DIGITALE

L'**eGov Action Plan 2016-2020** dell'Unione Europea[5] annovera tra i suoi principi fondamentali quello del "**digitale per definizione**" (*digital by default*), affermando che "*le pubbliche amministrazioni dovrebbero fornire servizi digitali [...] come opzione preferita,* ***pur mantenendo aperti altri canali*** *per chi non dispone di una connessione a internet per scelta o per necessità*". Il principio stabilisce inoltre che i servizi pubblici dovrebbero essere forniti, per quanto possibile, "*tramite un unico punto di contatto o uno sportello unico ed erogati attraverso diversi canali*".

La promozione del canale online come strumento predefinito di interazione tra PA e cittadini è stato fatto proprio anche dal Piano triennale, frutto dello sforzo congiunto di AgID e Team Digitale di impostare la

strategia digitale italiana in linea con i principi generali dettati dalla UE.

Qualsiasi strategia volta ad accelerare la trasformazione digitale delle amministrazioni, in particolare quelle locali, deve tuttavia tener conto delle peculiarità delle diverse tipologie di servizi erogati e delle caratteristiche delle relative utenze. Ciò al fine di evitare di incorrere nell'errore di considerare fattibile lo *switch off* dei tradizionali canali di erogazione per qualsiasi tipo di servizio.

In linea generale, la "forzatura" della modalità digitale come unico modello di interazione con l'utenza è possibile solo per alcune tipologie di servizi rivolti principalmente o esclusivamente a categorie di utenti particolarmente "ricettivi", ovvero professionisti e imprese, soggetti obbligati per legge a dotarsi di alcuni strumenti abilitanti quali identità digitale, PEC e firma digitale. Non è un caso che attività produttive ed edilizia siano considerati dagli addetti ai lavori tra gli ambiti tematici per cui la strada del digitale come unico canale di erogazione risulta essere più facilmente percorribile.

Al contrario, per molti servizi rivolti alle famiglie, la promozione del digitale come opzione predefinita di interlocuzione si scontra ancora oggi con una serie di barriere, tra cui la percezione diffusa del **Comune come ente di prossimità**, che spinge parti della cittadinanza a privilegiare ancora lo sportello fisico, e il ***digital divide*** che caratterizza ancora oggi ampie fasce della popolazione italiana.

---

5 https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-eu-egovernment-action-plan-2016-2020-accelerating-digital-transformation

2.1. Sinergie tra canali fisici e virtuali per il superamento del *digital divide*

La necessità di mantenere attive le forme di tradizionali di erogazione risulta particolarmente sentita per quelle categorie di servizi rispondenti a specifiche esigenze di carattere sociale, servizi che per loro stessa natura vengono utilizzati prevalentemente da utenti appartenenti alle fasce più deboli della popolazione.

In questi casi, risulta quantomeno opportuno prevedere un **doppio binario** di erogazione, mantenendo attivo lo sportello fisico per supportare i cittadini con maggiori difficoltà di accesso alle tecnologie informatiche, e promuovendo parallelamente il progressivo utilizzo della modalità online. In questi casi, è quindi fondamentale accompagnare l'erogazione del servizio digitale con **strumenti di supporto**, strutturati in modo tale da assistere a distanza l'utente e rispondere alle esigenze anche dei casi più complicati. I servizi di supporto sono in questo senso essenziali per evitare il rischio che il doppio canale di erogazione si traduca in una sorta di accettazione del *digital device* e dell'impossibilità per l'amministrazione di porvi rimedio.

È per questo motivo che la promozione dei servizi online deve essere supportata anche sfruttando le possibili sinergie tra canali fisici e virtuali, intraprendendo azioni di presa in carico dei cittadini "non digitali" focalizzate sull'**accompagnamento del cittadino all'uso della tecnologia**. Tali interventi possono essere realizzati presso gli **stessi sportelli fisici dell'ente**, dove l'utente può essere assistito dagli operatori nell'utilizzo delle diverse procedure online, operando direttamente sul sistema in maniera guidata. Analogamente, le stesse modalità di accompagnamento possono essere implementate, mediante apposite convenzioni, presso le **sedi di soggetti intermediari**, quali CAF e strutture di patronato, tradizionalmente frequentate dalle fasce più deboli della popolazione per l'accesso a prestazioni agevolate connesse all'ISEE.

Tali azioni di accompagnamento si andrebbero poi a sommare alle tradizionali iniziative di **alfabetizzazione digitale**, con alcune azioni di formazione che potrebbero essere focalizzate in maniera specifica sull'utilizzo dei servizi online della PA.

2.2. Un modello di gestione del doppio canale di erogazione: lo sportello polifunzionale

Un interessante modello virtuoso di gestione del doppio binario di erogazione è quello rappresentato dallo **sportello polifunzionale a doppio canale** (fisico e virtuale), in fase di progettazione o sperimentazione da parte di alcune amministrazioni comunali aderenti al Cantiere Cittadinanza digitale.

Tale modello si basa sulla riprogettazione degli sportelli fisici dell'amministrazione in maniera integrata e parallela allo sviluppo dei nuovi servizi digitali, mediante la creazione di un *front office* unico di tutti i servizi erogati dall'ente, con un **unico punto di accesso** sia per il canale tradizionale che per quello telematico. Un modello in base al quale uno sportello unico al cittadino replica in analogico la logica del portale dei servizi online dell'ente: così come quest'ultimo consente al cittadino di accedere alla modulistica, presentare pratiche, conoscere lo stato dei procedimenti gestiti dai vari uffici, il tutto in modalità agile e da remoto, così lo sportello polifunzionale rappresenta per il cittadino un unico luogo fisico per acquisire informazioni ed esplicare le procedure relative a tutti i servizi comunali (anagrafe, tributi, servizi sociali, ecc.) con il supporto dell'operatore.

Due differenti canali, ma un unico punto di raccolta delle richieste dei cittadini e di smistamento ai diversi *back office* specialistici, alimentato sia dalle pratiche in ingresso compilate direttamente online dal cittadino, sia da quelle compilate presso lo sportello con l'assistenza dell'operatore comunale, con un procedimento che in entrambi i casi nasce *digital by default*.

Un modello che per essere adottato richiede l'adozione di una serie di soluzioni organizzative e tecnologiche. Tra le prime si segnala la necessità di formare operatori di sportello in possesso di alcune caratteristiche specifiche (multidisciplinarità dei contenuti, capacità di lavorare in gruppo, inclinazione al rapporto con l'utenza, ecc.), mentre tra le seconde si annoverano:

- lo sviluppo di una piattaforma web di servizi on line integrata nel portale istituzionale, per l'accesso agile da remoto da parte del cittadino (*front end*);
- lo sviluppo di un cruscotto poli-applicativo per l'operatore di sportello, integrato con gli applicativi verticali relativi a ciascun servizio, per l'accesso da parte dell'operatore in assistenza all'utente (*back end*).

Questo nuovo modello di servizi al cittadino, trattando i procedimenti già da subito in formato *digital by default* permetterà al cittadino di conoscere in tempo reale lo stato e l'esito della pratica sia da remoto sia dallo sportello.

Approfondimento → **lo sportello polifunzionale a doppio canale del Comune di Bergamo**

3. QUALITÀ DEI SERVIZI ONLINE DELLA PA

L'aggiornamento continuo delle **Linee guida di design per i servizi digitali della Pubblica amministrazione**[6], frutto di un cammino intrapreso nel 2017 dalla community di Designers, rappresenta un passo avanti importante verso lo sviluppo di servizi e portali sempre più orientati al cittadino.

Le novità introdotte nel corso dell'anno appena trascorso segnano forse la definitiva presa di coscienza del significato autentico di *design*: non solo identità visive ed elementi estetici, ma ridefinizione a monte dei processi e delle architetture delle informazioni, in modo da rendere i servizi sempre più semplici, nativamente digitali e *mobile friendly*.

3.1. Metodologie di sviluppo dei servizi online

Secondo un'analisi del *sentiment* dei cittadini verso i servizi della PA, condotta dal Politecnico di Milano per conto dell'Agenzia per l'Italia Digitale[7], le principali criticità riscontrate dagli utenti nell'utilizzo dei servizi di *eGovernment* erogati dalle PA italiane sono da addebitare alla scarsa usabilità e alla poca chiarezza percepita dall'utente.

L'analisi condotta dal Cantiere ha evidenziato come i principali motivi alla base della scarsa qualità dei servizi online della PA siano da ricondurre alle metodologie utilizzate nello sviluppo software, in particolare nelle fasi di analisi dei requisiti delle interfacce utente. Due, in particolare, gli elementi di criticità rilevati:

- il mancato coinvolgimento dell'utenza nello sviluppo dei portali;
- la scarsa flessibilità nello sviluppo dei servizi.

Quanto al primo punto, il processo di design di uno specifico servizio è spesso limitato al solo personale di *back office* dell'ente (funzionari istruttori), senza alcun coinvolgimento dei futuri destinatari di quel servizio, soprattutto nella fase di individuazione dei requisiti delle interfacce utente e nella valutazione preliminare sull'usabilità della soluzione prima del suo rilascio.

Le **Linee Guida di design per i servizi web della PA** sono basate sull'approccio *human-centered,* e suggeriscono di *coinvolgere cittadini e operatori in ogni mo-*

[6] **https://design-italia.readthedocs.io/it/stable/index.html**
[7] *Studio per la definizione di un piano di rilascio di servizi digitali sulla piattaforma Italia* Login, Polimi e AgID, 2016

mento del percorso progettuale, per capire le loro necessità, generare idee e validare le scelte progettuali in corso d'opera.

Per dare attuazione a tale principio, è necessario che qualsiasi percorso di progettazione o ri-progettazione dei portali dei servizi preveda il coinvolgimento degli stakeholder (cittadini, imprese, professionisti, associazioni del terzo settore, ecc.) in tutte le fasi del percorso.

Nella **fase preliminare**, sarà fondamentale effettuare una raccolta delle opinioni dell'utenza, al fine di comprendere bisogni concreti, aspettative sulla fruizione del servizio, opinioni sulla struttura dell'informazione per una maggiore chiarezza del contenuto, utilizzando diversi strumenti quali workshop tematici, interviste, questionari, ecc.

Sarà poi necessario prevedere una o più **valutazioni intermedie** dei *draft* di progetto, per verificare di aver interpretato in maniera corretta le esigenze, utilizzando:

- **test per verificare l'efficacia delle interfacce grafiche**, come ad esempio gli A/B test[8];
- **test di usabilità** sviluppati secondo Protocollo eGLU[9], destinati a specifici target di riferimento (*personas*[10]), ipotizzando *scenari* verosimili nell'ambito del quale assegnare determinati *task* (ricerca di specifiche informazioni, download di documenti, compilazione di moduli online, ecc.) per verificare chiarezza e semplicità di utilizzo.

Infine, sarà importante prevedere un **monitoraggio continuo** nella fase post rilascio del sito, basato su obiettivi misurabili incentrati sulla qualità della relazione PA-cittadino, considerando quindi la manutenzione e l'aggiornamento di siti e dei portali non solo dal punto di vista tecnico, ma anche sotto il profilo dell'interazione con l'utenza.

Troppo spesso i servizi vengono poi sviluppati secondo un modello eccessivamente rigido, in base al quale tutti i requisiti necessari allo sviluppo della soluzione devono essere identificati a monte del processo e inseriti nel relativo capitolato di gara. La conseguenza è che, una volta rilasciato il sistema, qualsiasi eventuale modifica deve necessariamente passare da una nuova commessa. Sarebbe invece auspicabile **introdurre metodologie agili di sviluppo software**, che permettano di adattare i requisiti in corso d'opera e che prevedano sistemi che si auto-spiegano in maniera istantanea man mano il servizio viene erogato.

Approfondimento → **e-Pavia - Il portale dei servizi online del Comune di Pavia**

[8] Il test A/B consente di testare due versioni del medesimo sito web, differenziate solo per elementi minimi, come ad esempio il design di un pulsante. Le due versioni vengono sottoposte casualmente all'utenza del sito, in modo da verificare quale soluzione raccoglie i risultati migliori in termini di navigazione.

[9] **http://www.funzionepubblica.gov.it/glu**

[10] Profili di personaggi ideali che rappresentano specifiche tipologie di utenza significative per il proprio sito. Le *personas* (o personaggi) rappresentano uno strumento di progettazione basato su dati di ricerca.

3.2. Multicanalità, *mobile first* e *app* della PA

I problemi dell'usabilità si riscontrano in particolare sulla capacità dei siti della PA di essere *mobile friendly*. Se l'obiettivo della PA è quello di massimizzare l'esperienza dell'utente in termini di semplicità e usabilità, è allora necessario **adattare i servizi ai comportamenti degli utenti e agli strumenti offerti dalle nuove tecnologie**, in primis quelle *mobile*.

Secondo i dati dell'Osservatorio Multicanalità del Politecnico di Milano, l'accesso a internet avviene infatti sempre meno tramite PC (59% nel 2016 contro il 74% del 2012, -15%) e sempre più tramite dispositivi mobile come smartphone (dal 20% al 63%, +43%) e tablet (dal 6% al 20%, +14%)[11]. Eppure, a fronte di questa tendenza ormai consolidata, il livello di accessibilità e usabilità dei portali della PA italiana su *mobile device* risulta ancora molto basso. Secondo i dati dell'**eGov Benchmark 2017**, solo il 36% dei portali delle amministrazioni italiane forniscono servizi online attraverso interfacce adattive ai *device mobili*, a fronte di una media europea del 54%.[12]

Se le considerazioni sulla qualità e sulla flessibilità dei portali e dei servizi della PA, contenute nel paragrafo precedente, possono essere estese anche al tema del *mobile first*, un discorso a parte può essere fatto sul sull'utilizzo delle *app* per la fruizione di servizi della pubblica amministrazione. Secondo i dati dell'ISTAT sulla diffusione delle tecnologie informatiche nella PA locale, solo il 19,3% delle amministrazioni rende disponibili gratuitamente applicazioni per offrire informazioni sui propri servizi. Sono soprattutto le Regioni (68,2%) e i Comuni con almeno 60mila abitanti (41,8%) ad utilizzare tale canale informativo nei rapporti con l'utenza. Tuttavia, anche in questi casi, le esperienze provenienti dal territorio raccontano di uno scarso o scarsissimo utilizzo dei servizi disponibili via *app*.

Al di là dei possibili errori nelle campagne informative, una delle principali motivazioni è da ricercare nello sviluppo di ***app* eccessivamente specialistiche**, che consentono di utilizzare soltanto uno o pochissimi servizi. Il risultato è che a utilizzare la soluzione sono soltanto coloro che abitualmente usufruiscono di quello specifico servizio: è il caso, ad esempio, delle *app* per le prenotazioni online allo sportello dell'ufficio anagrafe, utilizzato quasi esclusivamente dai professionisti (es. studi legali). Tra le possibili soluzioni suggerite, vi è quella di **accorpare e unificare i servizi disponibili sulla singola *app*, aggregando l'offerta anche su base territoriale**, in modo da raggiungere la massa critica di utenti necessaria a garantire il successo dell'applicazione. Ove questo non fosse possibile, risulta preferibile **sviluppare sistemi e portali adattativi sul web**, attraverso procedure che tengano conto delle indicazioni del paragrafo 3.1.

Approfondimento → **la piattaforma interoperabile per i servizi online nel territorio metropolitano di Bari**

[11] Fonte: Nielsen, Osservatorio Multicanalità, 2016 vs 2012

[12] https://www.capgemini.com/it-it/news/legovernment-benchmark-2017-della-commissione-europea-mostra-la-necessita-di-servizi-di-egovernment-piu-aperti-e-smart-per-aumentare-il-progresso-economico-e-sociale/

3.3. Informazione, comunicazione e promozione dei servizi

La PA italiana paga un deficit di comunicazione verso l'utente, che molto spesso non è informato correttamente dei propri diritti di interlocuzione con l'amministrazione attraverso le tecnologie del digitale, a partire dalla possibilità delineata dall'art. 65 del CAD, secondo cui le istanze e le dichiarazioni presentate per via telematica alle pubbliche amministrazioni e ai gestori dei servizi pubblici sono valide anche se:

- l'istante o il dichiarante è **identificato attraverso SPID** o **carta di identità elettronica** e **carta nazionale dei servizi** (comma 1, lett. b);
- sono sottoscritte e presentate unitamente alla **copia del documento d'identità** (comma 1, lett. c).

Esiste poi un problema di infrastruttura: una volta inoltrata la modulistica on-line e/o avviato per via telematica l'iter relativo a un determinato servizio, l'amministrazione non dispone ancora di strumenti adeguati a comunicare in maniera continuativa con il cittadino e a notificare tempestivamente eventuali aggiornamento sull'andamento della pratica.

Il problema principale risiede nella mancata realizzazione del sistema unitario di notifiche connesso al **domicilio digitale**, l'indirizzo di PEC o equivalente (servizi di recapito certificato) che dovrebbe rappresentare il principale strumento di interlocuzione digitale con il cittadino.

Proprio il domicilio digitale è stato oggetto di interventi significativi nella recente **modifica del Codice dell'Amministrazione Digitale** (dicembre 2017), che ha introdotto alcuni importanti elementi di semplificazione nel dialogo tra PA e cittadino.

La novità di maggiore rilievo risiede nella **rimozione del collegamento tra domicilio digitale con ANPR**[13]. Proprio i ritardi nell'attuazione dell'anagrafe nazionale unica rischiavano di produrre un effetto domino sul domicilio digitale, con la concreta possibilità di far naufragare in partenza lo strumento.

Accanto al disaccoppiamento con ANPR, altre importanti novità sono rappresentate dalla **tutela anti spam** (art. 6-*quinquies*), un importante principio di tutela per il titolare del domicilio digitale, in coordinamento con la normativa sulla protezione dei dati personali, e dall'**attenzione al *digital divide*** (art. 3-*bis*, comma 3-*bis*). Si stabilisce infatti che con apposito decreto saranno individuate le modalità alternative per coloro che non sono in grado di accedere direttamente a un domicilio digitale. Sarà comunque la PA a dover intervenire in maniera sussidiaria affinché il cittadino disponga di un domicilio, perché è interesse stesso dell'amministrazione fornirlo alla più ampia platea possibile.

Tocca infatti alle amministrazioni comprendere la portata di questo cambiamento, che oltre a favorire notevolmente la dematerializzazione e l'abbattimento dei costi delle comunicazioni con il cittadino, potrebbe anche produrre

[13] Abrogazione del comma 1-sexies dell'art. 3 e del comma 2 dell'art. 3-bis.

un effetto positivo sullo sviluppo e sull'effettivo utilizzo dei servizi online da parte degli utenti, che disporranno ora di uno strumento fondamentale per dialogare in maniera certificata con la PA.

Per aumentare l'utilizzo dei servizi online della PA è sicuramente necessario rendere i servizi più accattivanti dal punto di vista dell'usabilità e della velocità di utilizzo, ma è anche altrettanto importante rendere i servizi appetibili dal punto di vista dei costi.

Se i servizi online maggiormente utilizzati risultano essere quelli relativi ai pagamenti verso la PA (tributi, multe, ecc.), non è allora accettabile che un servizio fruibile online comporti prezzi superiori rispetto al medesimo servizio erogato a sportello. Il maggiore utilizzo dei servizi di eGov da parte dei cittadini passa quindi necessariamente dall'adozione di **incentivi di prezzo**.

3.4. Aggregazione dei servizi e *governance* territoriale dell'innovazione

Per sviluppare servizi interoperabili, veloci e facilmente accessibili occorrono investimenti importanti ed elevate competenze professionali, difficilmente rintracciabili in tutti gli enti locali, specialmente in quelli più piccoli. Occorre quindi uno sforzo organizzativo teso all'ottimizzazione tramite la costituzione di poli di competenza, a livello di aggregazione territoriale variabili (Provincia/Città metropolitana o Regione).

L'aggregazione dei bisogni di innovazione, promossa e coordinata da un ente federatore, può infatti rispondere a una serie di esigenze comuni, tra cui:

- reperire le risorse necessarie ad affrontare in maniera unitaria e uniforme, anche in termini di gestione del dato, la progettazione e la gestione dei propri sistemi informativi;
- sostenere Comuni ed Enti aderenti nella realizzazione di un più vasto e qualificato sistema di servizi telematici, accessibili on line dai cittadini e dalle imprese del territorio, garantendo un certo grado di omogeneità tra servizi erogati da enti omologhi appartenenti allo stesso territorio;
- garantire all'utenza di quel territorio un'esperienza d'uso analoga per i servizi erogati dai diversi enti locali attraverso strumenti condivisi;
- creare una comunità territoriale che opera nello stesso modo, attraverso la condivisione di un linguaggio comune, di banche dati strutturate e di strumenti per l'accesso e l'utilizzo di servizi online, consentendo agli enti aderenti di sfruttare economie di scala e godere dei miglioramenti apportate da un membro della community.

Approfondimento → **il CIT - Centro Innovazione e Tecnologie della Provincia di Brescia**

Approfondimento → **il portale dei servizi MyPortal della Regione Veneto**

4. INTEROPERABILITÀ E ONCE ONLY PRINCIPLE

La principale barriera allo sviluppo di servizi di qualità al cittadino, siano essi erogati online o tramite sportello fisico, è ancora oggi la mancanza di integrazione tra le basi dati delle diverse amministrazioni, e in alcuni casi anche tra quelle detenute da uffici appartenenti al medesimo ente.

Il modello di identità digitale e di attributi certificati ad essa collegati promosso con SPID prevede la minimizzazione dei dati richiesti al cittadino per espletare una determinata procedura/pratica. Eppure, ancora oggi molti enti continuano a richiedere le stesse informazioni di cui l'amministrazione è già in possesso.

Si pone quindi il problema di come indirizzare l'evoluzione dei servizi informatici finalizzati alla raccolta di informazioni, in modo che i dati vengano certificati tramite l'interazione con il cittadino per essere messi a disposizione dello sviluppo di servizi digitali basati sull'aggregazione delle informazioni.

Insieme all'usabilità, l'interoperabilità rappresenta quindi la priorità sulla quale lavorare affinché i servizi erogati dalle amministrazioni possano essere sempre più efficienti e facilmente fruibili, rendendo all'utenza il più importante servizio: evitargli di essere colui che, costretto a presentarsi fisicamente nei vari uffici, svolge di persona lo scambio e l'assemblaggio delle informazioni che lo riguardano.

L'interoperabilità è anche la chiave per un migliore qualità dei servizi via *mobile*: banalmente, è impensabile dover richiedere la digitazione su smartphone di una certa mole di dati (errori di digitazione, dati non disponibili quando si è per strada, ecc.).

4.1. Il contesto europeo

Il già citato **Piano d'azione dell'UE per l'eGovernment 2016-2020** annovera tra i suoi sette principi fondamentali quello del "***una tantum***" (*once only principle*), stabilendo che:

> "*le pubbliche amministrazioni dovrebbero evitare di chiedere ai cittadini e alle imprese informazioni già fornite. Nei casi in cui sia consentito, gli uffici della pubblica amministrazione dovrebbero adoperarsi per riutilizzare internamente tali informazioni, nel rispetto delle norme in*

> *materia di protezione dei dati, in modo che sui cittadini e sulle imprese non ricadano oneri aggiuntivi"*

È evidente come la piena attuazione del "*once only principle*" richieda il superamento il modello attuale di gestione dei dati pubblici organizzato per "silos verticali", e la transizione verso un **nuovo modello di interoperabilità** dei servizi e dei dati della PA.

Non è un caso che, accanto a quello dell'una tantum, tra i sette principi fondamentali sia annoverato anche quello dell'i**nteroperabilità by default**, secondo cui:

> *"i servizi pubblici dovrebbero essere progettati in modo da funzionare senza problemi e senza soluzione di continuità in tutto il mercato unico e al di là dei confini organizzativi, grazie alla libera circolazione dei dati e dei servizi digitali nell'Unione europea"*

La dimensione marcatamente transfrontaliera del principio non inficia la sua validità e l'applicabilità anche ai diversi contesti nazionali.

Tra le azioni in tema di interoperabilità previste dal piano d'azione per l'eGov per il periodo 2016-2020 si segnalano in particolare:

- l'**azione 4**, che stabiliva la presentazione di una **versione riveduta** del quadro europeo di interoperabilità e la promozione dell'**adozione da parte delle amministrazioni nazionali**;
- **l'azione 13,** che prevedeva il lancio di un **progetto pilota sul principio *una tantum*** applicato al settore delle imprese transfrontaliere.[14]

Il **nuovo Quadro Europeo per l'Interoperabilità** (*European Interoperability Framework*)[15], previsto dall'azione 4, è stato pubblicato il 23 marzo 2017. Il framework definisce un approccio comune per l'erogazione dei servizi pubblici digitali *by default* in maniera interoperabile, individuando alcuni orientamenti di base sull'interoperabilità sotto forma di:

- 12 principi di base per stabilire comportamenti generali sull'interoperabilità;
- un modello di interoperabilità organizzato su più livelli;
- uno schema concettuale per l'interoperabilità dei servizi pubblici;
- 47 raccomandazioni comuni per orientare le azioni dei Paesi Membri sul tema.

[14] TOOP (The Once Only Principle Project) è un progetto finanziato nell'ambito del Programma europeo Horizon 2020 con un budget di 8 milioni di euro. Il progetto, che durerà fino a giugno 2019, vede il coinvolgimento di 21 Paesi. La partecipazione italiana è coordinata da Unioncamere.

[15] **https://ec.europa.eu/isa2/eif_en**

4.2. Lo scenario italiano

Il **Piano triennale per l'informatica nella PA** (maggio 2017), rifacendosi apertamente ai principi "*una tantum*" e di "*interoperabilità per definizione*", sancisce la transizione a un nuovo **modello di interoperabilità** (descritto nel quinto capitolo del Piano[16]) per garantire la corretta interazione tra cittadini, imprese e PA e favorire la condivisione trasparente di dati, informazioni, piattaforme e servizi, attraverso standard tecnologici e profili di interoperabilità.

Il nuovo modello, fondato sull'**approccio *API first***, rappresenta uno degli assi portanti dell'intero percorso evolutivo del sistema informativo della PA delineato dal Piano, raccordandosi con le sue diverse componenti e ponendosi l'obiettivo di:

- abilitare lo sviluppo di nuove applicazioni per gli utenti della PA;
- garantire il dialogo all'interno dei singoli ecosistemi e tra un ecosistema e l'altro;
- regolare l'utilizzo delle componenti delle Infrastrutture immateriali;
- disciplinare le modalità con le quali vengono inviati i flussi di dati verso il Data & Analytics Framework;
- assicurare, nel rispetto del diritto alla privacy, l'accesso ai dati della Pubblica amministrazione anche a soggetti terzi.

L'attuazione del nuovo modello passa attraverso l'emanazione di due importanti documenti previsti dal Piano:

- le **linee guida per transitare al nuovo Modello di interoperabilità**, emanate il 3 agosto 2017 e adottabili per le piattaforme esistenti e per le attività progettuali già in corso, che richiedono l'erogazione dei nuovi servizi in standard SOAP o REST, senza più quindi l'obbligo della busta eGov, e la progressiva dismissione delle Porte di dominio attualmente in esercizio presso le pubbliche amministrazioni;
- le **linee guida del nuovo Modello di interoperabilità**[17], adottabili per le nuove realizzazioni, il cui rilascio era originariamente previsto entro dicembre 2017, ma che al momento della pubblicazione di questo report non hanno ancora visto la luce.

L'attuazione del nuovo modello è inoltre legato al dispiegamento di altre azioni previste del Piano triennale, in particolare quelle connesse alla **valorizzazione del patrimonio informativo pubblico nazionale**. Tra le componenti del Piano maggiormente connesse al tema dell'interoperabilità si segnalano in particolare:

- il **Data & Analytics Framework** (capitolo 9 del Piano), basato sullo sviluppo di una Piattaforma big data e sulla costituzione del *Big Data Team* della PA (BDT-PA) all'interno del Team digitale. Il DAF ha l'obiettivo di favorire lo scambio di dati tra PA in modo superando le limitazioni dell'attuale pratica di modalità di accesso ai dati basata su convenzioni tra singole amministra-

[16] https://pianotriennale-ict.readthedocs.io/it/latest/doc/05_modello-di-interoperabilita.html
[17] http://www.agid.gov.it/notizie/2017/08/03/pubblicate-linee-guida-transitorie-interoperabilita

zioni, garantendo inoltre la qualità e la standardizzazione dei dati e agevolando lo sviluppo e la diffusione degli open data e della *API economy.* Il Piano di sviluppo del DAF è stato pubblicato il 27 luglio 2017[18];

- le **banche dati di interesse nazionale** (capitolo 4.1 del Piano), definite dall'art 60 del CAD come "*l'insieme delle informazioni raccolte e gestite digitalmente dalle Pubbliche amministrazioni, omogenee per tipologia e contenuto, e la cui conoscenza è rilevante per lo svolgimento delle funzioni istituzionali delle altre PA, anche solo per fini statistici*". Queste costituiscono l'ossatura del patrimonio informativo pubblico, da rendere disponibile a tutte le PA, facilitando lo scambio di dati ed evitando di chiedere più volte la stessa informazione al cittadino o all'impresa. La prima versione dell'elenco delle basi dati di interesse nazionale[19] è stata pubblicata il 2 agosto 2017. L'elenco è in continua evoluzione;
- i **vocabolari controllati** (capitolo 4.1 del Piano), che costituiscono *un modo comune e condiviso per organizzare codici e nomenclature ricorrenti in maniera standardizzata e normalizzata (vocabolari controllati) e una concettualizzazione esaustiva e rigorosa nell'ambito di un dato dominio (ontologia o modello dei dati condiviso).* Il Piano prevede la realizzazione di un **Registro dei vocabolari controllati e dei modelli dei dati**, con un rilascio della prima versione previsto per i primi mesi del 2018. In attesa della sua pubblicazione, alcune riflessioni sull'importanza delle ontologie e dei linguaggi condivisi sono riportate nel paragrafo 4.5.

4.3. I nodi da sciogliere per la nuova interoperabilità[20]

Le linee guida per la transizione al nuovo modello di interoperabilità dicono poco, ma lo dicono con buon senso, e questo è molto importante. Infatti, in pochi hanno consapevolezza di quanto l'interoperabilità sia oggi già in uso e quindi di quanto sia importante definire regole semplici e ragionevoli per transitare i servizi in essere dal vecchio modello al nuovo.

Il contesto dell'interoperabilità in Italia è caratterizzato dalla situazione consolidata negli anni di applicazione delle regole tecniche del modello definito nel 2005 con il CAD e con le regole tecniche del 2008 (**SPCoop**), che presero avvio dal primo quadro europeo di interoperabilità IDABC (2005-2009), successivamente consolidato dal programma ISA (2010-2015).

Il piano triennale ICT, trascorsi oltre 10 anni dalla definizione di quel modello, e considerati gli aggiornamenti tecnologici e la maturazione di diversi standard ed il mutato quadro europeo con il **programma ISA²** (2016-2020) non poteva non prevedere un nuovo modello di interoperabilità.

Il primo modello nazionale di interoperabilità è stato implementato avendo a

[18] **http://daf-piano-di-sviluppo.readthedocs.io/it/latest/**

[19] **http://pianotri-schede-bdin.readthedocs.io/en/latest/**

[20] Il contenuto del presente paragrafo è tratto da un contributo a cura di **Andrea Nicolini** (Cisis), realizzato per il portale online dei Cantieri. L'articolo completo è disponibile al link: **http://cantieripadigitale.it/it/2017/08/04/piano-triennale-ict-tre-nodi-sciogliere-la-nuova-interoperabilita/**

riferimento quanto definito dal CAD, quindi un sistema federato, policentrico e non gerarchico di sistemi di pubbliche amministrazioni che cooperano fra loro.

Il modello organizzativo adottato ha seguito il modello tecnologico, non ha creato quindi differenze fra pubbliche amministrazioni, dando per scontato che ogni pubblica amministrazione fosse in grado non tanto e non solo di poter gestire autonomamente il proprio "dominio" operativo, ma soprattutto avesse tutte le competenze di dominio necessarie per cooperare con le altre pubbliche amministrazioni, in modo paritetico.

Ad oggi sono attivi diversi servizi (qualche migliaio fra tutte le PA) che veicolano quotidianamente oltre 2 milioni di messaggi (buste di *e-gov*), garantendo servizi che purtroppo solo in minima parte permettono quella condivisione di informazioni detenute dalle Pubbliche Amministrazioni inerenti cittadini e imprese che sarebbe obbligatorio non chiedere più agli stessi da diversi anni.

Per questo è importante che le linee guida per la transizione abbiano previsto un graduale abbandono dell'attuale infrastruttura, contestuale al consolidarsi dell'adozione del nuovo modello da parte delle PA e più in generale di tutti gli attori del nuovo modello.

L'esperienza ha mostrato che il vecchio modello non è sostenibile per vari motivi, i due principali sono stati:

- a **livello tecnologico** l'impossibilità di portare una infrastruttura complessa come la PDD e la relativa gestione in ogni pubblica amministrazione, anche le più piccole. Ad oggi infatti sono pochissimi i piccoli enti che hanno una PDD operativa, nella maggior parte dei casi questi piccoli enti si sono avvalsi delle infrastrutture realizzate da altre amministrazioni (comuni, province, regioni o ministeri);
- a **livello organizzativo** le competenze richieste per progettare, realizzare e dispiegare servizi in cooperazione applicativa o interoperabili richiede un grande lavoro di collaborazione fra esperti di dominio ed esperti informatici che solo in poche amministrazioni e in pochi ambiti si è realizzato compiutamente.

Del resto l'esperienza europea maturata prima in ISA e successivamente in ISA[2], soprattutto nelle azioni operative dei singoli settori o domini (e-*procurement*, giustizia, sanità, ecc.) ha mostrato come le competenze richieste per ideare, realizzare e soprattutto amministrare l'interoperabilità fra pubbliche amministrazioni diverse richieda una elevata concentrazione di competenze che è possibile avere solo in poche pubbliche amministrazioni di un singolo paese.

Un ulteriore elemento emerso a livello europeo in generale e nel modello in particolare è il coinvolgimento dei soggetti privati nell'erogazione di servizi evoluti della Pubblica Amministrazione, aspetto che trova riscontro anche nel Piano triennale ICT nelle principali azioni delle piattaforme abilitanti (ad esempio SPID e PagoPA) e nel concetto di ecosistemi digitali, che a livello regionale

ha trovato un significativo esempio in **E015**[21], l'ambiente o meglio l'ecosistema di cooperazione pubblico-privato realizzato dal comitato per l'evento Expo 2015 e successivamente manutenuto dalla Regione Lombardia

Il nuovo modello nazionale non potrà non tener conto di questi aspetti se vorrà che lo stesso sia sostenibile per tutte le pubbliche amministrazioni. Altrettanto evidente è come il piano triennale sia fortemente incline all'adozione di architetture orientate alle risorse (ROA), come evoluzione delle architetture orientate ai servizi (SOA), favorendo in questo modo lo sviluppo e l'adozione del paradigma cloud che per sua natura tende a rendere facile la fruizione di servizi e complesso il loro disegno e sviluppo ed il loro governo. In questo senso le Regioni hanno più volte ribadito nei documenti strategici sull'innovazione la volontà di orientare il proprio operato non più verso lo sviluppo software, quanto verso il ruolo di aggregatore di servizi (*service broker*) e di facilitare la realizzazione, il dispiegamento e la gestione dei servizi attraverso la crescita di poli specialistici sovra regionali, con l'obiettivo di superare l'ostacolo maggiore al raggiungimento dei risultati attesi nei primi dieci anni di interoperabilità interregionale determinato dalla difficoltà di dispiegamento.

Tenuti presenti questi riferimenti organizzativi, il primo elemento da definire per la condivisione del modello di interoperabilità nazionale è sicuramente l'individuazione del modello organizzativo più appropriato, che preveda **poli specialistici nazionali o sovra regionali** che abbiano il compito di definire e gestire l'interazione in rete con gli altri nodi nazionali ed europei e sappiano trasferire velocemente i modelli attuativi definiti alle altre amministrazioni pubbliche (già per gli ecosistemi digitali previsti dal piano diversi esperti hanno indicato la necessità di individuare amministrazioni referenti nella logica proprio dei poli specialistici).

Un secondo aspetto fondamentale riguarda la definizione del **modello dei confini di responsabilità delle nuove modalità di interoperabilità**, infatti le PDD avevano il pregio di definire un unico confine di responsabilità della singola amministrazione ed un unico punto di erogazione e fruizione dei servizi sul confine che garantiva la possibilità di individuare organizzativamente e tecnologicamente soluzioni unitarie ed omogenee relative alla gestione della sicurezza e degli adempimenti previsti dal trattamento dati (tracciatura). Nel nuovo modello al contrario il confine di responsabilità sarà legato al singolo servizio, ne consegue che per le amministrazioni che hanno tantissimi servizi di interoperabilità sarà necessario individuare un modello di riferimento per la gestione del confine di responsabilità e dei relativi servizi di sicurezza e tracciabilità che sia sostenibile e gestibile nel tempo. L'aspetto è ancora più importante se l'amministrazione, come nel caso delle Regioni e Province Autonome, intende anche svolgere il ruolo di intermediario tecnologico per altre pubbliche amministrazioni, rendendo di fatto più complessa la defini-

[21] http://www.e015.regione.lombardia.it/PE015/

zione e la gestione dei confini di responsabilità, anche in considerazione delle caratteristiche pubblico/private dei nuovi ecosistemi digitali.

L'aspetto inerente l'interazione pubblico/privata del nuovo modello di interoperabilità merita un breve approfondimento perché introduce importanti elementi da considerare anche in sede di definizione del modello complessivo di interoperabilità. L'esperienza sviluppata in E015 ha evidenziato come per lo sviluppo della cooperazione fra soggetti pubblici e privati sia fondamentale avere poche e chiare regole tecniche da rispettare, totalmente realizzate attraverso l'adozione di tecnologie standard, secondo modalità e formalismi diffusi (API) e con un soggetto di riferimento che possa velocemente e facilmente validare ogni nuova proposta di API pubblica o privata, ma soprattutto garantisca il rispetto delle regole di utilizzo dei servizi esposti secondo quanto definito dal soggetto erogatore pubblico o privato che sia.

Ovviamente, estendendo il modello a livello nazionale, la definizione del validatore diventa elemento fondamentale e critico dell'intero modello. Ragionevolmente, questo non dovrebbe essere un unico gigantesco soggetto, ma potrebbe essere una federazione di soggetti competenti per materia che condividono le procedure e gli strumenti per la validazione e la registrazione dei nuovi servizi completi di interfacce e dati disponibili e ne garantiscono la corretta definizione ed il rispetto dei vincoli di utilizzo imposti.

La partita relativa alla **sostenibilità** del **nuovo modello** nazionale di **interoperabilità** si giocherà quindi nella definizione di tre elementi:

- un **modello organizzativo sostenibile** per la definizione e gestione delle specifiche del singolo dominio e quindi l'adozione di una rete di poli specialistici sovra territoriali;
- la definizione ragionevole e facilmente implementabile del **confine di responsabilità del singolo servizio**, soprattutto per gli aspetti legati agli intermediari;
- la definizione di un **sistema di validazione dei servizi interoperabili federato, flessibile e sostenibile**, che accompagni e sostenga lo sviluppo della cooperazione.

I nuovi ed innovativi servizi al cittadino e alle imprese potranno nascere solo se il nuovo modello di interoperabilità sarà sostenibile ed adottabile e quindi diffuso a tutti i soggetti interessati, per questo i tre punti citati sono cruciali.

4.4. Le aspettative sul nuovo modello: alcuni punti da chiarire

Occorrerà attendere la pubblicazione delle linee guida sul nuovo modello e la piena definizione dello stesso per comprendere se le aspettative espresse dagli operatori pubblici e privati aderenti al Cantiere saranno pienamente rispettate, in particolare per ciò che attiene la maggiore conformità e compatibilità con il quadro di riferimento europeo, cui il Piano fa espressamente riferimen-

to, ma da cui sembra almeno parzialmente discostarsi. La strategia italiana sembra infatti muoversi più sulla strada della "deregolamentazione" dell'interoperabilità, vista la grande attenzione riservata dal Piano all'individuazione delle *best practice* proprie di un sistema di *API management*, rispetto alla forte regolamentazione a livello UE, dove prevalgono scelte più nette riguardo agli standard tecnologici di riferimento.

Sarà inoltre fondamentale una maggiore chiarezza su alcuni aspetti tecnologici del modello, quali:

- l'utilizzo esclusivo di standard, e la conseguente adozione di processi chiari di *compliance*, senza ulteriori vincoli organizzativi o necessità di ulteriori certificazioni;
- la risoluzione delle principali problematicità relative all'uso di dati e API "non banali", *in primis* quelle relativa ai processi di autenticazione e autorizzazione all'accesso;
- la revisione del sistema delle convenzioni, con la semplificazione delle regole per l'accesso alle banche dati di interesse nazionale.

4.5. La dimensione "interna" dell'interoperabilità

L'organizzazione per "silos" delle banche dati e le difficoltà di condivisione e circolazione delle informazioni tra i diversi uffici pubblici sono elementi spesso riscontrabili anche nell'ambito dello stesso ente, ponendo quindi un problema di interoperabilità interna.

Una prima riflessione può essere fatta sulla base sull'incidenza del **livello di informatizzazione dei *back office*** degli enti locali italiani sull'interoperabilità. Secondo i dati dell'indagine dell'Osservatorio eGovernment del Politecnico di Milano sul livello di digitalizzazione della pubblica amministrazione locale[22], il quadro relativo ai Comuni italiani risulta piuttosto eterogeneo:

> *"insieme a circa **il 4% dei Comuni** (la maggior parte di grandi dimensioni anche se non mancano Comuni al di sotto dei 5.000 abitanti), che **ha quasi il 90% del Back Office informatizzato** convive **il 35% dei Comuni, quasi tutti al di sotto dei 5.000 abitanti, che ha solo il 30% del BO informatizzato**".*

Se si confrontano i dati relativi al livello di digitalizzazione del *back office* con quelli relativi all'integrazione delle singole banche dati di settore con altre banche dati interne all'ente, emerge con chiarezza come gli ambiti comunali caratterizzati da un più alto livello di condivisione delle informazioni siano proprio quelli con il maggior livello di digitalizzazione del relativo *back office*.

Un secondo elemento di criticità è rappresentato dal fatto che, anche a fronte di *back office* molto digitalizzati, i sistemi applicativi esistenti sono spesso stati re-

[22] Analisi condotta su un campione rappresentativo di più di 1.000 Comuni sul livello di informatizzazione de back office e del front office rispetto a 23 ambiti tematici. Link: **https://www.osservatori.net/it_it/pubblicazioni/egovernment-uno-nessuno-centomila.**

Ambito	Back Office digitalizzato	Banca dati dell'ambito integrata con altre banche dati interne all'Ente	Banca dati dell'ambito integrata con altre banche dati esterne all'Ente
Delibere, determine, regolamenti e Albo pretorio	90%	64%	5%
Protocollo e notifiche	95%	63%	6%
Servizi anagrafici	99%	62%	15%
Bilancio e programmazione economica	97%	60%	8%
Tributi, affissioni e pubblicità	87%	55%	11%
Amministrazione trasparente	84%	51%	10%
Gestione delle risorse umane	76%	43%	6%
Edilizia privata e autorizzazioni paesaggistiche	67%	34%	8%
Urbanistica e gestione del territorio	57%	30%	8%
Autorizzazioni commerciali	51%	23%	15%
Patrimonio e occupazione suolo pubblico	42%	23%	3%
Manutenzione edilizia, cimiteri e impianti pubblici	43%	23%	3%
Servizi sociali e alla persona	28%	17%	8%
Sicurezza e sanzioni amministrative	46%	17%	7%
Appalti	32%	17%	7%
Progetti e lavori pubblici	35%	17%	4%
Scuole e asili	21%	16%	4%
Biblioteche e cultura	46%	11%	18%
Edilizia pubblica e assegnazione alloggi	20%	10%	4%
Protezione civile e mitigazione dei rischi	16%	8%	7%
Sport, tempo libero e politiche giovanili	7%	8%	2%
Eventi e turismo	11%	7%	4%
Ambiente e animali	15%	4%	4%

Fonte: Osservatorio eGovernment Politecnico di Milano

alizzati per essere funzionali a chi gestisce il singolo servizio, e non nell'ottica di mettere a fattor comune i dati gestiti nell'ambito di un determinato processo con altri settori, prima ancora che con altre amministrazioni.
Pertanto, ci si trova di fronte a un problema fondamentale di **bassa qualità o addirittura assenza del dato**, **senza i quali è impossibile interoperare**, e della conseguente difficoltà di fornire dati utili a soggetti terzi.

Esiste poi un problema culturale, che porta a sottovalutare le implicazioni di carattere organizzativo dell'interoperabilità. Un problema che caratterizza tanto i livelli operativi che il *management* degli enti.

Riguardo al primo livello, è evidente come, il modello dei "silos" sia ormai fortemente radicato anche nella cultura tecnica. Infatti, chi gestisce i processi è molto spesso focalizzato sul buon esito del processo in sé, e molto meno sull'esigenza di collaborazione con altri servizi. L'interoperabilità chiama infatti in causa il tema della responsabilità: interoperare vuol dire anche dipendere, nell'erogazione della funzione di cui si è responsabili, da qualcun altro esterno al proprio dominio.

Riguardo invece al *management*, esiste ancora oggi una certa difficoltà a identificare l'interoperabilità come lo snodo fondamentale del processo di ammodernamento dell'amministrazione. Senza un forte *committment* a livello strategico, risulta difficile comprendere appieno le implicazioni che il pieno sviluppo del modello di interoperabilità potrebbe avere sull'intera organizzazione, non solo in termini di miglioramento della qualità dei servizi resi al cittadino o di maggiore qualità del dato, ma anche e soprattutto in termini di ripensamento a monte dei processi della macchina amministrativa. Occorre quindi individuare le possibili azioni volte a stimolare la comprensione della strategicità del tema e dell'importanza di pianificazione fondata sulla centralità del dato, sul principio *once only* e sulla sua condivisione delle informazioni.

Sotto il profilo organizzativo, una soluzione potrebbe essere quella di introdurre il tema dell'interoperabilità nel quadro del sistema di valutazione dei Dirigenti, inserendo l'apertura delle banche dati e la circolazione delle informazioni tra diversi uffici e servizi tra gli obiettivi assegnati ai diversi responsabili d'area.

Dal punto di vista tecnologico, la proliferazione di **fascicoli e cartelle del cittadino**, già adottato da alcuni Comuni italiani[23], possono essere considerati come il primo risultato di uno sforzo volto unificare e integrare le diverse banche dati distribuite tra diversi servizi, al fine di consentire al cittadino di visualizzare dati e documenti che lo riguardano tramite un unico punto di accesso. Iniziative sintomo di una rinnovata attenzione al tema dell'interoperabilità, intesa come vero e proprio metodo di lavoro.

Approfondimento → **il Fascicolo del cittadino del Comune di Milano**

Approfondimento → **Il Mio Spazio, fascicolo digitale del cittadino del Comune di Reggio Emilia**

4.5. La dimensione "semantica" dell'interoperabilità: ontologie e linguaggi comuni

L'attuazione del nuovo modello passerà non solo dall'individuazione delle soluzioni tecniche e organizzative necessarie a garantire la sua piena sostenibilità e la sua massima diffusione presso tutte le amministrazioni, ma anche da una maggiore attenzione alla **dimensione semantica** dell'interoperabilità. La definizione di linguaggi comuni e modelli di dati condivisi costituisce infatti un prerequisito fondamentale per abilitare lo scambio di dati e informazioni tra i diversi enti.

In questo senso, sarà importante valorizzare i primi importanti risultati ottenuti nell'ambito **dell'Agenda per la semplificazione** in tema di modulistica unificata e standardizzata. Il rilascio dei primi **moduli standardizzati** e dei relativi **schemi dati XML** inerenti le attività commerciali (ottobre 2017)[24] rappresentano infatti un primo e fondamentale passo per abilitare l'interoperabilità e lo scambio dei dati inerenti uno dei principali ambiti applicativi di interesse comune. Innovazioni di merito, ma anche e soprattutto di metodo. I moduli costituiscono infatti il frutto di un percorso collaborativo coordinato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, che ha visto la partecipazione di un gruppo multidisciplinare di rappresentanti delle Regioni, ulteriore dimostrazione che la collaborazione tra livello centrale e locale rappresenta l'unica strada possibile per valorizzare l'enorme patrimonio di competenze presenti sul territorio.

[23] Si citano, tra quelli realizzati dai Comuni aderenti al Cantieri, quelli del **Comune di Milano** e del **Comune di Reggio Emilia**.

[24] **http://rete.italiasemplice.gov.it/groups/modulistica-standardizzata-e-semplificata**

4.6. Ulteriori spunti in tema di interoperabilità

Interoperabilità e privacy

Qualsiasi dibattito sull'interoperabilità non può prescindere dal confronto sulla difficile conciliazione tra condivisione e circolazione dei dati e tutela della privacy. Non è un mistero che molti operatori pubblici impegnati in prima linea nei progetti di innovazione digitale considerino le prese di posizione del Garante privacy come uno dei principali ostacoli al cambiamento. La maggiore criticità evidenziata riguarda l'impossibilità di riutilizzare determinati dati in procedimenti differenti rispetto a quello nell'ambito del quale quei dati sono stati raccolti. L'unica soluzione sembra quella di utilizzare apposite avvertenze in cui si richiede l'autorizzazione del cittadino al riuso di quel dato da parte dell'amministrazione in "altri procedimenti", un'espressione a volte giudicata eccessivamente generica.

Al di là delle difficoltà oggettive legate alla normativa, il difficile rapporto tra innovazione e privacy può anche essere ricondotto ad errori di comunicazione e all'inadeguatezza delle forme di dialogo tra Garante e amministrazioni. A titolo esemplificativo, si riporta il caso della Regione Friuli Venezia Giulia e del progetto di interoperabilità anagrafica **VISANA**, abbandonato a seguito di un esposto di un piccolo comune che chiedeva informazioni al Garante riguardo la possibilità per una Regione di detenere i dati anagrafici di un comune (in realtà, la Regione non deteneva i dati anagrafici, ma faceva da *gateway* per spostare i dati su accordi di servizio)[25].

Occorrono quindi nuove forme di dialogo con il Garante, al fine di evitare incomprensioni che possano minare in partenza il processo di transizione verso il nuovo modello di interoperabilità. In questo senso, il rafforzamento del ruolo di AgID a seguito della recente modifica del CAD comporterà anche un maggior coordinamento dell'Agenzia con le altre authority, in primis proprio con il Garante Privacy: un aspetto che potrebbe sbloccare un'interlocuzione fino ad oggi "complicata".

Interoperabilità e trasparenza

Il tema dell'interoperabilità chiama in causa anche quello della trasparenza. Il diritto di accesso generalizzato agli atti e alle informazioni detenute dalla pubblica amministrazione sancito dal FOIA risulta infatti difficilmente realizzabile in presenza di sistemi che non viaggiano in modo realmente interoperabile.

Evidenziare l'importanza dell'interoperabilità come prerequisito fondamentale per garantire la trasparenza potrebbe rappresentare una strategia vincente per sensibilizzare anche la politica, generalmente poco interessata a tematiche di carattere squisitamente tecnico, ma negli ultimi tempi estremamente "reattiva" rispetto al tema della trasparenza.

[25] VISANA è stato poi sostituito dal nuovo sistema INTERPRANA, che si basa su specifici accordi di servizio, punto-punto, tra comune ed ente che richiede i dati.

Interoperabilità e finanziamenti europei

Già nella scorsa edizione del Cantiere era stata evidenziata l'importanza che i fondi strutturali e di investimento dell'UE possono rivestire nel dare nuovo e importante impulso ai progetti di innovazione, in particolare quelli messi a disposizione delle amministrazioni italiane nel quadro del **PON Metro** e del **PON Governance**.

Eppure, temi come quello dell'impatto organizzativo dell'interoperabilità risultano ad oggi di difficile collocamento nei filoni tematici previsti dai due strumenti, se non attraverso forzature o arrangiamenti che puntino a inserire questo tema nel quadro di progettualità dedicate a tematiche di carattere più generale.

La situazione evidenziata dal rapporto di monitoraggio[26] sull'attuazione **dell'Obiettivo Tematico 11 - Capacità istituzionale** (143 milioni di euro impegnati a fronte di una dotazione complessiva di 946 milioni sui PON) e dell'**Obiettivo Tematico 2 - Agenda Digitale** (impegnati solo 25 milioni di euro a fronte di circa 339 milioni di euro programmati su PON GOV, PON METRO e PON Legalità), ci descrive tuttavia uno scenario di opportunità ancora tutto da costruire e sviluppare, che passa necessariamente dalla sensibilizzazione dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, *owner* dei due strumenti sopra citati, sull'importanza di sviluppare progettualità focalizzate espressamente sul tema dell'interoperabilità.

[26] http://www.ot11ot2.it/monitoraggio/monitoraggio-sull%E2%80%99attuazione-degli-obiettivi-tematici-11-e-2-nei-por-e-nei-pon

5. STANDARDIZZAZIONE DELLE SOLUZIONI PER I SERVIZI ONLINE: IL PERCORSO DEL CANTIERE

5.1. L'esigenza di un percorso condiviso

Nel corso dell'edizione 2017 del Cantiere dedicato al tema della cittadinanza digitale, è emersa più forte che mai la convinzione che tra gli enti aderenti al tavolo esistano più consonanze che differenze, nonché la convinzione cha sia necessario:

- creare **discontinuità** sui diversi temi trattati nel corso dell'anno e sintetizzati in questo report;
- non aspettare che la spinta al cambiamento arrivi dall'alto, ma **procedere dal basso** con azioni condivise, sviluppate anche in forma collaborativa e informale.

Esigenze rafforzate da uno scenario in cui molti saranno gli enti chiamati nei prossimi mesi a rinnovare parti importanti del proprio patrimonio applicativo, alla luce sia delle novità introdotte dal Piano triennale, sia dell'obsolescenza di molte soluzioni attualmente utilizzate.

Negli anni passati ha sempre prevalso la logica della contingenza, che ha portato allo sviluppo *in house* o all'acquisto di prodotti estremamente settoriali, in grado di rispondere all'esigenza del momento e di garantire la disponibilità immediata del servizio, ma limitati ad ambiti circoscritti, impedendo già in partenza l'interoperabilità tra i diversi sistemi. Una situazione difficile da scardinare, causata anche dell'assenza di coordinamento e controllo sulle scelte effettuate dai diversi settori dell'ente.

Una situazione alimentata anche dal mercato italiano delle *software house*, caratterizzato dall'enorme parcellizzazione e dalla dispersione sul territorio dei diversi fornitori, con la presenza di piccole o micro aziende estremamente specializzate nello sviluppo di sistemi chiamati a gestire processi *core* per l'ente locale.

Il contesto del Cantiere - un ambiente informale ma allo stesso tempo rappresentativo della realtà italiana, alla luce della numerosità e dell'importanza degli enti che vi partecipano - potrebbe rappresentare il palcoscenico ideale per avviare forme di aggregazione nel processo di sviluppo di alcuni dei "pilastri" dei gestionali interni, al fine di riprogettarli in maniera aperta e interoperabile,

favorendo lo sviluppo di applicativi più solidi e facendo contestualmente emergere dei veri e propri "**standard di fatto**", non imposti dalle leggi, ma promossi dal basso nell'alveo soluzioni realmente funzionali e ampiamente diffuse.

5.2. I principi generali: semplificazione, linguaggio comune, divisione del lavoro

L'idea sviluppata dal Cantiere è quindi quella di avviare un percorso condiviso sul tema dei *software* gestionali di *back office,* relativi ai diversi servizi erogati dagli enti locali, e in particolare dai Comuni. Un percorso che presti particolare attenzione al tema dell'interoperabilità e imperniato su tre principi fondamentali:

- **semplificazione e standardizzazione** delle soluzioni adottate da enti omologhi, anche attraverso la valorizzazione delle iniziative realizzate a livello centrale, come i sopracitati moduli standard sviluppati nell'alveo dell'Agenda per la semplificazione;
- **definizione di un linguaggio comune**, con vocabolari, tassonomie e ontologie di dati condivise e quanto più possibile stabili nel tempo, che facilitino lo scambio di informazioni tra enti e la risoluzione di problemi comuni. Un linguaggio costruito utilizzando i risultati di importanti iniziative nazionali e comunitarie finalizzate alla definizione di ontologie di base, che potrebbero costituire l'elemento minimo di interoperabilità in molti ambiti tematici (attività commerciali, organizzazione delle voci di bilancio, anagrafe dei numeri civici di ISTAT, categorie di dati territoriali individuati dalla direttiva INSPIRE, solo per citarne alcuni);
- **divisione del lavoro tra amministrazione**, mettendo a fattor comune degli elementi già sviluppati da altri enti aderenti al Cantiere, al fine di creare un primo e fondamentale patrimonio informativo comune, riutilizzabile da parte di tutti i membri della community, a patto di accettare livelli di perfezione più bassi rispetto a quelli che si potrebbero raggiungere sviluppando direttamente la soluzione, ma usufruendo in questo modo di soluzioni già pronte all'uso, per poi concentrarsi più avanti sui possibili miglioramenti.

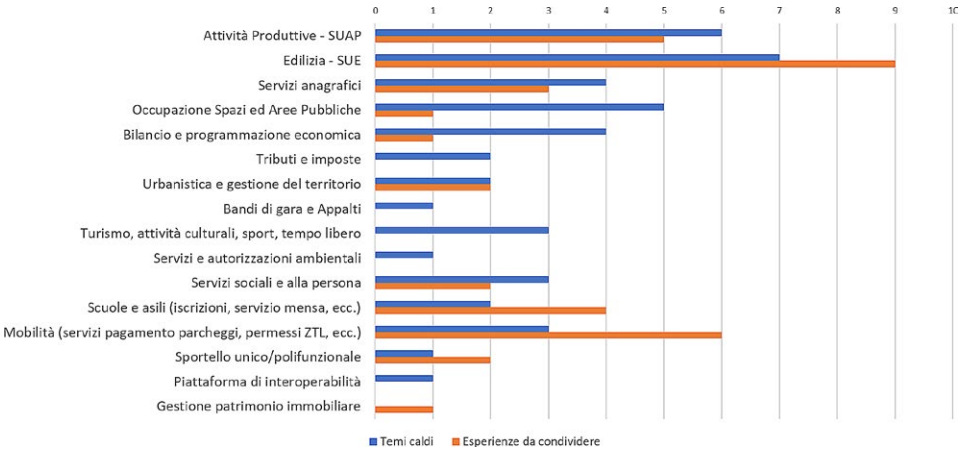
Approfondimento → **la strategia per l'interoperabilità della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia basata su *master data e building blocks***

5.3. Temi di interesse comune e prospettive 2018

Punto di partenza di questo percorso è stata l'individuazione degli **ambiti tematici** di maggiore interesse per le amministrazioni aderenti al Cantiere, su cui sviluppare nel corso del 2018 un possibile **percorso di codesign** sulle relative applicazioni e sulla loro integrazione.

Nell'ambito dell'edizione 2017, il Cantiere ha quindi effettuato una prima ricognizione su un campione di 15 enti (13 Comuni capoluogo, 1 Regione, 1 Unione dei Comuni) tra quelli aderenti al Cantiere, al fine di individuare:

- i **temi "caldi"** su cui l'ente ha deciso o programmato di intervenire nel breve-medio periodo, alla luce di un'esigenza concreta, e su cui potrebbe esistere l'interessa ad avviare un percorso di collaborazione;
- i temi su cui l'ente ritiene di poter portare un'**esperienza concreta da condividere** con le altre amministrazioni, alla luce di progettualità significative già realizzate che si ritiene di poter mettere a disposizione degli altri



Partendo dall'individuazione dei temi più rilevanti, nel corso del 2018 il Cantiere valuterà la possibilità di:

a) definire **requisiti comuni** di elevata qualità per l'architettura IT e le funzioni da realizzare, rinunciando ad alcune possibili customizzazioni a fronte di un guadagno in termini di costi, qualità, scalabilità, funzionalità e riusabilità della soluzione;
b) sviluppare un **capitolato di gara standard**, che potrebbe poi essere riutilizzato da tutte le altre amministrazioni interessate.

I PROTAGONISTI DEL TAVOLO

Carlo Mochi Sismondi
Presidente FPA

Andrea Buttol
Servizio sistemi informativi ed e-government, Referente regionale per l'Agenda digitale Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia

Ivano Baini
Referente CED - Sistemi informativi Comune di Lodi

Francesco Castanò
Direttore Direzione Sistemi Informativi e Agenda Digitale Comune di Milano

Andrea Baldassarre
Project Manager Cantieri della PA - FPA

Massimo Civetta
Sales Director - Local Government & Healthcare at Microsoft

Michele Benedetti
Dipartimento di Ingegneria Gestionale Politecnico di Milano

Pina Civitella
Responsabile Unità Intermedia Servizi Applicativi, Settore Agenda digitale e tecnologie informatiche Comune di Bologna

Valentina Bocchino
Responsabile Qualità Area Servizi Civici Comune di Torino

Francesco Colloca
Responsabile Agenda Digitale, Direzione Sistemi Informativi Comune di Genova

Paolo Brambati
Responsabile CED - Sistemi informativi Comune di Lodi

Salvatore Cusumano
Responsabile del Servizio Sviluppo Sistemi Informativi, Innovazione Tecnologica, Sicurezza Informatica e Statistica Provincia Monza e Brianza

Francesco Bucci
Outsourcing Director CSI Piemonte

Mario de Capoa
Sales Senior Manager Fastweb

Fabio De Luigi
Dirigente Servizio Sistemi Informativi Comune di Ferrara

Raffaele Gareri
Direttore Area Innovazione e Territorio Provincia di Brescia

Aurelio Maria Faverio
Dirigente Settore Sistema Informativo Integrato Città Metropolitana di Milano

Franco Gola
Direttore Governo Servizi e Soluzioni Applicative per la P.A. CSI Piemonte

Fabrizio Ferrari
Membro Unità di Progetto Gruppo Innovazione Comune di Alessandria

Paride Gullini
Presidente ANUSCA

Fernando Ferrari
Responsabile Attuazione Agenda Digitale Regione Lombardia

Barbara Leoni
Responsabile UOC Gestione dei sistemi informativi Comune di Reggio

Alessandro Francioni
Dirigente Settore Sistemi Informatici Associati Unione Valle del Savio e Dirigente Settore Servizi al Cittadino e Innovazione Tecnologica Comune di Cesena

Ileana Macagno
Responsabile Coordinamento servizi demografici, Area Servizi Civici Comune di Torino

Massimo Fustini
Responsabile Programmi Agenda Digitale Regione Emilia Romagna

Moris Mariani
Sales Senior Manager Fastweb

Luca Galandra
Responsabile Servizio Innovazione Tecnologica e Servizi Informativi Comune di Pavia

Anna Migliaro
Responsabile Ufficio innovazione, Direzione Sistemi Informativi Comune di Genova

Massimo Minetti
Account Manager Clienti TOP
Fastweb

Andrea Piscopo
Vice Direttore Aster e Coordinatore sistemi informativi Comune di Mantova

Ruggero Livio Minguzzi
Account Manager Fastweb

Alessandra Poggiani
Direttore Generale Venis

Antonino Mola
Responsabile Piani e programmi società dell'informazione, Direzione ICT e Agenda Digitale Regione Veneto

Anna Riccioni
Referente progetti su Agenda Digitale e Smart Cities Comune di Reggio Emilia

Donatella Nicolai
Responsabile del Servizio ICT e Agenda Digitale Comune di Bergamo

Daniele Righi
Network Manager Invitalia

Domenico Novellini
Responsabile Servizio Intranet e progetti innovativi Città Metropolitana di Milano

Salvo Rosa
Direttore ICT Sielte

Riccardo Orsoni
Responsabile Servizio ICT e Agenda Digitale Comune di Cremona

Federico Sangalli
Responsabile Servizio Sviluppo Infrastruttura di Rete Città Metropolitana di Milano

Monica Pilleddu
Responsabile, Architetture Digitali
Poste Italiane

Monica Sciajno
Dirigente Area Servizi Civici
Comune di Torino

Maurizio Scintu
Sales Manager Fastweb

Raffaella Tommaso
Responsabile Piattaforme e Infrastrutture a supporto della semplificazione amministrativa Regione Toscana

Francesca Siliprandi
Responsabile E-Government, Direzione Informatica ed e-Government Comune di Verona

Grazia Ugolini
Responsabile Piattaforme e infrastrutture per i servizi online e la cittadinanza digitale Regione Toscana

Maria Sina
Responsabile Applicativi Generali e Area Vigilanza, Area Sistema Informativo Comune di Torino

Salvatore Vasta
Datacenter & Cloud Architect - IT Engineer Sielte

Oscar Alessandro Sovani
Dirigente Struttura Attuazione delle agende regionali di semplificazione e digitalizzazione Regione Lombardia

Laura Vergani
Osservatorio di Government Politecnico di Milano

Chiara Tiberi
Responsabile Servizio Innovazione e crescita digitale Città Metropolitana di Milano

Andrea Zuccotti
Dirigente Settore Servizi al Cittadino Comune di Milano

FPA DIGITAL 360

FASTWEB Microsoft Posteitaliane SIELTE