

**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DEL SANNIO
BENEVENTO**

FACOLTA' DI ECONOMIA
Corso di Laurea in Economia e Commercio

TESI DI LAUREA
IN
**ELABORAZIONE AUTOMATICA DEI DATI
PER LE DECISIONI ECONOMICHE E FINANZIARIE**

**L'informatizzazione
della Pubblica Amministrazione.
Comune di Benevento: il marketing territoriale.**

Relatore:
Ch.mo Prof.
Gianfranco Caridi

Candidato:
Michele Ullo
Matr. 27/001128

Correlatore:
Ch.mo Prof.
Massimiliano Minerva

ANNO ACCADEMICO 2001-2002

SOMMARIO

INTRODUZIONE	1
1. IL PROCESSO DI RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	7
1.1 QUADRO NORMATIVO.....	7
1.3 LA RETE UNITARIA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.....	24
1.4 I FLUSSI DOCUMENTALI E IL PROTOCOLLO INFORMATICO	33
1.5 LA FIRMA ELETTRONICA	49
1.6 IL TELELAVORO NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.....	52
1.7 I SISTEMI INFORMATIVI TERRITORIALI	64
1.8 IL SISTEMA DI INTERSCAMBIO CATASTO-COMUNI.....	70
2. LO SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITA' PRODUTTIVE	75
2.1 PRESENTAZIONE.....	75
2.2 REGOLAMENTO PER LA CREAZIONE DELLO SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITA' PRODUTTIVE.....	79
2.3 I PROCEDIMENTI ATTUABILI PRESSO LO SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITA' PRODUTTIVE.....	83
2.4 SPORTELLO UNICO ED INFORMATIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: QUALI VANTAGGI PER LE IMPRESE?	88
3. LO STATO ATTUALE DELLA INFORMATIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMINISTRAZIONE	94
3.1 IL PIANO D'AZIONE PER L'E-GOVERNMENT	94
3.2 LINEE GUIDA IN MATERIA DI DIGITALIZZAZIONE.....	100
3.3 LA FORMAZIONE DEL PERSONALE	105
3.4 IL LINGUAGGIO DI MARCATURA XML.....	111
3.5 LO STATO ATTUALE.....	117
4. COMUNE DI BENEVENTO: IL MONITORAGGIO PER LO SVILUPPO ED IL MARKETING DELLE AREE INDUSTRIALI.	129
4.1 PROGRAMMA DI RIQUALIFICAZIONE URBANA E SVILUPPO SOSTENIBILE DEL TERRITORIO (P.R.U.S.S.T.)	129
4.2 AREE DI INSEDIAMENTO PRODUTTIVO.....	134
4.3 IL MARKETING TERRITORIALE.....	138
4.4 IL MARKETING TERRITORIALE, LO SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITA' PRODUTTIVE, IL GIS.....	146
CONCLUSIONI	151

INTRODUZIONE

La diffusione mondiale delle reti telematiche e lo sviluppo sempre maggiore di servizi informatici hanno avuto un grosso impatto sulla nostra società. Secondo le previsioni più ottimistiche la telematica, con il suo potere distruttivo dello spazio, con la sua possibilità di moltiplicazione dei canali informativi e di comunicazione, produrrà negli anni a venire radicali cambiamenti in tutti i settori della nostra vita quotidiana .

Anche la Pubblica Amministrazione ha innescato negli ultimi anni importanti processi di cambiamento della propria attività finalizzati al miglioramento dell' efficienza della macchina amministrativa, allo snellimento delle pratiche burocratiche e soprattutto ad una revisione dei rapporti con il cittadino e le imprese.

Questo ambizioso processo di rinnovamento passa attraverso la informatizzazione della intera struttura pubblica, il cosiddetto e-government.

Purtroppo bisogna prendere atto che in Italia le frontiere dell' e-government , cioè delle nuove tecnologie applicate alla P.A. ed ai suoi rapporti con i cittadini, non sono così avanzate.

Pur avendo ospitato nell' Aprile 2002 a Palermo un convegno mondiale sull'argomento, un' impietosa classifica stilata da Accenture¹ ci piazza al 21° posto fra i 23 paesi sondati dietro a stati come il Portogallo ed il Brasile.

Come ha scritto l'OCSE² , i grandi cambiamenti nella pubblica amministrazione sono “ un viaggio, non una destinazione ” .

L'importante è non stare fermi, ma partire, muoversi, sperimentare.

Il ritardo della nostra amministrazione non risiede nella quantità delle iniziative avviate e che sono tra l' altro sollecitate da impegni e scadenze normative precise , quanto in “ una generale carenza di integrazione, di finalizzazione unitaria, di visione condivisa e, soprattutto, in una non adeguata utilizzazione delle opportunità offerte dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione “ come emerge dal “ Piano di Azione di e-government “³ del 22 giugno 2000.

Le riforme avviate prevedono una rivoluzione nella cultura organizzativa della pubblica amministrazione, che deve passare da una amministrazione dirigistica, verticale e segmentata, ad una di tipo

¹ La più grande società mondiale nell'applicazione della tecnologia al management ed all'organizzazione d'impresa.

² Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico

³ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica

orizzontale, orientata al servizio e caratterizzata da fitti scambi informativi tra le sue parti e verso l'ambiente .

Tale modifica corrisponde alle trasformazioni organizzative che le nuove tecnologie causano e consentono. Per questo motivo, l'utilizzo appropriato, esteso ed intenso delle nuove tecnologie dell'informazione è centrale per l'attuazione della riforma della amministrazione pubblica ed assume un valore strategico.

L'effettivo passaggio da una amministrazione basata su relazioni personali e documenti cartacei ad una tele-amministrazione basata su relazioni telematiche e documenti informatici è condizione indispensabile per conseguire gli obiettivi principali della riforma .

Sintetizzando, possiamo dire che la riforma intende perseguire almeno quattro obiettivi generali:

1. Centralità del cittadino e delle imprese: dovranno svilupparsi nuove forme di relazione tra P.A. ed utenti per poter soddisfare la richiesta di servizi da parte dei cittadini e delle imprese in modo rapido e trasparente.
2. Decentramento: sostituzione dell'attuale modello centralista, "a piramide", con una struttura orizzontale, "a rete", che assegna

un ruolo fondamentale agli enti locali, senza rinunciare a perseguire livelli di uniformità nella qualità ed efficienza dei servizi offerti.

3. Efficienza: da ottenere con la semplificazione delle procedure e l'introduzione dei meccanismi tipici del mercato, per garantire efficacia, flessibilità ed aderenza alle esigenze reali dei cittadini e delle imprese.
4. Innovazione: creazione di una “ tele-amministrazione “ che crea, elabora e produce documenti digitali, e dialoga per via telematica con i cittadini e le imprese.

Le azioni necessarie a conseguire gli obiettivi indicati devono essere caratterizzate da immediata operatività e rapidi tempi di attuazione e devono produrre un elevato rendimento in termini di servizi per cittadini ed imprese, per rispondere positivamente ad una domanda sociale di innovazione sempre più diffusa ed esigente.

Oggetto di questo studio è quindi l'analisi del processo di informatizzazione della Pubblica Amministrazione¹, con una

¹ e-government

particolare attenzione ai vantaggi che i cittadini, le imprese e la P.A. stessa possono trarre da esso.

Il lavoro è diviso in quattro parti:

- la prima parte descrive l'avvio della grande riforma della Pubblica Amministrazione che possiamo far partire dalle leggi 142 e 241 del 1990¹, passando per il decreto legislativo 12 febbraio 1993, n° 39, che ha istituito l' AIPA², per la realizzazione della RUPA³ avvenuta nel 1995 e, attraverso l'analisi delle cosiddette “ Leggi Bassanini”⁴ arrivare sino alla descrizione degli altri progetti intersettoriali messi in cantiere dall'AIPA.
- il secondo capitolo analizza la struttura ed il funzionamento dello Sportello Unico per le Attività Produttive, con una particolare attenzione ai benefici che le imprese traggono dallo snellimento delle procedure burocratiche.

¹ rispettivamente sulle Autonomie locali e sui Procedimenti amministrativi

² Autorità per l' Informatica nella Pubblica Amministrazione

³ Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione

⁴ Dal nome del Ministro della Funzione Pubblica che le mise in cantiere nel 1997, il senatore Franco Bassanini

- il terzo capitolo ha lo scopo di offrire un quadro d'insieme ed un'analisi completa sul contesto italiano e sui risultati fin qui ottenuti.
- la quarta ed ultima parte si riferisce ad un progetto concreto del comune di Benevento: il monitoraggio per lo sviluppo ed il marketing delle zone industriali.

1. IL PROCESSO DI RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1.1 QUADRO NORMATIVO

Possiamo far partire il processo di riforma della Pubblica Amministrazione dalla legge 8 Giugno 1990 n° 142 “ORDINAMENTO SULLE AUTONOMIE LOCALI“ (recentemente modificata dalla legge 265, del 3 agosto 1999) che stabilisce:

Art. 2 Autonomia dei comuni e delle province.

- ”1. Le comunità locali, ordinate in comuni e province sono autonome.*
- 2. Il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo.*
- 3. La provincia, ente locale intermedio fra comune e regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo.*
- 4. I comuni e le province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica.*

5. I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dall'autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali”;

e dalla legge 7 Agosto 1990 n° 241 “ NUOVE NORME IN MATERIA DI PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO E DI DIRITTO DI ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI ”, in particolare si ribadisce che:

Art. 1 “ L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed é retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti (comma1)” e che “La pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria (comma 2)”.

Quindi la legge 142 /90 getta le basi per il processo di decentramento della pubblica amministrazione mentre la legge 241 / 90 pone l'

accento sul diritto dei cittadini ad avere servizi trasparenti, efficienti e rapidi e sul principio fondamentale che la pubblica amministrazione è retta da criteri di economicità, efficacia, pubblicità. Queste due leggi sono fondamentali in quanto hanno avviato i processi di decentramento e di maggiore efficienza, che insieme alla centralità del cittadino e delle imprese ed alla innovazione sono considerati i quattro obiettivi principali della grande riforma della pubblica amministrazione.

Per quanto concerne in particolare l'innovazione della pubblica amministrazione, una pietra miliare è considerato il decreto legislativo 3 Febbraio 1993 n° 29 “RAZIONALIZZAZIONE DELL'ORGANIZZAZIONE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E REVISIONE DELLA DISCIPLINA IN MATERIA DI PUBBLICO IMPIEGO, A NORMA DELL'ARTICOLO 2 DELLA LEGGE 23 OTTOBRE 1992, N. 421” che all' art 1 ,comma 1 stabilisce:

“ 1. Le disposizioni del presente decreto disciplinano l'organizzazione degli uffici e i rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, tenuto conto delle autonomie locali e di

quelle delle Regioni e delle Province autonome, nel rispetto dell'articolo 97, comma primo, della Costituzione (a), al fine di:

a) accrescere l'efficienza delle amministrazioni in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei Paesi della Comunità europea, anche mediante il coordinato sviluppo di sistemi informativi pubblici;

b) razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica;

c) realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni, curando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, garantendo pari opportunità alle lavoratrici ed ai lavoratori e applicando condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato (b). “

prevedendo quindi per la prima volta l' introduzione dei sistemi informativi nelle pubbliche amministrazioni (a) come strumento essenziale per accrescere l' efficienza, razionalizzare i costi e fornire servizi efficaci. Nello stesso periodo, 12 Febbraio 1993 venne approvato il decreto legislativo n° 39 che ha istituito l' Autorità per l'

Informatica nella Pubblica Amministrazione¹, con il compito di realizzare, in tempi rapidi, l' introduzione delle nuove tecnologie e la conseguente riorganizzazione della P.A. coordinando gli interventi.

Una delle prime realizzazioni dell' AIPA è stato uno studio di fattibilità che ha portato alla creazione della Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione (RUPA)² tramite direttiva del Consiglio dei Ministri del 5 Settembre 1995. Funzione principale della RUPA è di mettere in comunicazione fra loro i vari sistemi informativi della pubblica amministrazione tramite collegamento in rete in modo da permettere la loro integrazione e cooperazione.

Fondamentali per la riforma della pubblica amministrazione sono anche le quattro leggi cosiddette “ Bassanini ”; quattro leggi emanate in Italia nel biennio 97-98, che prendono il nome dal Senatore Franco Bassanini³ che si prodigò per la elaborazione ed approvazione delle stesse.

Queste quattro leggi sono fondamentali per il processo di riforma della Pubblica Amministrazione in quanto hanno introdotto delle sostanziali modifiche alla normativa esistente.

1 Cfr.:AIPA cap. 1.2 pag. 12

2 Cfr.:RUPA cap. 1.3 pag. 20

3 Allora Ministro della Funzione Pubblica.

La legge 15 marzo 1997, n. 59¹ - prima legge Bassasini – introduce un forte federalismo, prevedendo che il governo dovrà delegare alle Regioni ed agli Enti Locali gran parte delle proprie competenze (artt. 1 e ss); tale legge dà una spinta maggiore alla fase di decentramento necessaria per la riforma della P.A., di quanto avesse fatto la l. 142/90. Un'amministrazione decentrata che però dovrà essere unitaria, garantendo livelli qualitativi e quantitativi omogenei su tutto il territorio nazionale. Il processo di decentramento sarà graduale e porterà, entro pochi anni, alla trasformazione della struttura amministrativa da piramidale a orizzontale, con gli enti locali che avranno ampia autonomia ma anche maggiori responsabilità per quanto riguarda la gestione della amministrazione ed i rapporti con i cittadini e le imprese.

La struttura “ a rete “ per poter funzionare necessita di un notevole scambio di informazioni tra i vari uffici di una amministrazione e tra questa e le altre amministrazioni, cioè di una valida Rete Unitaria².

¹ "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa"

² Come previsto dall'art. 15 comma 1 della stessa legge.

Un altro importante articolo della legge è l' art. 15 comma 2: *“Gli atti, dati e documenti formati dalla pubblica amministrazione e dai privati con strumenti informatici o telematici, i contratti stipulati nelle medesime forme, nonché la loro archiviazione e trasmissione con strumenti informatici, sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge. I criteri e le modalità di applicazione del presente comma sono stabiliti, per la pubblica amministrazione e per i privati, con specifici regolamenti da emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400. Gli schemi dei regolamenti sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni. “* perché, attribuendo validità a tutti gli effetti di legge agli atti ed ai documenti formati con strumenti informatici o telematici, introduce una vera e propria rivoluzione nelle procedure di emissione dei documenti e nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione.

La legge 15 maggio 1997 n° 127¹ - Bassanini bis – introduce invece importanti innovazioni per quel che riguarda lo snellimento e la semplificazione delle norme sulla documentazione amministrativa con lo scopo di eliminare gli ostacoli burocratici e di fornire servizi più efficienti e rapidi ai cittadini ed alle imprese. In particolare questa legge introduce nuovi principi sulla validità dei certificati e sull'autenticazione delle firme per l'autocertificazione.

La legge 16 giugno 1998, n° 191² - Bassanini ter - introduce nuovi meccanismi per la razionalizzazione e per l' informatizzazione della Pubblica Amministrazione: prevede la possibilità di rilasciare la carta d'identità su supporti magnetici o elettronici (art. 2), detta disposizioni per la formazione del personale (art. 3), regola il telelavoro per i dipendenti pubblici (art. 4).

La legge 8 marzo 1999, n° 50³ - Bassanini quater - contiene un elenco di 57 procedure da semplificare (art. 1 comma 1); istituisce un

¹ "Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo".

² " Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica".

³ "Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998".

“ Nucleo “ (art. 3) presso la Presidenza del Consiglio, composto da 25 esperti, per la semplificazione di procedure; dispone che sia effettuata un’Analisi dell’Impatto della Regolamentazione¹ sull’organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull’attività dei cittadini e delle imprese (art. 5).

Si completa così il quadro del ministro Bassanini di avvio dei processi di snellimento e semplificazione dell’attività amministrativa. Semplificare una procedura significa ridurre il numero delle operazioni necessarie per completarla, ottenendo così il risultato finale a costi più bassi ed in tempi più rapidi. Le tecnologie informatiche sono i più potenti strumenti di semplificazione delle procedure che prevedono il trattamento e la trasmissione delle informazioni. Nei prossimi paragrafi si andrà, quindi, ad approfondire proprio l’aspetto innovativo della grande riforma della pubblica amministrazione attraverso una analisi del processo di informatizzazione della stessa.

¹ AIR

1.2 L'AUTORITA' PER L'INFORMATICA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

L' Autorità per l' Informatica nella Pubblica Amministrazione, nota anche come AIPA¹, è stata istituita dal Decreto Legislativo 12 febbraio 93 n° 39² (art. 4), con il compito principale di promuovere, coordinare, pianificare e controllare lo sviluppo e la gestione dei sistemi informativi automatizzati all'interno delle amministrazioni pubbliche, per il raggiungimento degli obiettivi indicati dall'art. 1 comma 2:

- a) miglioramento dei servizi;*
- b) trasparenza dell'azione amministrativa;*
- c) potenziamento dei supporti conoscitivi per le decisioni pubbliche;*
- d) contenimento dei costi dell'azione amministrativa.*

L'autorità é organo collegiale costituito dal presidente e da quattro membri, scelti tra persone dotate di alta e riconosciuta competenza e professionalità e di indiscussa moralità e indipendenza, nominati dal presidente del consiglio dei ministri. Il presidente e i quattro membri

¹ Indirizzo web: www.aipa.it

²“ Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche”

durano in carica quattro anni e possono essere confermati una sola volta.

Bisogna sottolineare che nell'istituzione dell'AIPA si è scelto il modello di "autorità indipendente"¹, cioè di una autorità che prende le proprie decisioni in base alla legge, senza dirette interferenze da parte del Governo o del Parlamento, al fine di tutelare interessi di rilevanza costituzionale.

I compiti specifici dell'AIPA previsti dal decreto 39/93 sono molteplici e dunque è bene schematizzarli²:

Compiti di indirizzo strategico e di coordinamento:

- elaborazione di linee strategiche per il raggiungimento delle finalità sopra descritte;
- coordinamento, attraverso la redazione di un Piano triennale, dei progetti e degli interventi di sviluppo e gestione dei sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni;
- attività periodica di monitoraggio sulla progettazione, realizzazione e gestione dei sistemi informativi automatizzati.

¹ WWW.aipa.it/servizi/autorità

² U. Marone, *L'informatica nella Pubblica Amministrazione*, EDIZIONI SIMONE.

Compiti di regolamentazione tecnica:

- fissazione di norme tecniche e criteri in tema di pianificazione, progettazione, realizzazione e gestione dei sistemi informativi delle amministrazioni e delle loro interconnessioni.

Compiti di promozione:

- promozione di progetti intersettoriali e di infrastruttura informatica e telematica previsti dal Piano triennale.

Compiti di controllo:

- verifica periodica dei risultati conseguiti dalle singole amministrazioni, con particolare attenzione al rapporto costo-benefici;
- redazione di pareri sui contratti per l'acquisto di beni e servizi relativi ai sistemi informatici.

Compiti di formazione del personale:

- definizione di direttive per la formazione del personale in materia di sistemi informatici;
- creazione di programmi per il reclutamento di specialisti.

Attività di consulenza:

➤ predisposizione di consulenze al Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di sistemi informatici.

Come si può notare i compiti attribuiti all'AIPA dal decreto 39/93 sono molteplici e di notevole importanza e rivelano il ruolo centrale che il Governo ha voluto dare all'Autorità nel processo di informatizzazione della pubblica amministrazione.

Uno degli strumenti più importanti di cui può disporre l'AIPA nell'esercizio delle sue funzioni di coordinamento del processo di informatizzazione della pubblica amministrazione consiste nella redazione di piani triennali¹, annualmente riveduti. Attraverso l'elaborazione di questi piani, dal 1995 ad oggi, l'Autorità ha predisposto le linee strategiche sulle quali incentrare il processo di pianificazione dell'informatizzazione della pubblica amministrazione.

Il Piano triennale 1995-1997 individua gli obiettivi prioritari perseguibili mediante il processo di informatizzazione, considerando soprattutto gli aspetti organizzativi e la gestione delle risorse umane e

¹ art. 7, comma 1, lettera b) del decreto 39/93

finanziarie; in particolare nel terzo e quarto capitolo ha affrontato le problematiche inerenti ai progetti intersettoriali.

I progetti intersettoriali sono fondamentali per giungere ad un sistema unitario dei sistemi informativi pubblici e attraverso la loro realizzazione si è cercato di superare la frammentazione dei singoli sistemi informativi pubblici che ha avuto riflessi negativi sull'efficacia dell'intera azione amministrativa. Tra i tanti progetti intersettoriali previsti dall'Autorità, nei prossimi paragrafi ne vedremo alcuni dei più importanti a partire da quello che è considerato essenziale per il processo di informatizzazione della pubblica amministrazione: la Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione.

Il Piano triennale 1997-1999, oltre a riprendere gli obiettivi predisposti con il Piano precedente, ha avuto come obiettivo principale quello di orientare gli investimenti verso iniziative che privilegiassero la cooperazione tra amministrazioni e la condivisione delle informazioni, al fine di razionalizzare la spesa e di migliorare il servizio nei confronti degli utenti.

Il Piano triennale 1999-2001 è focalizzato sulla realizzazione del sistema informativo unitario delle pubbliche amministrazioni (SIU)

che costituirà il supporto tecnologico per la progressiva attuazione della riforma della pubblica amministrazione. Infatti “ *la possibilità di comunicazione, la condivisione di informazioni ed il lavoro cooperativo costituiscono un supporto essenziale ed indispensabile alla effettiva attuazione degli indirizzi di decentramento amministrativo, di riordino delle strutture organizzative, di semplificazione dei procedimenti amministrativi.* ¹ “

Inoltre il Piano 1999-2001 prevede iniziative di reingegnerizzazione di interi sistemi informativi che riguardano le amministrazioni e promuove la realizzazione di importanti sistemi informativi di supporto alla cooperazione, quali i sistemi territoriali ed il sistema delle anagrafi.

L'8 maggio 2002 il Consiglio dei Ministri ha approvato in via preliminare il Dpr che istituisce l'Agenzia nazionale per l'Innovazione Tecnologica che avrà il compito di sostenere e promuovere il processo d'innovazione della Pubblica Amministrazione attraverso l'uso delle nuove tecnologie. Il Dpr sopprime l'Aipa (Autorità per l'informatica nella Pubblica Amministrazione) e il Centro Tecnico, accorpando le

¹ Dalla sintesi del Piano triennale 1999-2001 disponibile sul sito: www.aipa.it

loro competenze all'interno della nuova Agenzia. *“Questo - spiega il Ministro Lucio Stanca - per rispondere ad una esigenza di razionalizzazione degli assetti organizzativi dell'informatica pubblica, esigenza diventata ancora più impellente dopo la nascita del Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie. Il Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie e il suo Gabinetto avranno il compito di dare l'indirizzo politico, il Dipartimento si occuperà della pianificazione degli interventi, l'Agenzia avrà un ruolo tecnico organizzativo e il Comitato di Valutazione continuerà con l'attività sui pareri di congruità tecnico-economica, al fine di assicurare l'imparzialità dei contratti di informatica della Pubblica Amministrazione¹”*. L'Agenzia opererà sotto la vigilanza del Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie. L'istituzione del nuovo soggetto - che avrà un organico di 150 unità - verrà realizzata nel rispetto delle posizioni di lavoro dei dipendenti di Aipa e Centro Tecnico che transiteranno nell'Agenzia, il che garantisce la tutela di tutte le professionalità. L'Agenzia nazionale per l'Innovazione e le Tecnologie sarà guidata da un direttore generale nominato dal

¹ WWW.Interlex.it/Comunicato stampa.

Presidente del Consiglio su proposta del Ministro per l'Innovazione e
le Tecnologie.

1.3 LA RETE UNITARIA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

La Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione, conosciuta come RUPA, è il primo e più importante progetto intersettoriale previsto dall'AIPA nel Piano triennale 1995-1997 quale *“progetto intersettoriale prioritario per il perseguimento degli obiettivi di efficienza, miglioramento dei servizi, potenziamento dei supporti conoscitivi e contenimento dei costi”*.

La direttiva, approvata dal Consiglio dei Ministri il 5 settembre 1995 a seguito del documento AIPA, traccia le linee per la realizzazione della Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione. Un'ulteriore spinta alla creazione della Rete Unitaria è stata data dalla l. 59/97 (*Bassanini*) che all'art. 15, comma 1, dispone che l'AIPA è incaricata, *“per soddisfare esigenze di coordinamento, qualificata competenza ed indipendenza di giudizio, di stipulare uno o più contratti quadro con cui i prestatori dei servizi e delle forniture relativi al trasporto dei dati e all'interoperabilità si impegnano a contrarre con le singole amministrazioni ivi stabilite”*. La l. 127/97 (*Bassanini bis*) ha previsto all'art. 17, comma 19 l'istituzione presso l'AIPA di un Centro

Tecnico di assistenza il quale ha il compito fondamentale di assicurare la disponibilità dei servizi di interoperatività di base della Rete Unitaria, mediante lo svolgimento delle seguenti attività:

- coordinamento tecnico della realizzazione della RUPA,
- supporto agli utenti,
- progettazione dell'evoluzione,
- gestione dell'infrastruttura della Rete,
- individuazione delle misure tecnico-operative,
- gestione della sicurezza informatica.

La realizzazione della RUPA rappresenta un momento essenziale nel processo di ammodernamento della pubblica amministrazione, in quanto consentirà a ciascuna amministrazione l'accesso ai dati ed alle procedure presenti nei sistemi informativi delle altre e consentirà di raggiungere gli obiettivi dell'effettivo decentramento dell'amministrazione e dell'avvicinamento di questa al cittadino, oltre a permettere l'ottimizzazione delle risorse telematiche. Si intende, cioè, realizzare un *“sistema informativo integrato che vede le diverse*

amministrazioni pubbliche collegate in rete, ed i loro sistemi informativi , in grado di interoperare e cooperare”¹.

I servizi offerti dalla RUPA si possono racchiudere in tre tipologie²:

- Servizi trasmissivi di trasporto:

- rete privata IP (Internet Protocol),
- circuiti virtuali di reti private virtuali Frame Relay ovvero X.25,
- circuiti trasmissivi del tipo CDN,

che consentono alle singole amministrazioni di realizzare le reti geografiche per la connessione di tutti i propri siti e di collegarsi con altre amministrazioni per poter realizzare i servizi per l'interoperabilità e per la cooperazione applicativa;

- Servizi per l' interoperabilità:

- posta elettronica,
- trasferimento file,
- terminale virtuale,
- accesso a World Wide Web ed alla rete internet,

che consentono in modo sicuro lo scambio di informazioni tra amministrazioni ed al loro interno;

¹ M.Iaselli, *La Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione*, EDIZIONI SIMONE

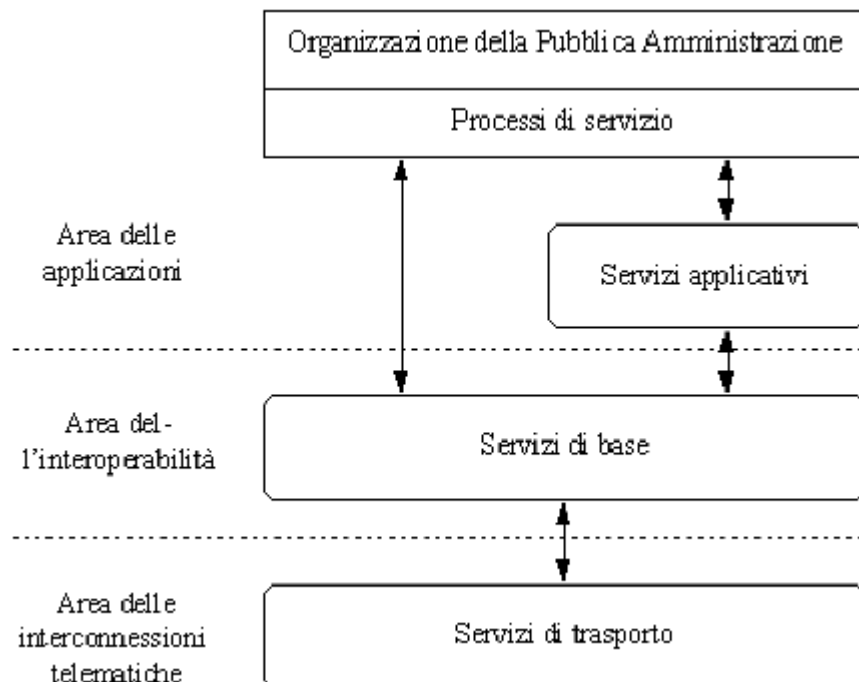
² AIPA, *La Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione*, www.aipa.it

- Servizi per la cooperazione applicativa:

che comprendono i servizi generalizzati necessari per consentire lo scambio di dati strutturati e l'accesso ai servizi applicativi delle diverse amministrazioni.

La RUPA è strutturata in quattro strati logici che definiscono tre grandi aree di intervento, le quali inevitabilmente richiamano i servizi offerti già esposti:

- Area delle interconnessioni telematiche (strato fisico e strato del trasporto).
- Area della interoperabilità (strato dell'interoperabilità).
- Area dei programmi applicativi (strato delle applicazioni).



Per la fornitura di questi servizi, l'AIPA ha indetto il 26 gennaio 1998 una gara di appalto; a seguito di questa gara il servizio trasmissivo di trasporto viene erogato dalla società Telecom Italia ed i servizi di interoperabilità dalla società EDS s.p.a. .

La seguente tabella schematizza in che modo le società vincitrici degli appalti devono stipulare i contratti con le singole amministrazioni ed i relativi tempi di attuazione.

Contratti e tempi di attuazione¹

Stipula dei contratti (e attività collegate)

Chi	Cosa	Quando
Centro Tecnico, Aggiudicatario	Stipulano il Contratto-quadro	Maggio 1999
Aggiudicatario	Costituisce una Società "dedicata" Trasferisce impegni alla Società	Entro 60 giorni solari dalla stipula del Contratto-quadro entro 30 giorni solari dalla costituzione della Società
Centro Tecnico, Società	Stipulano il Contratto di gestione	Entro 20 giorni solari dalla costituzione della Società
Amministrazione, Società	Stipulano il Contratto di fornitura	Entro 3 mesi dalla stipula del Contratto-quadro

¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Centro Tecnico.

Chi stipula cosa

Il Centro Tecnico stipula due contratti quadro:

- uno con l'aggiudicatario dei Servizi trasmissivi di Trasporto;
- uno con l'aggiudicatario dei Servizi per l'Interoperabilità; ed un contratto di gestione con la Società costituita dall'aggiudicatario del Lotto 2 per la gestione dei servizi di interoperabilità tra le Amministrazioni.

Ogni Amministrazione stipula due contratti di fornitura:

- uno con la Società costituita dall'aggiudicatario dei Servizi trasmessivi di Trasporto;
- uno con la Società costituita dall'aggiudicatario dei Servizi per l'Interoperabilità.

I contratti di fornitura:

- recepiscono le condizioni generali dei contratti quadro,
- definiscono le quantità e le modalità specifiche di fornitura dei servizi richiesti alle condizioni e ai prezzi contenuti nei relativi contratti quadro,
- hanno le stesse scadenze dei contratti quadro.

Contratto di fornitura per i servizi di trasporto:

L'Amministrazione deve formulare, con l'assistenza del Fornitore, il Piano dei fabbisogni dei Servizi trasmissivi di Trasporto, definendo i servizi necessari alla propria rete geografica.

Il Centro Tecnico deve formulare il Piano dei fabbisogni di interconnessione, di concerto con le singole Amministrazioni, definendo i servizi necessari alla rete geografica di interconnessione tra le diverse Amministrazioni.

Contratto di fornitura per i servizi di interoperabilità:

Il Centro Tecnico deve formulare il Piano complessivo di interconnessione per l'interoperabilità, in base alle necessità delle singole Amministrazioni ed in coerenza con il Piano dei fabbisogni di interconnessione per il trasporto.

Scadenze contrattuali per l'erogazione dei servizi

Trasporto	Quando
Reti geografiche delle singole Amministrazioni (connessione tra i diversi siti)	Entro un massimo di 9 mesi, dalla data di inizio esecuzione del relativo contratto di fornitura
Introduzione del servizio IP	Entro i successivi 12 mesi
Rete geografica di interconnessione tra le diverse Amministrazioni	Dopo 6 mesi dalla sottoscrizione del Contratto-quadro
Supporto	Contestualmente ai precedenti

Interoperabilità	Quando
Servizi di interconnessione tra le Amministrazioni e con l'esterno	Entro 4 mesi dalla stipula del relativo contratto di fornitura
Servizi di gestione e supporto	Contestualmente ai precedenti
Sevizi addizionali	Secondo il piano concordato tra l'Amministrazione e la Società

La RUPA, quindi, non si occupa di quello che avviene all'interno di ogni singola amministrazione, ma si occupa delle modalità con cui i diversi domini¹ delle amministrazioni cooperano e interagiscono tra loro.

L'utilizzo della RUPA da parte di diverse amministrazioni pone, innanzitutto, il problema della standardizzazione dei protocolli di comunicazione per permettere la interoperabilità dei vari sistemi informativi; nella scelta dei protocolli si è individuato il protocollo TCP/IP² come il più idoneo per la trasmissione dei dati tra i sistemi informativi pubblici perché, essendo tale protocollo alla base di Internet, è il più diffuso a livello internazionale e risponde anche agli standard europei. La standardizzazione risponde all'esigenza specifica della realizzazione delle c.d. Porte di Rete, necessarie all'interconnessione dei singoli domini al dominio della Rete Unitaria.

¹ DOMINIO: insieme di risorse hardware, di comunicazione e software (in particolare procedure), dati e servizi, che cadono sotto la giurisdizione di una determinata organizzazione o ente.

² Transmission Control Protocol/Internet Protocol.

Le Porte di Rete si distinguono in Porte Applicative (che si occupano di esportare e rendere accessibili proprie applicazioni all'esterno) e Porte Delegate (attraverso le quali, specularmente, vengono esportati i servizi verso le altre amministrazioni utenti). In sostanza la porta applicativa di amministrazione corrisponde all'insieme dei servizi informativi che l'amministrazione accetta di esportare alle altre in condizioni di sicurezza, realizzando così la conciliazione delle due opposte esigenze di autonomia delle singole amministrazioni e di condivisione della informazione.

Questo è in sintesi quanto stabilito dall' AIPA per la progettazione e realizzazione della Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione.

1.4 I FLUSSI DOCUMENTALI E IL PROTOCOLLO INFORMATICO

Ogni amministrazione consuma e produce un'enorme quantità di informazioni. Tali informazioni si materializzano sotto forma di documenti che hanno varia natura sia per ciò che concerne i contenuti (per esempio l'ordine di trasferimento di un impiegato o la cartella esattoriale inviata ad un contribuente non in regola) che la loro struttura fisica (per esempio un messaggio di posta elettronica o una classica lettera su carta). I documenti vengono prodotti, utilizzati, comunicati e mantenuti nell'esercizio delle attività amministrative che ogni P.A. svolge per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti nel proprio mandato istituzionale. Tali attività sono articolate per processi o, in alcuni casi, per veri e propri "procedimenti amministrativi", caratterizzati da sequenze di atti governate da regole e procedure più o meno complesse a seconda dello scopo e contesto del processo considerato. L'attività di protocollo è quella fase del processo che certifica provenienza e data certa di acquisizione del documento, mediante la sua identificazione univoca nell'ambito di una sequenza numerica collegata con l'indicazione temporale. La registrazione di

protocollo svolge, quindi, un ruolo essenziale nella gestione dei procedimenti prevista ai sensi della legge 241/1990 e, più in generale, in tutti i processi amministrativi che prevedono fasi di attività e termini certi per la loro conclusione. Un processo amministrativo può essere supportato da strumenti informatici che siano in grado di facilitare e, laddove possibile, automatizzare le attività previste. Anche per le attività di protocollazione sono disponibili supporti informatici in grado di creare e gestire il protocollo informatico, cioè l'insieme delle registrazioni che vengono effettuate ogni qual volta un documento venga ricevuto o prodotto, quindi il problema dell'automazione e della creazione di un sistema informatico di protocollazione è strettamente legato allo studio e all'automazione dei flussi e processi amministrativi.

Per quel che riguarda il quadro normativo il periodo 1997-2000 è stato caratterizzato da una serie di interventi che definiscono le linee di riferimento per la gestione elettronica delle attività amministrative¹:

l'articolo 15, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59, che prevede *“che gli atti, dati e documenti, formati dalla pubblica amministrazione*

¹ “ Linee guida alla realizzazione dei sistemi di protocollo informatico e gestione dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni”, AIPA, SETTEMBRE 2000.

e dai privati con strumenti informatici e telematici, i contratti stipulati nelle medesime forme nonché la loro archiviazione e trasmissione con strumenti informatici, sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge”;

il decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513, *“Regolamento recante criteri e modalità per la formazione, l’archiviazione e la trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici, a norma dell’articolo 15, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59”;*

l’art. 4 della legge 16 giugno 1998, n. 191, e il relativo regolamento emanato con DPR 8 marzo 1999, n. 70, in materia di telelavoro nelle pubbliche amministrazioni;

la delibera dell’AIPA del 30 luglio 1998, n. 24, che definisce le regole tecniche sull’archiviazione ottica;

il decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 428, recante *“Regolamento per la tenuta del protocollo amministrativo con procedura informatica”*, che fissa criteri e modalità per la gestione elettronica dei documenti, consente la interoperabilità tra le amministrazioni pubbliche e l’accesso esterno al sistema

documentario, compatibilmente con le norme sulla tutela dei dati personali;

il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 febbraio 1999, recante le “Regole tecniche per la formazione, la trasmissione, la conservazione, la duplicazione, la riproduzione e la validazione, anche temporale, dei documenti informatici ai sensi dell’articolo 3, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513”;

la circolare dell’Autorità per l’Informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA) 26 luglio 1999, n. 22, che detta le modalità per presentare le domande di iscrizione nell’elenco pubblico dei certificatori;

E’ da sottolineare, da ultimo, la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 ottobre 1999 sulla gestione informatica dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni, che fornisce un fondamentale stimolo alle amministrazioni nella concreta attuazione del quadro normativo ora esistente, sollecitando un profondo cambiamento di tipo organizzativo e culturale ancor prima che un aggiornamento di tipo tecnologico.

Il quadro normativo e tecnico viene completato - a norma dell'art. 4, comma 4, del DPR 20 ottobre 1998, n. 428 - con le regole e criteri relativi alle operazioni di registrazione di protocollo. Tale provvedimento rappresenta l'elemento conclusivo del quadro normativo e tecnico del nuovo sistema di gestione elettronica delle attività amministrative.

Lo scenario previsto dalle nuove norme sarà quello di una progressiva sostituzione del supporto cartaceo nella gestione dei procedimenti delle amministrazioni. Attraverso la trasmissione e lo scambio dei documenti informatici, nel loro formato originario, attraverso la Rete Unitaria si eviteranno duplicazioni e accumuli di inutili copie cartacee e verrà favorita la trasformazione graduale degli archivi cartacei della P.A. in sistemi informativi automatizzati ad alto livello di sicurezza ed affidabilità. Un primo passo sarà, quindi, quello della archiviazione ottica di tutti i documenti cartacei su dischi ottici¹ nei quali possono essere immagazzinati milioni di documenti, con il vantaggio di poterli facilmente reperire anche da un luogo diverso da quello in cui sono custoditi, attraverso la Rete Unitaria. Le norme tecniche dettate

¹ CD ROM oppure DVD.

dall'AIPA vengono costantemente aggiornate per tenere conto degli sviluppi tecnologici al fine di ottenere la fruibilità nel tempo dei documenti archiviati. Inoltre la validità a tutti gli effetti di legge dei documenti informatici sarà garantita dagli strumenti crittografici utilizzati per la firma digitale che sarà analizzata meglio nel seguente paragrafo.

Il D.P.R. 20 ottobre 1998 n. 428¹, detta specifiche disposizioni sul protocollo informatico:

Sezione prima

Disposizioni sul protocollo informatico

Art. 1. Definizioni

1. Ai fini del presente regolamento s'intende:

a) per "amministrazioni", le pubbliche amministrazioni indicate dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29;

b) per "gestione dei documenti", l'insieme delle attività finalizzate alla registrazione di protocollo e alla classificazione, organizzazione, assegnazione e reperimento dei documenti amministrativi (o, in forma

¹ "Regolamento recante norme per la gestione del protocollo informatico da parte delle amministrazioni pubbliche".

abbreviata, "documenti"), formati o acquisiti dalle amministrazioni, nell'ambito del sistema di classificazione d'archivio adottato;

c) per "sistema di protocollo informatico" o, in forma abbreviata, "sistema", l'insieme delle risorse di calcolo, degli apparati, delle reti di comunicazione e delle procedure informatiche utilizzati dalle amministrazioni per la gestione dei documenti;

d) per "segnatura di protocollo" l'apposizione o l'associazione, all'originale del documento, in forma permanente e non modificabile, delle informazioni riguardanti il documento stesso.

Art. 2. Gestione dei documenti con sistemi informativi automatizzati

1. La gestione dei documenti è effettuata mediante sistemi informativi automatizzati.

2. Ciascuna amministrazione individua, nell'ambito del proprio ordinamento, gli uffici da considerare ai fini della gestione unica o coordinata dei documenti per grandi aree organizzative omogenee, assicurando criteri uniformi di classificazione e archiviazione, nonché di comunicazione interna tra le aree stesse.

3. In sede di prima applicazione le amministrazioni centrali dello Stato provvedono alla gestione informatica dei documenti presso gli

uffici di registrazione di protocollo già esistenti presso le direzioni generali e le grandi ripartizioni che a queste corrispondono, i dipartimenti, gli uffici centrali di bilancio, le segreterie di gabinetto.

Art. 3. Requisiti del sistema di protocollo informatico

1. Il sistema di protocollo informatico deve:

- a) garantire la sicurezza e l'integrità dei dati;*
- b) garantire la corretta e puntuale registrazione di protocollo dei documenti in entrata e in uscita;*
- c) fornire informazioni sul collegamento esistente tra ciascun documento ricevuto dall'amministrazione e i documenti dalla stessa formati nell'adozione dei provvedimenti finali;*
- d) consentire il reperimento delle informazioni riguardanti i documenti registrati;*
- e) consentire, in condizioni di sicurezza, l'accesso alle informazioni da parte dei soggetti interessati, nel rispetto delle disposizioni della legge 31 dicembre 1996, n. 675, in materia di tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali;*
- f) garantire la corretta organizzazione dei documenti nell'ambito del sistema di classificazione d'archivio adottato.*

Art. 4. Registrazione di protocollo

1. La registrazione di protocollo per ogni documento ricevuto o spedito dalle pubbliche amministrazioni è effettuata mediante la memorizzazione in un archivio informatico delle seguenti informazioni:

a) numero di protocollo del documento generato automaticamente dal sistema e registrato in forma non modificabile;

b) data di registrazione di protocollo assegnata automaticamente dal sistema e registrata in forma non modificabile;

c) mittente per i documenti ricevuti o, in alternativa, il destinatario o i destinatari per i documenti spediti, registrati in forma non modificabile;

d) oggetto del documento, registrato in forma non modificabile;

e) data e protocollo del documento ricevuto, se disponibili;

f) l'impronta del documento informatico, se trasmesso per via telematica, costituita dalla sequenza di simboli binari in grado di identificarne univocamente il contenuto, registrata in forma non modificabile.

2. Il sistema deve consentire la produzione del registro giornaliero di protocollo, costituito dall'elenco delle informazioni inserite con l'operazione di registrazione di protocollo nell'arco di uno stesso giorno.

3. L'assegnazione delle informazioni nelle operazioni di registrazione di protocollo è effettuata dal sistema in unica soluzione, con esclusione di interventi intermedi, anche indiretti, da parte dell'operatore, garantendo la completezza dell'intera operazione di modifica o registrazione dei dati.

4. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento, sono specificate le regole tecniche, i criteri e le specifiche delle informazioni previste nelle operazioni di registrazione di protocollo.

5. Sono esclusi dalla registrazione di protocollo: gazzette ufficiali, bollettini ufficiali e notiziari della pubblica amministrazione, note di ricezione delle circolari e altre disposizioni, materiali statistici, atti

preparatori interni, giornali, riviste, libri, opuscoli, depliant, materiali pubblicitari, inviti a manifestazioni e tutti i documenti già soggetti a registrazione particolare dell'amministrazione.

Art. 6. Segnatura di protocollo

1. Le informazioni da apporre od associare ad ogni documento attraverso l'operazione di segnatura di protocollo consentono di individuare ciascun documento in modo inequivocabile.

Le informazioni minime previste sono:

- a) il progressivo di protocollo, secondo il formato disciplinato all'articolo 8;*
- b) la data di protocollo;*
- c) l'identificazione in forma sintetica dell'amministrazione o dell'area organizzativa individuata ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del presente regolamento.*

2. L'operazione di segnatura di protocollo va effettuata contemporaneamente all'operazione di registrazione di protocollo.

3. L'operazione di segnatura di protocollo può includere il codice identificativo dell'ufficio cui il documento è assegnato o il codice dell'ufficio che ha prodotto il documento, l'indice di classificazione

del documento e ogni altra informazione utile o necessaria, qualora tali informazioni siano disponibili già al momento della registrazione di protocollo.

4. Quando il documento è indirizzato ad altre amministrazioni ed è formato e trasmesso con strumenti informatici, la segnatura di protocollo può includere tutte le informazioni registrate sul documento. L'amministrazione che riceve il documento informatico può utilizzare tali informazioni per automatizzare le operazioni di registrazione di protocollo del documento ricevuto.

5. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, da emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento, sono stabiliti il formato e la struttura delle informazioni associate al documento informatico ai sensi del comma 4.

Art. 7. Operazioni ed informazioni minime

1. Le operazioni di registrazione indicate all'articolo 4 e le operazioni di segnatura di protocollo di cui all'articolo 6 del presente regolamento nonché le operazioni di classificazione costituiscono

operazioni necessarie e sufficienti per la tenuta del protocollo informatico da parte delle pubbliche amministrazioni.

Art. 8. Formato del progressivo di protocollo

1. Il progressivo di protocollo è un numero ordinale costituito da sette cifre numeriche. La numerazione è rinnovata ogni anno solare.

2. Il progressivo di protocollo, apposto o associato al documento mediante l'operazione di segnatura di protocollo, può essere composto da un numero di cifre inferiore a sette. In tal caso il numero ordinale progressivo si ottiene antepoendo al numero specificato nella segnatura una successione di simboli zero.

Nella sezione quarta si occupa invece della gestione dei flussi documentali:

Sezione quarta

Disposizioni sulla gestione dei flussi documentali

Art. 15. Gestione dei flussi documentali

1. La gestione dei flussi documentali è finalizzata al miglioramento dei servizi e al potenziamento dei supporti conoscitivi delle amministrazioni secondo i criteri di economicità, di efficacia dell'azione amministrativa e di pubblicità stabiliti dalla legge.

2. Le pubbliche amministrazioni adottano sistemi per la gestione dei procedimenti amministrativi mediante sistemi informativi automatizzati, valutando i relativi progetti in termini di rapporto tra costi e benefici, sulla base delle indicazioni fornite dall'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione.

3. Il sistema per la gestione dei flussi documentali include il sistema di protocollo informatico.

4. Le amministrazioni determinano autonomamente e in modo coordinato per le aree organizzative omogenee, le modalità di attribuzione dei documenti ai fascicoli che li contengono e ai relativi procedimenti, definendo adeguati piani di classificazione d'archivio per tutti i documenti, compresi quelli non soggetti a registrazione di protocollo.

Art. 16. Requisiti del sistema per la gestione dei flussi documentali

1. Oltre ai requisiti indicati all'articolo 3, il sistema per la gestione dei flussi documentali deve:

a) fornire informazioni sul legame esistente tra ciascun documento registrato, il fascicolo ed il singolo procedimento cui esso è associato;

b) consentire il rapido reperimento delle informazioni riguardanti i fascicoli, il procedimento ed il relativo responsabile, nonché la gestione delle fasi del procedimento;

c) fornire informazioni statistiche sull'attività dell'ufficio;

d) consentire lo scambio di informazioni con sistemi per la gestione dei flussi documentali di altre amministrazioni al fine di determinare lo stato e l'iter dei procedimenti complessi.

Art. 17. Specificazione delle informazioni previste dal sistema di gestione dei flussi documentali

1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento, sono specificate le regole tecniche, i criteri e le specifiche delle informazioni previste, delle operazioni di registrazione e del formato dei dati relativi ai sistemi informatici per la gestione dei flussi documentali.

Con la completa applicazione di quanto disposto in materia di flussi documentali e di protocollo informatico, la pubblica amministrazione

potrà raggiungere gli obiettivi di razionalizzazione, riorganizzazione, redistribuzione, secondo criteri di maggiore efficienza e di riduzione dei costi.

Per centrare questi obiettivi, occorre:

- trasformare il processo di registrazione degli atti e di archiviazione;
- sostituire gradualmente, presso tutte le amministrazioni, il registro cartaceo di protocollo dei documenti con un sistema digitale;
- consentire la ricerca e lo scambio dei documenti nell'ambito della Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione, evitando duplicazioni;
- trasformare gli archivi cartacei presenti nella P.A. in sistemi informativi automatizzati ad alto livello di sicurezza ed affidabilità.

1.5 LA FIRMA ELETTRONICA

L'introduzione della gestione informatica dei flussi documentali, introduce il problema della imputazione degli atti e dei documenti ad un soggetto determinato. Si è, quindi, resa necessaria l'introduzione di sistemi che garantiscono l'impossibilità di contraffazione degli atti e la sicurezza delle comunicazioni tra amministrazioni e tra queste e gli utenti. Lo strumento che meglio soddisfa questa esigenza di sicurezza è la firma elettronica o digitale definita come “ *un insieme di caratteri alfanumerici risultante da complesse operazioni matematiche di crittografia effettuate da un elaboratore su un documento elettronico, rappresentato da un file*¹ “. Per criptazione si intende l'applicazione di un determinato algoritmo² ad un testo o ad un documento, in modo tale da renderlo illeggibile a chi non possieda la chiave di decrittazione. Per la firma digitale è in uso la criptazione a chiave asimmetrica o pubblica che prevede l'utilizzo di due chiavi, una privata che serve per la criptazione e l'altra pubblica che serve per la decrittazione. In questo modo il titolare dell'atto lo firma mediante

¹ R.Zagami, “ *Firme digitali, crittografia e validità del documento elettronico*”, Milano, 1996

² Un procedimento di calcolo descrivibile con un numero finito di regole che conduce al risultato dopo un numero finito di operazioni, cioè di applicazioni delle regole.

l'applicazione della chiave privata, colui che riceve l'atto ha la possibilità di verificare sia la paternità dell'atto che la sua integrità applicando la chiave pubblica che completa la coppia. Questo sistema non garantisce però sulla reale identità dell'emittente, perché chiunque potrebbe creare una coppia di chiavi ed associarle al nome di un'altra persona, generando una firma digitale. La soluzione di questo problema risiede nella certificazione delle chiavi pubbliche; un certificato è un documento elettronico che associa ad una chiave pubblica una determinata identità, accertata da un' Autorità di Certificazione. La chiave pubblica ed il relativo certificato saranno poi inseriti in un registro, in modo tale da garantirne la pubblicità. Con la completa applicazione di questo sistema di criptazione, la firma digitale può essere considerata un valido sostituto della sottoscrizione tradizionale in quanto assolve alla funzione indicativa, permette, cioè, di identificare l'autore del documento ed assolve anche alla funzione dichiarativa, può cioè svolgere la funzione di sottoscrizione di un atto con le relative conseguenze giuridiche. Altro requisito fondamentale a cui la firma digitale deve rispondere è quello della non riutilizzabilità della firma, ovvero il suo legame indissolubile con il supporto sul

quale è stata impressa. Anche questo requisito viene soddisfatto dall'utilizzo del sistema a chiave doppia, in quanto la chiave elettronica viene incorporata nel documento formando un unico corpo perché la chiave privata, pur essendo sempre la stessa, applicata a documenti diversi genererà firme elettroniche sempre diverse l'una dall'altra, divenendo inutilizzabile per altri atti o documenti.

Il dato normativo fondamentale per la firma digitale è il

“Regolamento contenente i criteri e le modalità di applicazione dell'art. 15, comma 2, della legge Bassanini”¹ che prevede che l'apposizione della firma digitale equivale alla sottoscrizione prevista per gli atti ed i documenti in forma scritta su supporto cartaceo, stabilendo in via definitiva la validità a tutti gli effetti di legge del documento informatico.

¹ Approvato dal Consiglio dei Ministri il 31 ottobre 1997.

1.6 IL TELELAVORO NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Il 2 luglio 2001 sono state pubblicate sulla Gazzetta ufficiale n. 151 le *"Regole tecniche sul telelavoro, anche con riferimento alla rete unitaria della pubblica amministrazione, alle tecnologie per l'identificazione e alla tutela della sicurezza dei dati"*, derivanti da una deliberazione dell'Autorità del 31 maggio 2001. Da questo momento tutte le amministrazioni interessate potranno presentare e sperimentare al loro interno progetti di e-working, uniformandosi alle regole dettate dall'Aipa, così come aveva previsto l'art. 6 del Dpr 8 marzo 1999, n. 70, che disciplinava il telelavoro nella pubblica amministrazione.

Che cosa si intende con telelavoro¹?

Ai sensi dell'art. 2 del Dpr n. 70, esso si riferisce a *"qualsiasi prestazione di lavoro eseguita dal dipendente di una amministrazione centrale, in qualsiasi luogo ritenuto idoneo, collocato al di fuori della sede di lavoro, dove la prestazione sia tecnicamente possibile e con il prevalente supporto di tecnologie dell'informazione e della*

¹ Articolo tratto dalla Newsletter dell'AIPA (ANNO 1, N°12/13 DELL'1/09/2001).

comunicazione, che consentano il collegamento con l'amministrazione cui la prestazione stessa inerisce".

Nel telelavoro, quindi, vengono in rilievo tre elementi che si combinano tra loro:

- la delocalizzazione dell'attività lavorativa;
- l'utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
- il legame con l'amministrazione.

Con esso si realizza solo ed esclusivamente una modificazione organizzativa del rapporto già in atto, non certo l'instaurazione di un diverso rapporto lavorativo. Le finalità del telelavoro sono la razionalizzazione dell'organizzazione del lavoro e la realizzazione di economie di gestione. Le Pubbliche Amministrazioni dovranno adeguare i propri ordinamenti ed adottare le misure organizzative idonee a consentire l'introduzione di tale nuova modalità di esecuzione della prestazione. In tal senso il telelavoro richiede alle amministrazioni l'avvio di processi di semplificazione dell'attività amministrativa attraverso interventi organizzativi, procedurali e tecnologici tesi a realizzare un cambiamento del funzionamento

dell'apparato burocratico. Il telelavoro è, dunque, uno strumento di cui avvalersi per avviare un processo di ristrutturazione, teso alla creazione di un'amministrazione moderna e competitiva nella quale l'applicazione delle tecnologie informatiche possa consentire di realizzare un modello organizzativo dinamico ed una gestione flessibile del personale, funzionali al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Il telelavoro si presenta sotto diverse forme¹.

- Domiciliare: il dipendente lavora presso il proprio domicilio. E' possibile dove è presente un lavoro di tipo ripetitivo oppure in autonomia. Un esempio del primo caso è l'immissione in massa di informazioni provenienti dal cartaceo in una banca dati elettronica (es. recupero vecchie delibere, scansione di documenti da avere sempre "in linea", ecc.). Esempi del secondo caso sono la realizzazione di programmi per computer oppure lavoro di ricerca che richieda la connessione all'ufficio per l'accesso a banche dati o altre informazioni. Questa forma deve essere utilizzata quando l'obiettivo del lavoro è ben definito e soprattutto verificabile a

¹ PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, disponibile sul sito www.funpub.it/telelavoro

posteriori. Richiede capacità di autogestione e di mantenimento di rapporti interpersonali in forma scritta. Presenta evidenti vantaggi se applicato a persone con handicap fisici. Nelle esperienze già realizzate il dipendente effettua alcune giornate di lavoro a casa (2 o 3 a settimana) mentre nelle altre rientra in ufficio per svolgere attività diverse e per consentire un controllo del lavoro effettuato.

- Delocalizzato dalla sede principale, consiste nella delocalizzazione di parte dell'attività, svolta in un centro satellite, o telecentro, collegato alla sede per via telematica. Si può trattare anche di un centro di lavoro in cui vengono istituite una serie di postazioni utilizzate da più amministrazioni che lavorano in rete. Ciò è possibile ove siano presenti strutture distaccate da una struttura centralizzata, realizzate in collaborazione con altri enti. Può essere sfruttato per delocalizzare i servizi ai cittadini (si pensi all'Ufficio Relazioni col Pubblico che potrebbe essere realizzato in collaborazione tra i vari Enti negli stessi locali consentendo al cittadino di andare in un unico posto per avere diversi servizi e/o informazioni) e contemporaneamente avvicinare i dipendenti alle proprie abitazioni. Le caratteristiche di tale forma di telelavoro

sono quindi più elastiche della precedente in quanto possono riguardare quelle figure dell'ente preposte ad avere contatti con il pubblico da dislocare sul territorio, ed inoltre, per la loro tipologia, non hanno quei problemi di controllo delle prestazioni normalmente associati alle forme di telelavoro domiciliare.

- Telelavoro mobile: il dipendente svolge il proprio lavoro utilizzando posti di lavoro mobile. Questo tipo di lavoro si caratterizza per non avere una sede di lavoro fissa come nei casi precedenti. Va preso in considerazione, soprattutto, per migliorare la prestazione dei dipendenti che per la tipologia dell'incarico devono viaggiare molto e trasmettere informazioni o dati alla sede centrale (ad esempio le guardie forestali che potrebbero trasmettere informazioni all'ufficio per via telematica oppure i cantonieri che potrebbero stendere dei rapporti sui lavori realizzati durante il giorno spedendoli poi alla sede centrale per la rendicontazione).

Vediamo quali sono i più importanti vantaggi del telelavoro.

- Risparmio di tempo e di denaro per gli spostamenti: è il più immediato dei benefici ed è anche la motivazione primaria che spinge molti lavoratori a telelavorare. Dalle ricerche effettuate

risulta che la maggioranza dei telelavoratori ha dedicato al lavoro parte del tempo che prima utilizzava per gli spostamenti.

- Incremento delle opportunità di lavoro: il telelavoro può consentire alle persone che risiedono in aree con alto tasso di disoccupazione di poter accedere ad opportunità di lavoro che nascono in ogni parte del mondo.
- Contemperamento delle esigenze familiari o personali: il telelavoro può consentire l'accesso al lavoro, all'addestramento e all'integrazione sociale a portatori di handicap o a coloro che vivono problemi familiari.
- Migliore equilibrio tra lavoro e vita familiare: il telelavoratore, pur dedicando più tempo al lavoro effettivo, riesce ad avere un rapporto continuo con la propria famiglia.
- Partecipazione alla vita della comunità locale: il telelavoratore che risiede in piccole comunità, recupera il tempo che prima impiegava per spostarsi sul luogo di lavoro e può dedicarsi con maggiore impegno alle attività della propria comunità.
- Possibilità di decidere gli orari di lavoro: i tempi di lavoro possono essere regolati tenendo conto delle necessità di tutte le parti

coinvolte nel lavoro sfruttando al meglio le 24 ore giornaliere tenendo conto anche dei propri ritmi "biologici" e lavorativi.

- Maggiore produttività: la produttività risulta maggiore per ragioni dovute all'autonomia e quindi alla possibilità di gestire senza un controllo prettamente burocratico la propria attività e di sentirsi direttamente responsabili nei confronti del raggiungimento dell'obiettivo.

Il telelavoro presenta anche degli svantaggi.

- Senso di isolamento: insorge solo dopo un tempo piuttosto prolungato di assenza dal posto di lavoro. In molte ricerche svolte sul telelavoro la tematica dell'isolamento, reale o temuto, costituisce la maggior paura dei telelavoratori e spesso dei loro colleghi e capi.
- Minore possibilità di scambi di esperienza: l'assenza di un gruppo all'interno del quale è sempre possibile trovare diversi gradi di esperienza di potenzialità fa venir meno la possibilità di accrescere il knowhow e di poter giungere ad una risoluzione collettiva dei problemi. Il collegamento in rete è in grado di attenuare questo rischio.

- Distrazione esterna: caratterizza soprattutto il telelavoro domiciliare ed è dato dal trovarsi presso la propria abitazione, fatto questo che determina un notevole aumento dei tempi di pausa.

Il seguente elenco comprende il quadro normativo di riferimento per il telelavoro nella pubblica amministrazione:

- Legge 16 giugno 1998, n. 191. "Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica".
- DPR 8 marzo 1999, n. 70. "Regolamento recante disciplina del telelavoro nelle pubbliche amministrazioni, a norma dell'art. 4, comma 3, della legge 16 giugno 1998, n. 191".
- Atto di indirizzo all'ARAN¹. Atto di indirizzo all'ARAN per la disciplina mediante accordi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale ai sensi dell'art. 36 D.LGS. n. 29 del 1993.

¹ Agency Representing state Administration in Negotiations - Agenzia per la contrattazione nel pubblico impiego.

- Accordo quadro nazionale sul telelavoro nella Pubblica Amministrazione.¹ Accordo quadro nazionale sul telelavoro nelle pubbliche amministrazioni, in attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 4, comma 3, della legge 16 giugno 1998, n. 191.
- Accordo di programma in materia di telelavoro.
- D. P. R. n. 513 del 10 novembre 1997. Regolamento recante criteri e modalità per la formazione, l'archiviazione e la trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici, a norma dell'articolo 15, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59.

In particolare l'art. 4 della L. 191/98 al comma 1 prevede che le Amministrazioni Pubbliche possano avvalersi di forme di lavoro a distanza e il D.P.R. 8.3.1999, n. 70. prevede che l'organo di governo di ciascuna amministrazione individui gli obiettivi raggiungibili mediante il ricorso a forme di telelavoro, destinandovi apposite

¹ Contratto Collettivo Nazionale Quadro (CCNQ) valido per tutti i comparti di contrattazione collettiva, sottoscritto in data 23.3.2000 dall'ARAN e dalle Confederazioni sindacali rappresentative.

risorse, sulla base delle proposte dei responsabili degli uffici dirigenziali.

L'AIPA dovrebbe procedere, ai sensi dell'art. 6 del regolamento, a fissare le eventuali regole tecniche per il telelavoro, anche con riferimento alla Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione (RUPA).

L'avvio del telelavoro è subordinato alla redazione ed approvazione di un progetto di telelavoro (art. 3 del D.P.R. 8 marzo 1999 N. 70).

L'aver previsto che il ricorso al telelavoro sia preceduto da una progettazione è coerente con i criteri di programmazione che devono caratterizzare l'attività amministrativa. I contenuti del progetto sono eterogenei.

Tutti i progetti di telelavoro anche i più ridotti devono comunque indicare:

- gli obiettivi;
- le attività interessate;
- le tecnologie utilizzate e i sistemi di supporto;
- le modalità di effettuazione secondo principi di ergonomia cognitiva;

- le tipologie professionali ed il numero di dipendenti di cui si prevede il coinvolgimento, i tempi e le modalità di realizzazione, le modificazioni organizzative se necessarie;
- i costi e i benefici diretti e indiretti;
- le modalità per semplificare attività e procedimenti amministrativi;
- la tipologia, la durata, e le metodologie degli interventi di formazione e di aggiornamento;
- i criteri di verifica della prestazione.

Il progetto di telelavoro deve indicare gli obiettivi di miglioramento dell'organizzazione del lavoro, di economicità e qualità del servizio da realizzare mediante la razionalizzazione e la semplificazione delle attività, dei procedimenti amministrativi e delle procedure informatiche. Il progetto dovrà essere articolato in fasi di sviluppo. Per ogni fase dovranno essere prestabiliti i tempi, le modalità di realizzazione, i criteri di verifica, le metodologie di aggiornamento e le modificazioni organizzative, se necessarie.

La effettiva applicazione del telelavoro, al di là delle poche esperienze fino ad oggi maturate nella pubblica amministrazione soprattutto a

livello sperimentale¹, si basa innanzitutto su una adeguata formazione informatica del personale² e sulla effettiva realizzazione della Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione che permetterà il collegamento delle postazioni di lavoro³ decentrate con i relativi uffici di riferimento.

1 Sono state promosse principalmente da Istituzioni Universitarie e da alcune Regioni. La sperimentazione della Provincia di Perugia fa parte di un progetto complesso organizzato dall'Assessorato Pari Opportunità della Provincia e denominato " Il Riutilizzo del tempo".

2 Vedi "La formazione del personale" cap. 3, par. 3.

3 IL D.P.R. 70/98, all'art. 2, lett. b) e al successivo art. 5, comma 1, individua come postazione di telelavoro " *il sistema tecnologico costituito da un insieme di apparecchiature e di programmi informatici, che consente lo svolgimento di attività di telelavoro*".

1.7 I SISTEMI INFORMATIVI TERRITORIALI

Un altro importantissimo progetto intersettoriale elaborato dall'AIPA nell'ambito dei piani triennali riguarda i Sistemi Informativi Territoriali, anche conosciuti come SIT, che sono dei “ *sistemi informativi che hanno come scopo la gestione, l'elaborazione e la diffusione di informazioni georeferenziate, in modo diretto o indiretto, attinenti il territorio (aria, acqua, suolo e sottosuolo)* ”¹.

L'interesse di diversi soggetti, pubblici e privati, centrali e periferici, rispetto a porzioni di territorio comuni, porta ad una naturale condivisione di informazioni e talvolta di cooperazione nei processi di lavoro. Da tali considerazioni è maturata la convinzione che la strada della cooperazione tra i molteplici soggetti coinvolti nell'amministrazione del territorio, sia prioritaria per superare l'attuale ritardo nello sviluppo di sistemi territoriali automatizzati adeguati.

Il progetto intersettoriale si propone di:

- definire criteri di analisi, progettazione e documentazione dei SIT;

¹ [WWW.Aipa.it/Sistemi Informativi Territoriali](http://WWW.Aipa.it/Sistemi%20Informativi%20Territoriali).

- definire criteri generalizzati per l'analisi dei costi per l'intero ciclo di vita di un SIT;
- definire i criteri per la definizione di indicatori di efficacia e di efficienza sui SIT, al fine di razionalizzazione della spesa e dei tempi per la formazione e la gestione delle banche dati territoriali;
- adottare norme per la codifica e la classificazione degli oggetti territoriali ed per i formati di trasmissione delle informazioni territoriali;
- analizzare ed attivare, nell'ambito della Rete Unitaria della PA, il Sistema di Comunicazione dati Territoriali (SCT), visto come uno strato di servizi generalizzati per il trattamento e l'interscambio delle informazioni territoriali;
- verificare le possibilità di impiego delle potenzialità rese disponibili dalle nuove tecnologie rispetto alle esigenze di standardizzazione ed efficacia dei servizi amministrativi di gestione del territorio e attivare forme di sperimentazione di processi di utilizzo;

- analizzare il mercato della informazione territoriale, definendo bacini di utenza delle informazioni territoriali ed i fattori critici di sviluppo dei SIT;
- analizzare l'evoluzione in atto dei processi tecnologici di riferimento nella modalità di formazione dei dati oggetto del sistema di comunicazione, promovendo analisi a studi di caso, svolti a livello nazionale ed internazionale.

Scopo fondamentale del progetto SIT è quello di realizzare il Sistema di Comunicazione dei dati Territoriali (SCT), inteso come *“strato di servizi generalizzati per il trattamento e l’interscambio delle informazioni territoriali, poggiato sullo strato dei servizi di interoperabilità di base della Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione”*.

L'AIPA ha avviato il progetto intersettoriale nel corso del '96 con l'obiettivo di fornire nell'ambito dei Sistemi Informativi Territoriali uno strumento di supporto allo sviluppo dei processi automatizzati e di diffusione delle informazioni territoriali tra le amministrazioni centrali, le regioni e gli enti locali. Lo scenario tecnologico offerto dalla Rete Unitaria offre concretamente l'opportunità di sviluppare i

processi automatizzati, anche in ambito territoriale, attraverso la diffusione delle informazioni tra i diversi attori, attraverso il sistema SCT, che consenta di individuare e scambiare dati territoriali.

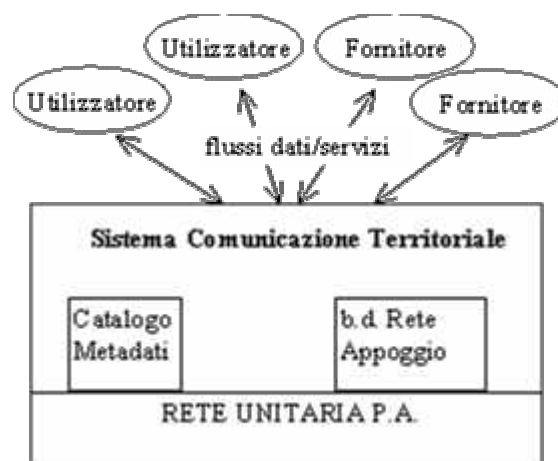
Il Sistema di Comunicazione dati Territoriali ha l'obiettivo di certificare l'esistenza delle informazioni territoriali, pubblicizzarle e diffonderle presso la Pubblica Amministrazione, le Regioni e gli Enti locali, razionalizzando i processi di formazione delle basi informative territoriali, per:

- consentire il riuso delle informazioni disponibili presso le amministrazioni, grazie ad una loro coerente documentazione;
- costituire uno spazio di intermediazione tra amministrazioni, centrali e locali, attraverso il coordinamento di iniziative intersettoriali per la formazione cooperativa di basi informative territoriali, ove nuove esigenze non consentano il riuso di basi dati esistenti.

In entrambi i casi si possono ottenere considerevoli risparmi sui tempi e sui costi complessivi di realizzazione dei SIT, promuovendo nel frattempo lo sviluppo di nuove applicazioni.

Inoltre l'SCT vuole fornire alle amministrazioni strumenti di supporto decisionale, basati su regole oggettive e convalidate a livello di PA,

per valutare il grado di convenienza tecnica ed economica ottenibile utilizzando le informazioni territoriali disponibili nel sistema e, in alternativa, la possibilità di cooperazione nelle nuove acquisizioni con un dimensionamento dei costi e dei tempi necessari. In altri termini, il progetto SCT si propone come obiettivo la razionalizzazione della spesa e degli interventi in materia. Il Sistema di Comunicazione Territoriale è visto, nella sua forma più generale, come un insieme di funzionalità distribuite che collegano un insieme di fornitori e di utenti di informazioni territoriali fornendo servizi di pubblicizzazione e di accesso all'informazione territoriale disponibile.



Il SCT coinvolge fornitori e utenti, rispetto ai quali attiva e gestisce flussi di informazioni. Il sistema fornisce servizi a fornitori e utenti,

basati su meccanismi di descrizione (metadati¹) e di georeferenziazione (banca dati, dei vertici di riferimento) uniformi.

La realizzazione del Sistema di Comunicazione dei dati Territoriali appare dunque di importanza fondamentale per garantire una gestione razionale ed economica del territorio. Anche in questo caso la realizzazione della Rete Unitaria rappresenta un presupposto necessario per l'ottimale funzionamento dei progetti ad essa connessi.

¹ I metadati costituiscono il meccanismo fondamentale di descrizione, durante le fasi di registrazione dei fornitori, degli utilizzatori e dei flussi di dati e servizi.

1.8 IL SISTEMA DI INTERSCAMBIO CATASTO-COMUNI

“Con il termine sistema d’interscambio, s’intende una particolare soluzione tecnico-organizzativa per l’interoperabilità e la cooperazione applicativa, che rappresenti una soluzione coerente ed efficace per la gestione dell’intermediazione tra organizzazioni diverse che si debbano rapportare per gestire procedimenti amministrativi tra loro correlati o per erogare servizi integrati verso il cittadino.”¹

Il sistema d’interscambio si pone come obiettivi fondamentali:

- la possibilità di realizzare interscambio tra piattaforme hardware e software che fanno riferimento a modelli organizzativi di complessità diversa (e diversificate capacità di investimento finanziario) al fine di garantire l’utilizzabilità della piattaforma in realtà organizzative eterogenee;
- la possibilità di gestire l’interscambio presso i vari nodi utilizzando piattaforme basate su sistemi informativi eterogenei;

¹ [WWW.Aipa.it/Sistemi Informativi Territoriali/Catasto-Comuni](http://WWW.Aipa.it/Sistemi%20Informativi%20Territoriali/Catasto-Comuni).

- la possibilità di permettere l'esistenza nel sistema di più fornitori ed utilizzatori identificati sulla base delle tipologie di informazioni di loro interesse;
- la possibilità di identificare flussi di informazioni di natura multimediale, immagini, cartografie, ecc. attraverso procedimenti che permettano di identificare gli utilizzatori potenziali nell'informazione senza per questo definire completamente la natura delle informazioni scambiate;
- la possibilità di virtualizzare le fonti informative interconnesse al sistema di interscambio semplificando dal punto di vista tecnico-organizzativo la gestione del sistema stesso (sviluppo di applicazioni, manutenzione, controllo dei flussi in termine di classificazione, addebito dei costi, monitoraggio del servizio di interscambio, procedure di sicurezza, ecc.) senza però imporre una specifica modalità di gestione dell'informazione a livello della singola organizzazione interconnessa;
- la possibilità di effettuare controlli incrociati con altre amministrazioni ed enti per garantire adeguati livelli di verifica sulla qualità dei processi di aggiornamento oltre che la verifica

dell'allineamento di tale aggiornamento ed il suo mantenimento nel tempo.

Il Sistema di Interscambio Catasto-Comuni (SISTER), da un progetto dell'AIPA in collaborazione con l'ANCI¹ e con il Ministero delle Finanze, è il principale sistema di interscambio operativo oggi nella nostra amministrazione e fornisce supporto all'interscambio di informazioni catastali tra Ministero delle Finanze, Comuni, Tecnici professionisti, Notai, e, più in generale, fornitori ed utilizzatori di informazioni di natura catastale. In attuazione dell'art. 9 comma 13 e 14 del D. Lgs. 55/93, convertito nella Legge 133/94, dal mese di settembre 1998 il progetto "Sistema d'Interscambio Catasto-Comuni" ha reso disponibili a livello nazionale su WEB i servizi catastali ed ipotecari.

Attualmente gli archivi ipocatastali sono in grado di fornire informazioni sui beni immobiliari, per quello che riguarda il possesso/proprietà, i nominativi dei possessori/proprietari, i titoli pubblici che ne hanno reso possibile l'acquisizione, le quote di proprietà e l'esistenza di eventuali diritti di terzi.

¹ Associazione Nazionale Comuni Italiani.

Per quanto riguarda il bene immobiliare, gli archivi catastali sono in grado di identificare in modo univoco il bene, mediante l'uso del codice del Comune, della zona censuaria, del foglio, della particella e del subalterno. Inoltre gli archivi descrivono il bene mediante l'indicazione dell'ubicazione (comune, toponomastica, civico, piano, interno, ecc.), della consistenza e della redditività. I dati forniti dal Catasto devono poter consentire all'utilizzatore ed in particolare ai Comuni, nel rispetto della normativa ed attraverso una integrazione con i dati in suo possesso, la costituzione di una banca dati comunale delle proprietà immobiliari. Il Sistema Informativo dell'utilizzatore deve quindi essere messo in grado di gestire informazioni catastali coerenti ed aggiornate attraverso identificativi catastali di oggetti immobiliari (comune, sezione, foglio, particella, subalterno), identificativi catastali di soggetti (cognome, nome, codice fiscale/partita I.V.A.) titolari di diritti reali sugli oggetti stessi, identificativi di atti (protocollo, data, relazioni tra oggetti e soggetti) e gli attributi degli oggetti (toponomastica, localizzazione geometrica e cartografica). Il sistema di interscambio deve permettere di utilizzare e

correlare agli identificativi propriamente catastali, quelli gestiti da altri fornitori, riguardanti: codice fiscale/partita I.V.A. (anagrafe della popolazione), identificativi di concessioni (archivio delle concessioni edilizie), chiavi di toponomastica (archivi comunali), zonizzazione e piano regolatore (archivi tecnici comunali). Attualmente gli archivi ipocatastali sono in grado di fornire informazioni sui beni immobiliari, per quello che riguarda il possesso/proprietà, i nominativi dei possessori/proprietari, i titoli pubblici che ne hanno reso possibile l'acquisizione, le quote di proprietà e l'esistenza di eventuali diritti di terzi.

Il Sistema di interscambio Catasto-Comuni fornisce dunque un utile mezzo per migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione e per continuare il processo di decentramento avviato dalle leggi "Bassanini". Inoltre permette al Ministero delle Finanze un tempestivo controllo incrociato sui dati catastali soprattutto ai fini delle dichiarazioni ICI.

2. LO SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITA' PRODUTTIVE

2.1 PRESENTAZIONE

La centralità del cittadino e delle imprese ed una maggiore efficienza sono due degli obiettivi della riforma della Pubblica Amministrazione. Per il raggiungimento di tali obiettivi l'istituzione dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) assume particolare rilevanza, in quanto rappresenta lo strumento attraverso il quale i procedimenti burocratici necessari per la localizzazione, ristrutturazione, ampliamento, cessazione, riattivazione, riconversione, avvio di un'attività produttiva, commerciale o di servizio, vengono notevolmente semplificati e velocizzati, instaurando un nuovo tipo di rapporto tra le imprese ed i vari soggetti istituzionali coinvolti nei processi autorizzativi.

Lo Sportello Unico è destinato alle seguenti categorie:

- imprese,
- associazioni di categoria,
- categorie del commercio,
- artigiani.

La normativa di riferimento¹ per il SUAP è costituita da:

- DPR 440/2000

Regolamento recante modificazioni al D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447, norme di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi, per l'esecuzione di opere interne ai fabbricati, nonché per la determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi, a norma dell'articolo 20, comma 8, della L. 15 marzo 1997, n. 59.

- Circolare 8 luglio 1999, n. Dagl 1. 3. 1./43647

Criteri per l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e al decreto del presidente della repubblica 20 ottobre 1998, n° 447, in materia di sportello unico per le attività produttive.

- Decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447

Regolamento recante norme di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi, per l'esecuzione di opere

¹ www.asmez.suap.it

interne ai fabbricati, nonché per la determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi, a norma dell'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59¹.

- Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112

"Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59".

- Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 114

"Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59".

- Legge 15 marzo 1997, n. 59 -ALLEGATO-

"Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 63 del 17 marzo 1997.

In particolare il Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 114 delega alle amministrazioni comunali tutte le funzioni amministrative relative alle unità produttive (aziende), demandando alle Regioni un ruolo di

¹ Prima legge "Bassanini"

coordinamento ed alle Camere di Commercio una funzione di supporto.

"Il Comune si pone con lo Sportello Unico in un nuovo ruolo - ha sottolineato Loredana Cici¹ - e il Dpr 440/2000 ha reso più esplicita la costruzione che c'è già nel D.lgs. 112 (dall'art. 23 in poi): unico procedimento, unico titolare, unico provvedimento finale. Lo Sportello può avvalersi delle altre Amministrazioni, che non possono quindi rilasciare autonomamente le autorizzazioni che riguardano le attività produttive, di competenza dello Sportello".

Questo nuovo ruolo delle amministrazioni comunali rientra nel processo di decentramento della Pubblica Amministrazione, che rappresenta un altro degli obiettivi fondamentali della riforma.

Lo Sportello Unico è stato introdotto per semplificare i rapporti tra le imprese e l'amministrazione pubblica, permettendo agli interessati di rivolgersi ad un unico interlocutore per tutti gli adempimenti previsti dai procedimenti che riguardano gli insediamenti produttivi.

¹ A capo del gruppo di coordinamento per l'attuazione della L. 59 del Dipartimento della Funzione Pubblica. Fonte: Ancitel, Forum P.A. 2001.

2.2 REGOLAMENTO PER LA CREAZIONE DELLO SPORTELLINO UNICO PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE

Il regolamento in oggetto definisce i criteri organizzativi ed i metodi di gestione operativa dello Sportello Unico¹ prevedendo che lo Sportello Unico per le Attività Produttive costituisce lo strumento innovativo mediante il quale viene assicurata l'unicità di conduzione e la semplificazione di tutte le procedure inerenti gli impianti produttivi di beni e servizi ed opera quale centro d'impulso per lo sviluppo economico del proprio territorio di competenza e che l'organizzazione della struttura e delle attività dello Sportello Unico deve in ogni caso assicurare economicità, efficienza, efficacia dell'azione amministrativa, secondo principi di professionalità e responsabilità, e la soddisfazione degli interlocutori dello Sportello Unico, indipendentemente dalla loro natura giuridica (art. 2).

L'art. 3 elenca le funzioni esercitate dallo Sportello Unico:

- a. Amministrative, per la gestione del procedimento unico² e le connesse attività informative sullo stato di avanzamento della pratica;

¹ Come previsto dal D.Lgs. 31 marzo 98, n. 112 e dal D.P.R. 20 ottobre 98, n. 447.

² Per «Gestione del procedimento unico» si intende l'esperimento del procedimento autorizzatorio indicato nell'art. 25 del Decreto, come specificato dalle norme del Regolamento, in forza delle quali lo Sportello è competente per gli interventi inerenti gli impianti produttivi di beni e servizi.

- b. Informative, relativamente a tutte le informazioni utili alle imprese e ai loro rappresentanti, finalizzate sia alla presentazione delle domande allo Sportello Unico, sia alle informazioni sulle opportunità di finanziamento, sulla disponibilità di aree, di incentivi alla localizzazione di nuove imprese;
- c. Assistenziali, per il supporto e l'orientamento alle imprese ed all'utenza in genere;
- d. Promozionali, per la diffusione e la migliore conoscenza delle opportunità e potenzialità esistenti per lo sviluppo economico del territorio;
- e. Di monitoraggio delle trasformazioni del territorio a seguito delle attività produttive per le quali sono richieste le autorizzazioni.

Le funzioni di cui all'articolo precedente sono esercitate direttamente ed in modo unitario dal Comune attraverso lo Sportello Unico, che coordina le attività e le competenze degli altri settori e servizi comunali, nonché delle altre amministrazioni pubbliche coinvolte nella gestione del procedimento unico. Inoltre l'art. 4 prevede che siano assegnate risorse umane, finanziarie e tecniche adeguate alle finalità che devono essere perseguite e prevede che le singole

amministrazioni comunali possono gestire gli Sportelli Unici anche in forma associata con altri comuni o enti ed in convenzione con le camere di commercio. L'art. 5 del regolamento prevede la istituzione di un funzionario responsabile dello Sportello Unico cui compete l'adozione degli atti e dei provvedimenti concernenti lo Sportello che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, compresi autonomi poteri di spesa. Ad esso compete, inoltre, la responsabilità dell'intero procedimento per il rilascio delle autorizzazioni e sovrintende a tutte le attività necessarie al buon funzionamento dello Sportello (art. 6).

Lo Sportello Unico esercita anche compiti di coordinamento, limitatamente alle attività previste dal regolamento, nei confronti delle altre strutture dell'ente cointeressate a dette attività (art. 9). Le altre strutture dell'ente cointeressate devono assicurare in ogni caso, per gli adempimenti connessi di loro competenza, una sollecita attuazione, e comunque il pieno rispetto dei termini prescritti dal DPR 447/98 e successive modifiche così come integrato e specificato nella Circolare PCM 8 Luglio 1999., dando priorità di espletamento alle pratiche relative ad insediamenti produttivi. Altri due importanti articoli del regolamento sono il 10 e l'11 che prevedono: una adeguata

formazione del personale assegnato allo Sportello Unico e del personale delle altre strutture che interagiscono con esso e prevedono che gli Sportelli devono essere forniti di adeguate dotazioni tecnologiche di base che consentano una rapida gestione delle procedure ed un agevole e costante collegamento con l'utenza, tramite l'utilizzo di strutture informatiche.

2.3 I PROCEDIMENTI ATTUABILI PRESSO LO SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITA' PRODUTTIVE

I procedimenti attuabili presso lo Sportello Unico sono previsti dall'art. 13 del regolamento di cui al precedente paragrafo e possono essere di tre tipi: il procedimento mediante autocertificazione, il procedimento semplificato, e la procedura di collaudo.

- Il procedimento mediante autocertificazione¹: le imprese dovranno presentare domanda presso lo sportello, accompagnata da una autocertificazione che attesti che l'impianto produttivo è conforme alle varie norme di legge. Nella domanda le aziende dichiarano che i progetti sono conformi con le disposizioni urbanistiche, con quelle sulla sicurezza degli impianti e sulla tutela sanitaria e ambientale. La domanda dovrà essere redatta da "professionisti abilitati o da società di professionisti e sottoscritte dai medesimi, unitamente al legale rappresentante dell'impresa". All'atto della presentazione della domanda, il SUAP "la immette immediatamente nell'archivio informatico, dandone notizia tramite adeguate forme di pubblicità; contestualmente la struttura dà inizio al procedimento per il rilascio

¹ Disciplinato dagli articoli 6, 7 e 8 del regolamento (DPR 20 ottobre 1998 n. 301).

della concessione edilizia. Copia della domanda, e della documentazione prodotta, viene trasmessa dalla struttura, anche in via informatica, alla regione nel cui territorio è localizzato l'impianto, agli altri comuni interessati, nonché, per i profili di competenza, ai soggetti competenti per le verifiche . Dal momento della presentazione della domanda, l'ufficio avrà 90 giorni di tempo complessivi per concludere l'iter del procedimento , e 60 giorni per formulare una risposta all'impresa, prima che scatti l'autorizzazione per silenzio assenso. In caso di mancata risposta dell'ufficio, passato il novantesimo giorno dalla presentazione della domanda, il procedimento è considerato concluso con esito positivo per la formula del silenzio-assenso . Nei casi di impianti a struttura semplice il silenzio assenso scatta dopo 60 giorni dalla presentazione della domanda. Il SUAP deve verificare la completezza della documentazione entro i primi trenta giorni dalla presentazione della domanda, e in questo termine può richiedere una sola volta all'impresa l'integrazione degli atti e dei documenti. Decorso il predetto termine non possono essere richiesti altri atti o documenti concernenti fatti risultanti dalla documentazione inviata.

Il termine di 90 giorni di durata complessiva del procedimento resta sospeso fino alla presentazione degli atti integrativi richiesti.

Il responsabile del procedimento, in caso ritenga che debbano essere apportate modifiche al progetto, o comunque per ottenere chiarimenti o approfondimenti, può convocare i rappresentanti dell'impresa in un contraddittorio di cui viene steso apposito verbale, che in caso di accordo vincola le parti. Anche in questo caso il termine massimo di 90 giorni “resta sospeso fino alla presentazione del progetto modificato conformemente all'accordo”.

Lo Sportello deve provvedere a numerosi accertamenti e verifiche per poter concludere il procedimento nei tempi previsti. Le verifiche sono condotte dal SUAP insieme agli altri enti interessati¹. Molte delle funzioni possono essere automatizzate in misura rilevante, comprese quelle di relazione con gli altri enti interessati e quindi accelerate in modo da rispettare i tempi, il cui decorso farebbe scattare il silenzio assenso.

¹Altri enti pubblici interessati possono essere la Regione, la provincia, l'ASL, i Vigili del Fuoco e molti Ministeri (Ambiente, Lavoro, Industria, Finanze, Trasporti, Sanità, Interni, Difesa, Marina mercantile) ed Enti pubblici (Ispettorato del lavoro, ISPESL, VIA, Genio Civile, ecc.).

- Il procedimento semplificato¹: questa procedura va utilizzata per impianti produttivi o attività per le quali non è consentita l'autocertificazione o comunque quando l'utente non voglia avvalersi dell'autocertificazione. Anche in questo caso il procedimento inizia con la presentazione di una domanda da parte dell'utente. Differisce dalla procedura precedente in quando dovrà essere la struttura del SUAP ad ottenere da ogni amministrazione competente gli atti autorizzatori o di consenso, comunque denominati, entro un termine non superiore a 90 giorni decorrenti dal ricevimento della documentazione. Decorsi tali termini il responsabile del procedimento deve chiedere al Sindaco di convocare una conferenza dei servizi , che viene resa pubblica . La conferenza esamina la pratica, redige un verbale e deve formulare all'utente una risposta entro il termine massimo di 6 mesi dalla presentazione della domanda .
- La procedura di collaudo: la terza procedura che dovrà essere gestita dal SUAP è la procedura di collaudo, finalizzata al rilascio del “certificato positivo di collaudo”, che “*consente la messa in*

¹ Disciplinato dagli articoli 4 e 5 del regolamento (DPR 20 ottobre 1998 n. 301).

funzione degli impianti fino al rilascio definitivo del certificato di agibilità, del nulla osta all'esercizio di nuova produzione e di ogni altro atto amministrativo richiesto”¹. Il collaudo, a cui partecipano tecnici del SUAP, dovrà iniziare entro 60 giorni dalla presentazione della relativa richiesta da parte dell'utente.

E' la legge stessa a prevedere che tutti i SUAP si dotino di un loro archivio telematico e quindi di programmi in grado di gestirlo e di cooperare con quelli di altri enti.

La struttura informatica del SUAP deve:

- a. Contenere tutti i dati relativi alle domande di autorizzazione.
- b. Contenere tutte le informazioni di utilità per le imprese, disponibili nel comune, a livello regionale, e negli archivi di altre pubbliche amministrazioni, dovendo assicurare una informazione esaustiva per ciascuna procedura e/o tipologia di operazione imprenditoriale intrapresa .
- c. Il programma in grado di gestire tutti gli adempimenti conseguenti alle procedure, al loro iter, alle esigenze di cooperare con programmi di altri enti e di pubblicare i dati di interesse generale.

¹ Art. 9 comma 5 del regolamento.

2.4 SPORTELLO UNICO ED INFORMATIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: QUALI VANTAGGI PER LE IMPRESE?

Tutte le funzioni amministrative relative alle attività produttive devono essere sotto la responsabilità di una struttura unitaria (lo Sportello Unico per le Attività Produttive), realizzata da un Comune singolarmente, oppure anche in associazione con altri comuni. Tale struttura si avvale, con modalità concordate, di altre amministrazioni ed Enti pubblici e può stipulare convenzioni con le Camere di Commercio. I dati raccolti dallo sportello dovranno essere inseriti in un archivio informatico, che dovrà cooperare con gli archivi di tutti i soggetti coinvolti nell'iter delle pratiche . Andrà Inoltre garantito l'accesso alle imprese anche per via telematica. La costituzione dei SUAP rappresenta un tassello importante nel processo di informatizzazione della Pubblica Amministrazione. Nel corso di pochissimi anni assisteremo ad un'automazione spinta di tutti i processi di gestione ed elaborazione delle informazioni, e delle modalità di rapporto con i cittadini, ma anche con le aziende, i professionisti, i fornitori e soprattutto con gli altri Enti Pubblici, nell'ottica della Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione .

La forza principale che spinge in questa direzione è la rapidissima diffusione della connessione telematica di massa, rappresentata dalla Rete Internet, che rende oggi possibili scenari inimmaginabili solo pochi anni fa.

Il percorso non sarà certo semplice, ma la strada è stata ormai imboccata con decisione. Gli ostacoli non saranno principalmente di tipo tecnologico. Le tecnologie sono ormai definite e collaudate, anche se in continua evoluzione, e il modello di relazione tra computer ed utente si è ulteriormente semplificato e standardizzato. Le maggiori difficoltà saranno legate, da un lato, alla necessità di rivedere in maniera generalizzata i processi amministrativi, che andranno poi rappresentati nella logica del calcolatore, e dall'altro all'impatto che queste trasformazioni avranno sull'intera struttura organizzativa ed operativa dell'ente pubblico.

L'azione di ricerca di soluzioni informatiche innovative e specifiche per la Pubblica Amministrazione è stata assunta come un obiettivo prioritario dal settore informatico dell'ASM¹, che ha l'ambizione di diventare un punto di riferimento in grado di accompagnare gli Enti

¹ ASM Informatica, Servizi e prodotti per la Pubblica Amministrazione.
Disponibile all'indirizzo Web- www.asm-settimo.it/informatica/

Locali, ed i comuni piccoli e medi in particolare, in questo percorso di radicale trasformazione del proprio modo di operare e di rapportarsi con gli utenti. Stiamo assistendo ad un divario crescente nell'uso delle tecnologie informatiche tra i comuni più grandi e quelli medio piccoli, che spesso non dispongono delle risorse e delle competenze necessarie per assumere in maniera razionale ed efficiente le opportune decisioni. Vi sono importanti comuni, come Torino, Modena, Bologna, e vari altri, dove si stanno già sperimentando numerosi servizi innovativi. I cittadini, i professionisti e le imprese del comune di Modena possono già oggi ottenere certificati o inviare moduli in via telematica senza muoversi da casa o dall'ufficio. Per ottenere il servizio l'utente si collega al sito Internet del comune, compila un modulo con tutti i dati necessari, poi si reca in Comune e con un documento gli viene attivata la firma elettronica. Potrà quindi firmare tutte le comunicazioni con l'Amministrazione Comunale, ottenere certificati, protocollare moduli e documenti, da casa o dall'ufficio, usando Internet. In questo contesto lo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) rappresenta una scadenza ravvicinata particolarmente impegnativa per i comuni piccoli e medi.

La legge prevede che tutti gli Sportelli si dotino di archivio e conseguenti procedure telematiche, che dovranno cooperare con quelle di altri enti. Inoltre l'accesso allo sportello dovrà essere consentito anche per via telematica, termine che oggi è, di fatto, sinonimo di accesso via Internet . Il Centro Elaborazione Dati del comune Settimo Torinese ha progettato e realizzato in proprio i programmi per gestire tutti i principali procedimenti amministrativi. Dal primo gennaio 1999, il CED è stato incorporato nel "Settore Informatico dell'ASM", che potrà così proporre ad altri comuni i prodotti innovativi già adottati per la città di Settimo, insieme a numerose novità in corso di realizzazione, incluse delle soluzioni per lo Sportello Unico delle Imprese.

I vantaggi che le imprese e i cittadini che vogliono avviare una nuova attività ottengono dalla istituzione dello Sportello Unico per le Attività Produttive sono notevoli. Innanzitutto ci sarà la possibilità di informarsi, di scaricare moduli e di seguire le proprie pratiche tramite l'utilizzo di internet, in quanto sarà possibile consultare l'archivio telematico del SUAP, ma la grossa innovazione ci sarà per l'avvio di una nuova attività. Basti pensare che per realizzare, nel nostro paese,

un nuovo insediamento produttivo, con la procedura tradizionale, occorrono fino a 45 adempimenti (Regione, Provincia, ASL, Prefettura, Comune, Camera di Commercio, Vigili del Fuoco, Genio Civile, Ispettorato del Lavoro, INPS, Ministeri vari, ecc.) con tempi di attesa spesso enormi che dipendono dall'inefficienza dei vari enti della Pubblica Amministrazione (da 9 a 27 mesi solo per la concessione edilizia). Tutto ciò comporta un notevole dispendio di tempo, di energie e di risorse da parte delle imprese. *“Le imprese che investono in Italia sostengono costi per oltre 23.000 miliardi di lire solo per mantenere i rapporti con la Pubblica Amministrazione”*¹. Semplificare, accelerare i tempi, ridurre i costi degli adempimenti burocratici e dare servizi a valore aggiunto alle imprese (dati territoriali e di mercato), significa favorire lo sviluppo produttivo di un territorio. Per cui la istituzione dello Sportello Unico sarà di notevole importanza per le nostre imprese che potranno avviarsi o comunque richiedere qualunque autorizzazione previa presentazione di una sola richiesta attraverso il procedimento mediante autocertificazione o il procedimento semplificato. Spetterà allo

¹ Fonte: CSM Informatica.

Sportello provvedere in tempi brevi (massimo 60 giorni per l'autocertificazione e 90 giorni per la procedura semplificata) all'espletamento di tutte le pratiche necessarie, altrimenti l'autorizzazione si intende concessa per silenzio-assenso. Per gestire i procedimenti il SUAP deve poter accedere ai dati a disposizione di tutti gli enti che possono richiedere adempimenti alle imprese, che devono stipulare una convenzione per metterli a disposizione per via telematica, in modo da essere accessibili dal sistema Informativo del SUAP; si rende quindi necessario non solo informatizzare tutti gli enti coinvolti nei procedimenti ma anche fare in modo che il SUAP possa facilmente e tempestivamente comunicare ed interagire con loro per rispettare i tempi impostigli dalla legge; in pratica anche in questo caso tutto ciò sarà possibile con la creazione di una efficiente Rete Unitaria.

3. LO STATO ATTUALE DELLA INFORMATIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMINISTRAZIONE

3.1 IL PIANO D'AZIONE PER L'E-GOVERNMENT

Il Piano, redatto dal Dipartimento della Funzione Pubblica ed approvato dal Governo il 23 giugno 2000, affronta quegli aspetti della Società dell' Informazione in Italia, sintetizzati nel termine e-government, che si riferiscono all'utilizzo delle moderne tecnologie ICT¹ nel processo di ammodernamento della Amministrazione del Paese e che comprendono le seguenti categorie di azioni:

1. le azioni di informatizzazione dirette a migliorare la efficienza operativa interna delle singole amministrazioni;
2. le azioni dirette ad informatizzare la erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese che spesso implicano una integrazione tra i servizi di diverse amministrazioni;
3. le azioni dirette a consentire l'accesso telematico degli utilizzatori finali ai servizi della pubblica amministrazione e alle sue informazioni.

¹ Innovation and Communication Technologies

Le azioni di informatizzazione finora intraprese dalle amministrazioni sono state principalmente del primo tipo e sono state generalmente dispiegate nell'ambito di una responsabilità di settore o con riferimento ad una singola amministrazione o alla sola amministrazione centrale dello stato. Il piano d'azione di e-government qui proposto pone l'accento sulle azioni del secondo e terzo tipo, che sono quelle che hanno un impatto ed una visibilità diretta per gli utenti, e si propone di coinvolgere tutte le amministrazioni sia centrali che locali e tutte le istituzioni del Paese: le regioni, le province, i comuni, le scuole, gli ospedali, le ASL, i centri per l'impiego, le camere di commercio, ecc.; in pratica ogni ente od organizzazione cui siano delegate funzioni di servizio pubblico alle persone o alle imprese. Il piano si aggiunge, e non si sostituisce, ai piani di informatizzazione che ogni singola amministrazione ha elaborato e gestisce autonomamente e sarà principalmente finalizzato ad indirizzarli verso obiettivi sinergici e verso la erogazione di servizi integrati da parte di più amministrazioni. Per realizzare il programma integrato di informatizzazione della Amministrazione è necessario passare rapidamente ad una nuova fase in cui tutte le amministrazioni

centrali e locali sono abilitate per una cooperazione informatica paritetica. Questa nuova fase vedrà come attori soprattutto le amministrazioni locali, le quali assumono, nel modello decentrato e federale dello Stato, sempre più il ruolo operativo di front-office¹ del servizio pubblico, mentre le amministrazioni centrali sono destinate a svolgere un ruolo di back-office². Ogni amministrazione centrale o locale verrà così chiamata a realizzare azioni progettuali che, nel loro insieme, dovranno consentire la complessiva modernizzazione della Amministrazione del Paese, superando una visione settoriale limitata all'esercizio dei propri compiti istituzionali e alla erogazione di propri servizi. Queste azioni saranno coordinate e finanziate nell'ambito di un programma unitario e gestite nel pieno rispetto delle autonomie, ma con l'impegno di tutte le amministrazioni di perseguire una finalità progettuale comune, utilizzando strumenti, anche organizzativi ed operativi, appropriati ed innovativi.

¹Riguarda direttamente le amministrazioni locali che, in prospettiva, assumeranno la funzione di sportello per l'accesso ai servizi pubblici e avranno il compito di identificare il cittadino e di reperire in via telematica le informazioni che non potrà più richiederli e che sono necessarie alla esecuzione delle proprie procedure e alla erogazione di servizi integrati di sportello.

² E' da riferirsi per lo più ad amministrazioni centrali che dovranno rendere accessibili per via telematica dati e servizi alle amministrazioni che ne hanno istituzionalmente bisogno per l'erogazione dei propri servizi a cittadini e imprese. (definizioni tratte dalla relazione di A. Osnaghi - Centro Tecnico Presidenza Consiglio Ministri - del 12.2.2001).

Nel contesto di ammodernamento della Pubblica Amministrazione, anche i privati hanno un ruolo di collaborazione attiva, sia in termini di innovazioni progettuali, sia per l'attuazione di tali progetti (attraverso il meccanismo del project financing¹). Per la realizzazione di questa nuova "presentazione" dei servizi da P.A. a cittadino, è essenziale ricorrere all'utilizzo di Portali, strumenti di produttività offerti ai cittadini per la compilazione di moduli, istanze, richieste, che, non essendo incluse tra le funzioni proprie della P.A., possono ben essere gestiti anche da soggetti privati.

In tale contesto, assume un rilievo determinante l'obiettivo di connettere tutte le amministrazioni in una rete, Rete Unitaria, che consenta a tutte le amministrazioni di interoperare per il reciproco scambio di informazioni e comunicazioni.

Attualmente, il Piano di E-government, inserito nel contesto di semplificazione e decentramento della P.A., mediante l'ammodernamento tecnologico con la Rete Unitaria di tutte le amministrazioni, sta incontrando i primi ostacoli determinati dalla

¹ Questa metodologia consente la realizzazione e la gestione di opere complesse e di notevole impegno economico-finanziario, aggregando e coinvolgendo, ognuno per le sue specifiche caratteristiche, fornitori di macchinari e servizi, operatori finanziari, compagnie di assicurazione, produttori ed utenti, con l'obiettivo di massimizzare il rendimento e di distribuire proporzionalmente, in base agli impegni assunti, i rischi e le responsabilità tra i partecipanti.

incompletezza, dalla sovrapposizione dell'offerta istituzionale e soprattutto, dalla diversa tempistica che gli enti locali riscontrano nel recepimento della nuova "infrastruttura" – qual è l'e-government - che abilita una nuova "governance". Ma i rischi di frammentazione e conseguente debolezza dell'offerta istituzionale non sono i soli ostacoli da risolvere. Tra i problemi che maggiormente rallentano la attivazione della c.d. prima fase del piano e-government, vi anche è quello della autenticazione, intesa come *"procedimento con cui un sistema informatico riconosce il soggetto che chiede un servizio per verificarne l'autorizzazione al servizio stesso"*.

Quanto alla seconda fase del Piano di E-government, essa consiste nell'erogazione da parte degli Enti locali di servizi di altre amministrazioni e nell'interazione telematica con altre amministrazioni centrali e locali.

L'attuazione di tale obiettivo implica:

- la connessione degli Enti locali alla Rete Unitaria;
- l'attivazione di flussi documentali tra amministrazioni;
- l'accesso alle informazioni certificatorie presso le amministrazioni.

E', quindi, evidente, in tale contesto, l'importanza che rivestono i c.d. Servizi di integrazione applicativa che, anche al fine di eliminare le certificazioni e le autocertificazioni, dovrebbero semplificare la vita dei cittadini esonerandoli dall'obbligo di fornire tutta la documentazione in possesso di un Ente per trasferirla in capo ad un altro. In via esemplificativa, per iscriversi all'Università non sarà più necessario produrre il Diploma, lo stato di famiglia e quant'altro, ma sarà lo stesso Istituto Universitario ad acquisire direttamente la documentazione necessaria agli Enti competenti.

3.2 LINEE GUIDA IN MATERIA DI DIGITALIZZAZIONE

Le presenti linee guida¹, emanate dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie, Lucio Stanca, in data 21/12/2001, recepiscono la volontà del Governo di avviare un vero processo di cambiamento della Pubblica Amministrazione e fissano obiettivi concreti, mirati e misurabili, per il cui conseguimento le leve dell'innovazione e della tecnologia si configurano quali fattori imprescindibili e distintivi. Le linee guida costituiscono indirizzi per le Amministrazioni dello Stato ed integrano i piani da queste già definiti per l'anno 2002, individuando le priorità di intervento dell'ampio progetto di rinnovamento della Pubblica Amministrazione, promosso dal Governo. L'obiettivo delle presenti linee guida è l'attivazione, già a partire dall'anno 2002, di un processo di cambiamento, che consenta un rapido, visibile e misurabile sviluppo dell'innovazione e dell'utilizzo delle tecnologie nelle Amministrazioni dello Stato. Le linee guida del presente documento si inseriscono in un contesto più ampio nell'ambito del programma complessivo del Governo, caratterizzato anche dalle finalità di:

¹ Il documento completo è disponibile sul sito web: www.Aipa.it.

- condurre il Paese in una posizione di leadership nell'era digitale;
- supportare la modernizzazione del Paese attraverso la realizzazione di un nuovo modello di Stato informatizzato e digitalizzato ;
- favorire l'avvento dell'economia di rete rendendo disponibili on line i servizi pubblici ai cittadini ed alle imprese;
- disegnare una strategia per l'innovazione e le tecnologie basata su una visione unitaria ed articolata secondo uno schema di azione chiaro e strutturato.

In particolare, le linee guida per l'anno 2002 costituiscono un primo gruppo di obiettivi prioritari che dovranno essere realizzati nel corso del prossimo esercizio e che sono stati recepiti ed estesi in sede di elaborazione delle "Linee strategiche per il triennio 2002-2004" dall'Aipa.

Gli interventi previsti per l'anno 2002 si pongono tre ambiziosi obiettivi:

- favorire la creazione dei presupposti interni alle Amministrazioni, in termini di norme, organizzazione, processi

e tecnologie, per migliorare il livello dei servizi offerti al cittadino ed alle imprese e per incrementare l'efficienza dei processi interni;

- contribuire alla qualificazione del personale della Pubblica Amministrazione e valorizzare l'investimento in capitale umano, attraverso l'innovazione ed un coinvolgimento diretto al processo di cambiamento in atto;
- valorizzare il ruolo della Pubblica Amministrazione come promotore della economia di rete, aggregatore della domanda di innovazione e volano per lo sviluppo del mercato delle nuove tecnologie in Italia.

Gli interventi promossi sono coerenti con l'evoluzione dell'assetto istituzionale del Paese, in termini di orientamento al decentramento e di rispetto della autonomia delle Amministrazioni.

Gli indirizzi prioritari del presente documento, che andranno a qualificare le direttive di ciascun Ministro, sono:

- migliorare il livello di servizio ai cittadini ed alle imprese, attraverso l'attivazione di punti unici di contatto con le Amministrazioni, l'abilitazione di strumenti di identificazione del

cittadino e la realizzazione di strumenti organizzativi che supportino tali interventi e garantiscano la trasparenza dell'azione amministrativa (Uffici digitali, Portale nazionale del cittadino, ecc.);

- favorire l'efficienza e l'economicità di gestione, attraverso la promozione di interventi integrati di cambiamento normativo, ridisegno dei processi, introduzione di nuove soluzioni tecnologiche e ricorso a strumenti di gestione del cambiamento (metodologie di gestione progetto; acquisti di beni e servizi; gestione della contabilità finanziaria ed economica; gestione del personale; flussi documentali);
- potenziare l'attuale infostruttura¹, avviando il lancio di iniziative progettuali e normative volte a favorire lo sviluppo di un efficiente contesto informativo interno alle Amministrazioni dello Stato, orientato alla condivisione dei servizi e delle informazioni fra le Amministrazioni attraverso le tecnologie (sicurezza; postazione di lavoro informatizzata; carta multiservizi del dipendente; valorizzazione del patrimonio informativo esistente);
- sviluppare le competenze informatiche e tecnologiche dei dipendenti dello Stato, attraverso l'avvio di un ampio progetto di

¹ Intendendo come tale l'insieme degli strumenti, delle norme e delle azioni strutturali che favoriscono l'utilizzo diffuso delle tecnologie ed il cambiamento nelle modalità operative di gestione della Pubblica Amministrazione.

formazione e gestione del cambiamento che preveda un focus specifico sull'alfabetizzazione tecnologica, sull'apprendimento della lingua inglese e sull'utilizzo di internet mediante il ricorso a tecniche di formazione a distanza (e-learning);

- promuovere la diffusione dell'innovazione nel Paese, attraverso alcune grandi iniziative di rilevanza nazionale che abbiano un impatto significativo sul Paese, che prevedano l'aggregazione della domanda pubblica di innovazione e favoriscano lo sviluppo della Società dell'Informazione nel Paese (“iniziativa larga banda”; sviluppo di servizi digitali su larga banda; e-commerce);
- introdurre strumenti innovativi di coordinamento e gestione delle iniziative, mediante l'avvio di gruppi di lavoro congiunti fra il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie e le Amministrazioni per la pianificazione, la realizzazione ed il monitoraggio degli interventi comuni, prevedendo in questo ultimo caso anche il coinvolgimento dei Servizi di Controllo Interno delle singole Amministrazioni e dei referenti designati dalle singole Amministrazioni a seguito della lettera inviata, a tutti i Ministri, dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie il 28 giugno 2001.

3.3 LA FORMAZIONE DEL PERSONALE

L'introduzione delle tecnologie informatiche nel lavoro di ufficio a tutti i livelli crea la necessità di fornire una adeguata formazione a tutti i pubblici dipendenti. La scarsa conoscenza delle potenzialità di tali tecnologie e la mancanza di addestramento all'uso degli strumenti creano fenomeni di rigetto negli operatori e vanificano gli ingenti investimenti che l'amministrazione sta facendo in questo campo, oltre a creare notevoli ritardi all'intero processo di riforma.

La formazione degli operatori deve, quindi, mirare a:

- elevare il livello di competenza nell'uso dell'informatica sia di chi già ha conoscenze minime di base, sia di chi si avvicina per la prima volta all'uso dello strumento informatico;
- accrescere la produttività di tutti coloro che hanno bisogno di usare il computer;
- consentire un miglior ritorno degli investimenti nelle tecnologie dell'informazione;
- garantire che tutti gli utenti di computer comprendano come esso possa essere utilizzato efficientemente e conoscano i problemi di qualità connessi all'impiego di tale strumento;

· fornire una qualificazione che consenta a chiunque, indipendentemente dalla sua formazione di base, di essere parte della "Società dell'Informazione".

Molti pubblici dipendenti (circa il 50%) hanno già un certo grado di familiarità con gli strumenti informatici. Tale grado di familiarità è strettamente correlato alla diffusione dei personal computer nelle amministrazioni, ed è noto che tale diffusione non è omogenea. Ad un programma di diffusione dell'alfabetizzazione informatica dovrà corrispondere un programma di diffusione degli strumenti informatici e delle reti.

L'azione di Formazione di base, prevista dal Piano di Azione del giugno 2000, è focalizzata alla formazione dei pubblici dipendenti come utilizzatori delle tecnologie informatiche. Il piano si propone di:

1. fornire una alfabetizzazione informatica a tutti i dipendenti;
2. fornire una migliore conoscenza a coloro che abbiano già delle nozioni di base.

I corsi seguiranno i percorsi formativi della "European Computer Driving Licence" (ECDL), che è stata assunta come standard dalle pubbliche amministrazioni di molti paesi europei, quali la Gran

Bretagna e la Norvegia, è stata raccomandata a tutti gli Istituti Tecnici dal Ministero della Pubblica Istruzione ed è stata proposta agli Stati membri dell'Unione Europea come strumento standard per la certificazione delle competenze di base nell'uso del computer.

È prevista la erogazione di 30 ore di corso per ogni dipendente, sia per chi segue il percorso di alfabetizzazione, che per chi segue il percorso avanzato. I corsi per il conseguimento della ECDL saranno adattati per tenere conto dei particolari problemi motivazionali dei dipendenti pubblici. Per non allontanare i dipendenti dal luogo di lavoro verranno anche utilizzate le metodologie e le tecnologie della formazione a distanza (e-learning). I corsi avranno una forte componente di esercitazione e richiedono strutture adeguate su tutto il territorio nazionale. I centri che dispongono di laboratori didattici per l'erogazione e l'attestazione della ECDL sono presenti in tutti i capoluoghi di provincia e anche molti istituti tecnici statali ed alcuni dipartimenti universitari si sono attrezzati a questo scopo.

Oltre alla formazione di base, il Piano prevede anche la Formazione specialistica che si propone di accrescere e aggiornare le conoscenze specialistiche di coloro che gestiscono le infrastrutture informatiche,

in particolare dei gestori delle infrastrutture di rete e degli operatori di protocollo e degli operatori degli uffici per le relazioni con il pubblico per recepire i nuovi servizi forniti dalla innovazione normativa e procedurale.

Per la formazione specialistica sarà utilizzato il materiale didattico prodotto per i corsi che l'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione sta erogando per i gestori di reti. L'Autorità e il Formez¹ hanno definito una convenzione che prevede una collaborazione per fornire la consulenza necessaria alla loro diffusione presso le amministrazioni locali. Risultato di questa convenzione è stato la creazione del progetto “Osservatorio domanda e offerta formazione per le Pubbliche Amministrazioni locali” che ha la funzione principale di realizzare dei Rapporti annuali sulla Formazione nella Pubblica Amministrazione che hanno consentito di delineare, di anno in anno, il dimensionamento e le principali connotazioni assunte dal fenomeno formativo nelle Amministrazioni pubbliche e fatto emergere, in modo sempre più evidente, il ruolo strategico delle attività formative a sostegno dei processi

¹ Il Formez è un'associazione partecipata dalla Presidenza del Consiglio - Dipartimento della Funzione Pubblica, Regioni e Associazioni di Enti Locali (ANCI, UPI, UNCEM). Disponibile all'indirizzo web: www.Formez.it.

d'innovazione in atto. Ruolo strategico che è stato ribadito nel dicembre 2001 dal Ministro per la Funzione Pubblica con la Direttiva sulla formazione e la valorizzazione del personale delle Pubbliche Amministrazioni che ha definito e indicato indirizzi importanti:

- assicurare il diritto alla formazione permanente a tutti i dipendenti, attraverso una pianificazione e una programmazione delle attività formative;
- adattare la "macchina" organizzativa a questo obiettivo, promuovendo la formazione di strutture dedicate alla formazione e alla valorizzazione delle risorse umane nei singoli settori della pubblica amministrazione;
- coinvolgere in modo pieno la responsabilità dirigenziale nella progettazione, nella attuazione e nella valutazione delle politiche formative.

Particolare attenzione, nella Direttiva ministeriale, è riservata alla qualità della formazione che va perseguita sia nella fase di individuazione dei destinatari, definizione degli obiettivi e progettazione, sia in relazione alla qualità dei soggetti erogatori e delle attività formative svolte.

I principali risultati previsti sono:

- raccogliere e mettere a disposizione dati ed informazioni sulla domanda ed offerta di formazione per fornire strumenti e contributi di analisi utili alla implementazione e realizzazione di politiche formative finalizzate allo sviluppo e qualificazione delle risorse umane;
- fornire un mix di servizi di informazione e assistenza che possano soddisfare esigenze concrete degli utenti dell'Osservatorio;
- favorire la partecipazione attiva delle stesse Amministrazioni locali al progetto Osservatorio;
- promuovere in tal modo un maggiore raccordo tra la domanda di formazione e i prodotti e servizi disponibili nei vari settori dell'offerta.

3.4 IL LINGUAGGIO DI MARCATURA XML

E' stata approvata il 22 aprile 2002 la circolare AIPA/CR/40 *“Formato per la rappresentazione elettronica dei provvedimenti normativi tramite il linguaggio di marcatura XML”* che si inquadra nella attività in corso per semplificare e rendere più accessibile l'intera produzione normativa del Paese. La circolare ha lo scopo di riformare le regole alle quali le amministrazioni sono invitate ad attenersi nella redazione, archiviazione e pubblicazione di documenti a carattere normativo. Per rendere effettiva la conoscibilità delle norme da parte dei cittadini è necessario che, accanto agli interventi di semplificazione, siano intraprese iniziative idonee a consentire l'accessibilità telematica alle norme, risolvendo i problemi di carattere giuridico e tecnologico che ne ostacolano l'attuazione. La necessità di prevedere azioni finalizzate a consentire l'accessibilità telematica del corpus normativo trova una sua affermazione nel programma e-Europe, che colloca i dati giuridici tra i dati pubblici essenziali, classificati come prioritari, l'accessibilità dei quali è riconosciuta come diritto dei cittadini che gli Stati membri dell'Unione europea devono impegnarsi a garantire. L'AIPA aveva già tentato di risolvere il

problema con il progetto intersettoriale “Norme in Rete”¹ che ha affrontato, nella sua prima fase, i problemi relativi all'uniformità delle funzioni di ricerca delle norme attraverso internet, indipendentemente dai formati di rappresentazione dei provvedimenti. È stato, quindi, realizzato un portale per l'accesso unificato ai documenti di interesse normativo pubblicati sui siti web istituzionali, ricorrendo alle tecnologie di indicizzazione e ricerca dei documenti in base alle parole presenti nel testo. Parallelamente sono state avviate attività di standardizzazione finalizzate a favorire l'interoperabilità tra sistemi diversi e a consentire la realizzazione di funzionalità più specifiche. In particolare, sono state definite le regole per l'assegnazione di un nome identificativo univoco ai provvedimenti normativi, allo scopo di semplificare la realizzazione di funzionalità di navigazione ipertestuale tra basi documentali normative distinte e di migliorare l'efficacia delle funzioni di ricerca. Tale standard è stato divulgato attraverso la circolare 6 novembre 2001, n. AIPA/CR/35 *"Assegnazione dei nomi uniformi ai documenti giuridici"*². Un altro elemento determinante per la realizzazione di sistemi di elaborazione

¹ Disponibile all'indirizzo web: www.normeinrete.it.

² Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 10 novembre 2001, n. 262.

più efficaci è rappresentato dalla possibilità di identificare gli elementi costitutivi dei documenti appartenenti ad una stessa classe (come, ad esempio, gli elementi che costituiscono la struttura dei provvedimenti normativi quali: titolo, parti, articoli, commi e altro) e di associare ad essi altre informazioni che ne arricchiscano o qualificano il contenuto.

Il linguaggio di marcatura XML¹ offre la possibilità di definire strutture per classi omogenee di documenti, e si sta progressivamente affermando come standard nell'ambito della rete internet ed è stato già adottato dall'Aipa per rappresentare le informazioni da associare ai documenti scambiati attraverso i sistemi di protocollo informatico. Il linguaggio XML consente di specificare vincoli di correttezza strutturale su una classe di documenti attraverso un formalismo di definizione di regole, denominato Document Type Definition²: ogni insieme di documenti che presenta caratteristiche uniformi può essere descritto con uno specifico DTD. Nell'ambito delle attività svolte dai gruppi di lavoro del progetto "Norme in rete", tale formalismo è stato adottato per rappresentare i principali tipi di atti normativi. La

¹ Extensible Markup Language.

² DTD. Fonte: www.Aipa.it.

necessità di fornire regole di rappresentazione valide per diverse tipologie di provvedimenti e di affiancare ad esse una modalità di marcatura semplificata ha dato luogo alla definizione di tre DTD tra di loro compatibili in quanto adottano le medesime definizioni per gli elementi comuni. Essi, pur descrivendo lo stesso insieme di provvedimenti, si differenziano per la rigidità dei vincoli imposti alla struttura del documento:

- il DTD base descrive documenti che hanno una struttura molto semplice e regolare, non presentano eccezioni e rispettano le regole per la redazione dei documenti normativi espresse nella circolare 2001¹. L'attuazione della marcatura secondo le regole specificate in questo DTD risulta semplice e copre una casistica sufficientemente ampia. La sua maggiore semplicità facilita, inoltre, le fasi di sperimentazione;
- il DTD completo è in grado di descrivere documenti di struttura più complessa, ma anch'essi conformi alle prescrizioni della circolare 2001, rappresentando i vincoli nella numerazione e nella composizione delle parti della struttura previsti per ciascun tipo di

¹ Circolare del Presidente del Consiglio dei ministri del 20 aprile 2001, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 27 aprile 2001, n. 97.

atto. Dal momento che il DTD completo consente la gestione di una più estesa varietà di informazioni e strutture, esso risulta necessariamente più complesso;

- il DTD flessibile si adegua alle possibili strutture irregolari dei documenti normativi esistenti, permettendo di descriverne le caratteristiche, anche se difformi dalle regole di tecnica legislativa previste per le norme più recenti, e permette di descrivere documenti che presentino eccezioni o particolarità.

I provvedimenti normativi descritti dai tre DTD possono essere raggruppati, in funzione della loro struttura, in due categorie di documenti:

- il documento articolato, che prevede una struttura costituita da intestazione, formula iniziale (che può contenere un preambolo), articolato, formula finale, conclusione, eventuali annessi. L'articolato è in genere strutturato secondo una rigida gerarchia nella quale ciascun componente ha una numerazione e una rubrica. I provvedimenti che riflettono la struttura del documento articolato sono: leggi, leggi costituzionali, decreti legge, decreti legislativi,

decreti del Presidente della Repubblica, decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, Regi Decreti, leggi regionali;

➤ il documento semi-articolato, in cui sono previsti gli stessi elementi che compongono la struttura del documento articolato, ma senza vincoli sull'obbligatorietà della loro presenza e sull'ordine in cui compaiono. Oltre agli elementi previsti nella struttura, possono essere presenti elementi testuali arbitrari, non strutturati gerarchicamente. A questa categoria di documenti appartengono, ad esempio, gli atti di autorità, i decreti ministeriali non numerati, i decreti del Presidente della Repubblica non numerati e i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri non numerati.

L'adozione di tale standard da parte delle pubbliche amministrazioni, consentendo l'interoperabilità tra le diverse basi documentali e la realizzazione di funzionalità di ricerca e di elaborazione più efficaci, contribuirà a favorire l'esercizio del diritto di accesso all'insieme dei dati pubblici costituito dai provvedimenti normativi.

3.5 LO STATO ATTUALE

Per quanto riguarda le infrastrutture di base delle amministrazioni centrali¹, attualmente vi sono 240 mila postazioni di lavoro informatizzate, con una crescita nell'ultimo quinquennio del 160%; quattro computer ogni dieci dipendenti e quindi, sostanzialmente, tutti coloro che necessitano di operare con strumenti informatici dispongono di una postazione; il 70% delle postazioni è connesso in rete locale (erano 25 mila nel 1995, sono risultate 140 mila nel 1999); quasi il 65% è connesso in rete geografica e la piena operatività raggiunta dalla RUPA sta consentendo di raggiungere velocemente la piena connessione. La quasi totalità delle amministrazioni centrali è dotata di un sito Internet, talvolta con erogazione di servizi. La pubblica amministrazione è quindi pienamente coinvolta nel processo di modernizzazione in atto nel Paese. I livelli conseguiti rappresentano un buon punto di partenza, un'importante potenzialità a disposizione dei programmi di e-government.

Anche sul terreno dei servizi i risultati sono visibili. Ad esempio il versamento unificato, con la possibile compensazione di imposte

¹ Fonte: Forum P.A. 2001. www.Forumpa.it

dirette, contributi previdenziali e assistenziali. Nel 2000 sono stati trattati in questo modo 640 mila miliardi di lire, poco meno di un terzo del pil nazionale, attraverso un'unica operazione di incasso e la successiva ripartizione dei fondi acquisiti fra i diversi enti interessati. Si è proceduto in questo caso al ridisegno del servizio, a una revisione radicale dei procedimenti operativi, all'integrazione dei sistemi informativi, con una riduzione drastica degli adempimenti per i cittadini.

Una indagine recente, svolta dall'Ancitel, su un campione di 67 Province e Comuni al di sopra dei 10.000 abitanti, per un totale di 130.000 dipendenti in servizio presso le autonomie locali, mette in luce come il 68% dei Comuni e il 74% delle Province disponga di reti locali fra gli uffici interni. Un dato confortante che ci fa capire che l'impulso dato in questi anni al piano di e-government sta portando dei risultati concreti, e con una percentuale di crescita che è in forte progressione. Il protocollo informatico è stato applicato nel 63% dei Comuni del campione e nel 68% delle Province. Si tratta anche qui di cifre elevate, anche se il dato è riferito, per i Comuni, agli enti sopra i 10.000 abitanti. Dalla ricerca condotta dall'Ancitel emerge però che il

livello di informatizzazione non è uguale per le amministrazioni centrali e quelle locali e non è uguale nemmeno nelle diverse aree geografiche del paese. Inoltre, nonostante i grandi progressi compiuti in questi anni ed i notevoli progetti realizzati, grazie soprattutto all'AIPA, emerge che l'Italia si trova ancora in una situazione di svantaggio sia a livello mondiale che europeo. Da una ricerca condotta dall'AIPA stessa emerge che una delle cause maggiori di questo ritardo, oltre al problema della formazione del personale, è stata la bassa percentuale di investimenti fatti in ricerca e sviluppo ICT, sia pubblici che privati (circa il 50% in meno rispetto alla media europea). Il ritardo che l'Italia accusa non è in termini di informatizzazione dei singoli uffici e delle singole postazioni di lavoro, come emerge dai dati sopra riportati, ma è soprattutto in termini di interoperabilità e di servizi che la P.A. fornisce ai propri cittadini. Consapevole dello stato attuale, il Ministro per le Innovazioni e le Tecnologie, Lucio Stanca, ha definito dieci obiettivi prioritari che l'attuale legislatura si è impegnata a realizzare entro il 2005 per condurre il Paese in posizione di protagonista nell'era digitale,

modernizzandolo attraverso un utilizzo diffuso delle nuove tecnologie ICT.

Tali obiettivi possono essere riassunti in cinque macro aree di intervento: servizi on-line ai cittadini e alle imprese; efficienza; valorizzazione delle risorse umane; trasparenza; qualità.

I dieci obiettivi però non esauriscono il programma di innovazione. Ogni amministrazione centrale è chiamata a individuare e realizzare autonomamente propri specifici obiettivi di settore. Per ciascun obiettivo (sia quelli generali che quelli specifici) è in corso di predisposizione una scheda di sintesi, utile a valutare l'impatto e l'utilità degli interventi e comprendente finalità, benefici attesi, azioni progettuali da svolgere, risorse necessarie e tempi di realizzazione. All'interno delle cinque macro aree di intervento si possono individuare dieci priorità necessarie a realizzare quella che viene ormai definita la "società digitale":

1. Tutti i servizi prioritari disponibili on line: con "servizi prioritari" si intendono quelli che si potrebbero definire servizi essenziali per i cittadini e le imprese, sui quali dovranno in primis convergere le iniziative di informatizzazione delle

pubbliche amministrazioni centrali e locali. Partendo da una mappa dettagliata dei servizi rilevanti erogati (oltre 600) è stato attivato un rigoroso sistema di selezione, mediante il quale si è arrivati a individuare un nucleo di 80 servizi prioritari. Una prima valutazione ha permesso di calcolare in appena il 5% la percentuale dei servizi prioritari attivati (per almeno il 50% dei cittadini). Le amministrazioni dovranno attivare e rendere disponibili in rete entro il 2005 tutti i servizi individuati. Le azioni da svolgere per raggiungere questo scopo sono essenzialmente sei: attuare il piano di e-government; attivare il portale nazionale entro giugno 2002; realizzare la rete nazionale (che colleghi effettivamente tutte le amministrazioni) entro settembre 2002; attuare entro la fine dell'anno la direttiva del Ministro dell'innovazione e delle tecnologie; co-finanziare gli interventi delle amministrazioni centrali e locali attraverso la costituzione di un fondo nazionale di incentivazione; individuare i centri di eccellenza territoriali.. Queste azioni necessitano di 1.050 milioni di euro, a fronte di una disponibilità attuale di 250 milioni. I benefici attesi dall'offerta

dei servizi on-line sono prima di tutto quantitativi: sui soli processi di front-office il risparmio calcolato sarebbe di oltre 10 mila anni/ persona. Inoltre notevoli sarebbero i risparmi in termini di costi diretti e sociali per cittadini e imprese.

2. Trenta milioni di Carte di identità elettroniche e Carte nazionali dei servizi distribuite: attualmente le carte di identità elettroniche emesse ammontano a 10 mila: nel 2005 la cifra dovrà toccare quota 16 milioni, mentre le carte nazionali dei servizi emesse saranno 14 milioni. La finalità perseguita con questo obiettivo è chiara: realizzare un'infrastruttura nazionale per l'identificazione in rete e l'accesso ai servizi mediante le due carte, utilizzate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale e per tutta la pubblica amministrazione. La diffusione di documenti di identità più sicuri rispetto a quelli attualmente rilasciati sarà assicurata legislativamente mediante l'emissione di decreti del Ministero dell'interno contenenti le regole tecniche in materia. Il rilascio dei 30 milioni di documenti elettronici e il sistema di emissione e sicurezza del Ministero dell'interno, nonché l'attivazione di call center, richiederà 320

milioni di euro, che andranno ad aggiungersi ai 40 attualmente disponibili. Ciò consentirà di eliminare gli oltre 40 metodi di accesso ai servizi utilizzati al presente, eliminando i costi degli attuali documenti cartacei e di molteplici altre tessere e smart card e risparmiando di conseguenza 340 milioni di euro.

3. Un milione di firme digitali rilasciate entro il 2003: la firma digitale rilasciata dai certificatori accreditati nell'elenco pubblico non prevede spese particolari: il costo sarà infatti sostenuto da chi richiede (cittadino o impresa) la carta di firma. Per raggiungere il target individuato sarà necessario emanare una normativa attuativa secondaria, comprensiva di regolamenti e circolari, così da completare il quadro operativo, organizzativo e tecnologico, entro luglio 2002.
4. Cinquanta per cento della spesa per beni e servizi tramite e-procurement: entro fine 2002 verranno individuati normativamente i criteri e le modalità di utilizzo delle procedure telematiche per gli approvvigionamenti della pubblica amministrazione, e sarà realizzata la versione definitiva della piattaforma di e-procurement

dell'amministrazione centrale. Attualmente il volume di spesa di beni e servizi attraverso e-procurement è di 250 milioni di euro, ma la prospettiva è quella di arrivare a 3.000 milioni nel 2003 e 12 mila nel 2005. Razionalizzare e semplificare i processi di acquisto della PA costerà al Governo 94 milioni di euro: poco rispetto al risparmio previsto, pari a 1.400 milioni di euro. Oltre a un risparmio medio del 90% sul costo del processo di acquisto, corrispondente a circa 200 milioni di euro.

5. Tutta la posta interna via e-mail: al fine di ridurre drasticamente i costi interni per la comunicazione, la gestione del rapporto di lavoro e le attività produttive, nonché di migliorare la circolarità delle informazioni, il reperimento e la velocità di trasmissione, si vuole passare dall'attuale 10% di posta interna inviata via e-mail, al 40% nel 2003, fino a coprire la totalità dei messaggi nel 2005. Saranno a tal fine emanate circolari organizzative e di semplificazione e reso disponibile al personale posti di lavoro informatizzati in rete. Le risorse finanziarie richieste per attivare i sistemi di posta negli uffici delle amministrazioni centrali sono di 50 milioni di euro.

6. Tutti gli impegni e mandati di pagamento gestiti on line: il Sistema dei pagamenti della pubblica amministrazione assicurerà minori costi di funzionamento, il monitoraggio sull'andamento della spesa e la gestione della finanza pubblica. Il numero di impegni e pagamenti (mandati informatici) gestiti on-line ammonta ora a 3 mila, ma raggiungerà nel 2005 quota 25 milioni. La trasformazione in evidenze informatiche di tutti gli atti di impegno, i titoli di spesa e le estinzioni degli stessi necessiterà dell'emissione di un decreto che detti le nuove modalità di gestione dei ruoli di spesa fissa. E' prevista inoltre la distribuzione dei dispositivi di firma digitale e l'estensione del progetto alle amministrazioni che ancora non vi hanno aderito. Hardware e software (in licenza d'uso) costeranno 100 milioni di euro, mentre è già disponibile un milione per l'acquisizione dei dispositivi di firma.
7. Alfabetizzazione di tutti i dipendenti pubblici eleggibili: i dipendenti pubblici eleggibili muniti di ECDL start (European Computer Driving Licence) sono solo il 30% del totale. Grazie alla realizzazione di corsi pilota, al riconoscimento

professionale della formazione certificata, al coordinamento del Ministero dell'Innovazione e Tecnologie con il Dipartimento della Funzione Pubblica, si darà a tutti i dipendenti una formazione certificata all'uso dell'informatica, coerente con gli standard europei. Saranno 500 mila i lavoratori coinvolti nel progetto, con una spesa prevista di 110 milioni di euro, la maggior parte dei quali già disponibili.

8. Un terzo della formazione erogata via e-learning: passare dall'attuale 4% al 33% nel 2005: questo l'obiettivo che verrà perseguito attraverso la definizione di una metodologia didattica mista, la sperimentazione di modelli mediante progetti pilota e l'enucleazione di linee guida e di indirizzo. La formazione on-line ridurrà i costi e renderà più agevole il processo di apprendimento. Tra le finalità perseguite ci sono anche l'integrazione e la diffusione delle esperienze e sperimentazioni già fatte (scuole della PA, Formez), e la definizione di un'architettura aperta a tutti i soggetti pubblici e privati. Per attuare l'insieme delle azioni si dovranno aggiungere 150 milioni di euro ai 15 già a disposizione delle amministrazioni.

9. Due terzi degli uffici della pubblica amministrazione centrale con accessi on line all'iter delle pratiche: come permettere a cittadini e imprese di conoscere in modo trasparente ed efficiente lo stato delle attività amministrative di proprio interesse? Aprendo uffici che offrono agli utenti la possibilità di verificare on-line l'iter delle pratiche. Oggi questo tipo di uffici ammonta a solo il 5% del totale: per arrivare al 70% previsto nel 2005 verrà istituito un Centro di competenza per supportare le amministrazioni. Inoltre si realizzeranno "pagine gialle" PA e una posta elettronica certificata per il cittadino e l'impresa. Il costo totale dell'impresa toccherà i 250 milioni di euro.

10. Tutti gli uffici che erogano servizi dotati di un sistema di "customer satisfaction": il monitoraggio del gradimento dei servizi diretti agli utenti è utile a migliorare la qualità dei servizi e ad attivare un'interazione fra il cittadino-utente e gli uffici della P.A. Si vogliono diffondere competenze, esperienze e pratiche di misurazione della customer satisfaction, promuovendo nelle singole amministrazioni programmi di miglioramento continuo. L'attivazione dei sistemi di

monitoraggio sarà sovvenzionata con 50 milioni di euro e disciplinata da norme di indirizzo , che verranno emanate entro dicembre 2002.

4. COMUNE DI BENEVENTO: IL MONITORAGGIO PER LO SVILUPPO ED IL MARKETING DELLE AREE INDUSTRIALI.

4.1 PROGRAMMA DI RIQUALIFICAZIONE URBANA E SVILUPPO SOSTENIBILE DEL TERRITORIO (P.R.U.S.S.T.)

Il PRUSST – CALIDONE¹ rappresenta la principale esperienza di programmazione del Comune di Benevento e di altri 67 Comuni della provincia che hanno aderito al programma. Nell’ambito delle adesioni al programma è possibile distinguere due gruppi di adesioni, un primo gruppo che ha formalizzato la richiesta di finanziamento compilando il Modello A allegato al bando che è composto da 37 comuni e da 458 proponenti privati, un secondo gruppo che ha aderito successivamente ed è stato inserito solo nella programmazione complessiva che è composto da 31 comuni e da 447 proponenti privati; l’ente capofila è il Comune di Benevento.

Lo scopo del programma è quello di delineare nella provincia di Benevento una strategia basata su una progettualità di sviluppo, a seguito di azioni istituzionali quali:

- la costituzione degli Sportelli Unici per le Attività Produttive;

¹ Sito web: www.comune.benevento.it/PRUSST-CALIDONE.

- l'attuazione del decentramento dei poteri delle autonomie locali (Legge Bassanini) con la costituzione di nuovi uffici e prestazioni di ulteriori servizi;
- l'istituzione dell' Assemblea dei Sindaci per la definizione delle strategie di pianificazione e di sviluppo di una vasta area;
- la costituzione della cabina di regia provinciale.

Gli obiettivi perseguiti dal progetto sono così sintetizzabili:

1. avvio e/o completamento del processo di recupero ambientale, urbanistico e funzionale dei centri storici e delle aree degradate;
2. potenziamento delle strutture produttive mediante il trasferimento di processi tecnologici innovativi ad alto rapporto qualità/prezzo;
3. miglioramento durevole delle condizioni ambientali ed infrastrutturali.

La sede operativa del gruppo di lavoro è presso gli Uffici del Settore Sviluppo Economico del Comune di Benevento. Il 19.04.2000, con Decreto del Ministro dei Lavori Pubblici, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 13.06.2000 n. 34, è stata approvata la graduatoria dei PRUSST ed il Programma CALIDONE si è posizionato al 7° posto della graduatoria.

Il Programma è il risultato della graduale affermazione della cultura dello sviluppo locale incentrato sulla creazione di un tessuto connettivo capace di interfacciare sistemi d'impresa con le comunità locali. Lo sviluppo di tale programma è stato possibile per la presenza sul nostro territorio di particolari condizioni quali: la consapevolezza della classe dirigente locale sulla necessità di produrre sviluppo, la dimensione del sistema economico finanziario, l'evolversi di strumenti finanziari a sostegno dell'imprenditoria e gli orientamenti dei fondi strutturali dell'Unione Europea, protesi a supportare le PMI¹ delle aree depresse.

Il programma CALIDONE, sia nella sua organizzazione gestionale, sia in quella d'individuazione degli interventi, è il risultato di un processo continuo di sperimentazione di nuovi moduli d'integrazione e di raccordo tra soggetti pubblici e privati, al fine di un utilizzo efficace ed efficiente delle risorse in un'ottica di sviluppo sostenibile.

La sperimentazione è stata condotta sia in senso orizzontale (collaborazione fra Comuni e Comuni), che in senso verticale

¹ Piccole e Medie Imprese.

(collaborazione fra Comuni, Provincia, Regione, Stato) e tra Enti pubblici e soggetti privati.

Il Programma è suddiviso in tre sottoprogrammi:

1. SOTTOPROGRAMMA ECONOMIA, che comprende industria ed artigianato, agricoltura, turismo, servizi (sportello unico, marketing territoriale, formazione, innovazione, patto territoriale, reti civiche);
2. SOTTOPROGRAMMA TERRITORIO, che comprende centri storici, aree urbane, servizi territoriali;
3. SOTTOPROGRAMMA AMBIENTE, che comprende aria, acqua e suolo.

La dimensione provinciale del Programma è importante per la responsabilità funzionale e programmatica che l'istituzione Provincia ha sviluppato in tema di sviluppo locale e della gestione del territorio.

Il livello provinciale di pianificazione deve svolgere un ruolo di cerniera tra il livello nazionale e regionale e quello comunale.

Il territorio, all'interno di questa pianificazione, acquisisce una dimensione strategica inedita. L'obiettivo è quello di creare un grado di coesione sociale, intesa come dotazione di beni relazionali, che

costituisca fattore di competitività del tessuto economico. Le imprese, soprattutto se di piccole dimensioni, nascono e prosperano dove possono contare su relazioni di fiducia tra gli operatori economici.

4.2 AREE DI INSEDIAMENTO PRODUTTIVO

L'obiettivo generale, individuato in seno al Documento di Programmazione Economico– Finanziaria per gli anni 2000-2003, e nel POR Regione Campania 2000-2006¹, è quello dell'incremento dell'occupazione, ma questo obiettivo è dipendente dal raggiungimento di altri obiettivi detti primari (che possono essere raggiunti in modo diretto). Tra tali obiettivi primari, uno dei più importanti è senz'altro quello costituito dal recupero del gap infrastrutturale. La dotazione infrastrutturale è vitale per un sistema economico, poiché consente il rafforzamento e la sostenibilità dello sviluppo del tessuto imprenditoriale; inoltre è un elemento importante per poter valutare la capacità di attrazione di investimenti.

Nel caso della provincia di Benevento, appare evidente che l'obiettivo è sostanzialmente quello di favorire l'attrazione e l'insediamento di nuove realtà produttive. Lo scarso livello di dotazione infrastrutturale della provincia di Benevento era ben chiaro al momento della programmazione del Progetto PRUSST CALIDONE, e per questo

¹“ LINEE DI INTERVENTO PER L'INFRASTRUTTURAZIONE DI PIP ED INSEDIAMENTI PRODUTTIVI” – DOCUMENTO 1, PRUSST-CALIDONE.

motivo sul dato infrastrutturale, inteso come fondamentale variabile di rottura, è stata focalizzata la maggior attenzione al suo interno. Tra le infrastrutture, un ruolo nevralgico è rivestito dall'infrastrutturazione delle zone di insediamento produttivo, importanti anche per la loro potenzialità di contenere la corrosione del territorio. Oltre allo scopo di permettere l'insediamento di attività produttive, tali aree hanno infatti la funzione di concentrare in un'unica localizzazione tutte le attività industriali esercitate sull'area, permettendo quindi una migliore tutela ambientale. Tutti gli interventi previsti dal Programma sono stati concepiti e interrelati in un'ottica di forte incidenza sulla dotazione infrastrutturale. Nell'ambito dell'attuazione programmatica delle direttrici individuate in seno al PRUSST – CALIDONE, il Comune di Benevento ha avviato l'opera di implementazione della banca dati progettuale. Nel realizzare tale banca dati, già impostata nella fase di stesura dello studio di prefattibilità, è stato individuato, quale principale punto di attacco, la distribuzione territoriale delle aree di insediamento produttivo, ed in relazione a tali aree è stato individuato il sistema dei vincoli esistenti sul territorio. E' stata inoltre valutata la spinta derivante dalla domanda di insediamenti, al fine di

giungere, tramite la sovrapposizione delle diverse griglie ottenute, alla determinazione delle opportunità e dei rischi che il territorio esprime sotto la pressione della crescita economica.

Per quanto riguarda l'aspetto relativo all'offerta di aree di insediamento, confrontando gli elenchi cognitivi in possesso è stata raggiunta una graduazione gerarchica dei PIP in base alle priorità strategiche.

Gli elementi alla base di questa graduazione sono molteplici:

- è stato preso in considerazione l'aspetto relativo all'accessibilità alle aree, in termini di viabilità nazionale, viabilità interregionale e locale, la presenza di reti ferroviarie nazionali e regionali (logistica),
- è stata valutata la presenza di eventuali vincoli (idrogeologico della forestale, dell'autorità di bacino e piani paesistici),
- è stato considerato il grado di infrastrutturazione nell'accezione che esprime la capacità attrattiva di un'area,
- si è quantificata la pressione esistente sulle aree in termini di domanda dei privati,
- sono state individuate le relazioni con i sistemi territoriali presenti (patti territoriali e contratti d'area, distretti industriali e sistemi locali

manifatturieri),

- è stato computato il grado di concertazione presente sul territorio e il grado di pianificazione delle infrastrutture delle aree.

Dopo l'assegnazione di pesi a ciascuno di questi elementi si è determinata la scala gerarchica delle zone di insediamento produttivo rispetto alla strategicità. L'incremento dell'occupazione è obiettivo generale nella nuova programmazione, ma il suo raggiungimento, tramite un incremento dei tassi netti di natalità imprenditoriale, trova un vincolo forte nella compatibilità territoriale delle localizzazioni delle attività produttive. Dunque lo sviluppo socio – economico del sistema deve necessariamente passare attraverso la programmazione territoriale degli interventi non avulsa da quella settoriale, e certamente attraverso anche l'adozione di standard qualitativi certi, la deburocratizzazione dei sistemi amministrativi, la promozione ed il marketing territoriale.

L'individuazione degli strumenti, la realizzazione delle singole azioni e il governo globale delle loro interazioni, è quanto audacemente ci si è proposti con la definizione del programma “Calidone”.

4.3 IL MARKETING TERRITORIALE

Per marketing territoriale si intende quella attività di marketing che ha come oggetto il territorio. In seguito alla globalizzazione dell'economia e all'apertura dei mercati mondiali, la competizione economica non si svolge più tra soggetti ma tra territori: il territorio diventa così un soggetto economico che opera in un ambiente altamente competitivo. I territori devono imparare a stare nel mercato globale, a utilizzare un linguaggio veloce e comunicativo: comunicare le ricchezze di un territorio, le sue vocazioni imprenditoriali, le opportunità localizzative, le possibilità di business sono gli strumenti che consentono di stimolare lo sviluppo economico sostenendo la nascita di imprese locali e attraendo i capitali esterni al territorio.

Il Marketing territoriale si pone come uno strumento di promozione del territorio e di stimolo allo sviluppo locale. Saper comunicare è saper guidare lo sviluppo del territorio in modo coerente con le professionalità locali, in modo da valorizzare i carismi del territorio e di incentivare l'imprenditorialità. Il territorio si riscopre sistema complesso, calato in una dimensione globale altamente competitiva: la necessità di competere con sistemi omogenei impone di adottare una

strategia di marketing totale, che sfrutti le opportunità di comunicazione offerte dalle nuove tecnologie ed estenda le opportunità di business.

Una strategia è, così, necessaria in quanto il territorio è considerato come un prodotto e, in quanto tale, va adeguatamente promosso e pubblicizzato, adeguando il linguaggio e gli strumenti a seconda del destinatario (target) che si intende raggiungere. Una buona strategia di marketing consente di valorizzare al massimo le caratteristiche socio-economico-ambientali di un territorio, stimolando e incentivando iniziative imprenditoriali e investimenti.

Il piano di Marketing Territoriale si compone di due binari fondamentali: interno ed esterno; si tratta di due anime del medesimo progetto, che si differenziano solo per il tipo di interlocutori che si scelgono. Il Marketing territoriale interno ha l'obiettivo di incrementare la qualità del territorio (inteso come risorsa), e di soddisfare gli operatori interni (lavoratori e imprenditori). Un piano di marketing incontra l'interesse dei lavoratori, che vogliono sul territorio opportunità coerenti con la loro formazione e con le loro specifiche professionalità; e incontra anche l'interesse degli imprenditori, che

cercano opportunità di guadagno, vantaggi di tipo localizzativo (reti e nodi di comunicazione) ed economie di tipo esterno (vicinanza a imprese simili e lavoratori con professionalità specifiche). Il Marketing territoriale esterno ha lo scopo di realizzare l'attrattività del territorio. I soggetti destinatari di questa azione sono i fornitori di beni e servizi, gli investitori che portano capitali e risorse e le nuove imprese potenziali.

Il PRUSST-CALIDONE intende perseguire proprio questo ultimo obiettivo attraverso il proprio progetto di Marketing Territoriale presentato in data 14 febbraio 2002 a Sviluppo Italia¹.

Sviluppo Italia è l'agenzia nazionale per lo sviluppo economico ed imprenditoriale del Mezzogiorno e delle altre aree svantaggiate del paese. L'agenzia opera per:

- promuovere attività produttive, iniziative occupazionali e nuova imprenditorialità;
- stimolare la domanda di innovazione;
- sviluppare sistemi locali d'impresa;

¹ Sviluppo Italia S.P.A.-Via Calabria, 46- ROMA. Sito web: www.sviluppoitalia.it.

- fornire consulenza alle amministrazioni pubbliche, centrali e locali, in materia di programmazione finanziaria e progettualità per lo sviluppo;
- attrarre investimenti.

Il capitale sociale di Sviluppo Italia è interamente detenuto dal Ministero del Tesoro; l'agenzia ha 894 dipendenti divisi tra le varie sedi territoriali.

Il progetto prevede la creazione di una banca dati, con tutte le informazioni relative alle aree di insediamento produttivo dei Comuni che hanno aderito al PRUSST, con lo scopo di renderle poi disponibili “*on line*” a disposizione degli utenti-imprenditori.

Il progetto prevede due fasi, una di start up ed una di manutenzione e gestione.

All'interno della fase di start up, che rappresenta un costo *una tantum*, si può distinguere:

- a) la fornitura dell'esistente, che consiste nella fornitura della banca dati già implementata e nella messa ad disposizione per la pubblicazione su internet dei documenti del PRUSST relativi agli insediamenti produttivi;

b) la implementazione dell'esistente, con la indicazione dei costi necessari all'implementazione della nuova banca dati per l'espletamento delle seguenti attività:

- affiancamento consulenti di Sviluppo Italia nella strutturazione della banca dati;
- reperimento dati mancanti;
- aggiornamento dati esistenti;
- collaudo della banca dati.

La fase di gestione e manutenzione sarà necessaria per il continuo aggiornamento della banca dati. In questa fase è di fondamentale importanza il monitoraggio, il cui costo sarà direttamente proporzionale alla frequenza con cui esso verrà effettuato. Per fare ciò sarà necessaria una squadra che espleti le funzioni di:

- front-office verso i Comuni;
- monitoraggio e raccolta dati, con sopralluoghi ove necessario;
- analisi e processo dati;
- sintesi e caricamento dati.

Le seguenti tabelle allegate al progetto mostrano quali dati sono già in possesso del PRUSST, quali devono essere aggiornati e quali sono invece da reperire:

INSERIMENTO AZIENDE				
NOME SEZIONE E CAMPO		DATI		
		In possesso	Da aggiornare	Da reperire
Numero lotto occupato dall'azienda (separare il numero dei lotti con una virgola se più di uno)			x	
Superficie coperta (mq)			x	
Stato dello stabilimento			x	
. Con terreno assegnato			x	
. In costruzione			x	
. In esercizio			x	
. Attività sospesa			x	
. Revoca in corso			x	
Denominazione azienda			x	
Codice Ateco			x	
Produzione effettuata (descrizione)			x	
Addetti fissi (in attività)			x	
Addetti previsti			x	
Anno insediamento			x	
Fatturato (euro) - Anno di riferimento			x	
Note generali			x	

INFRASTRUTTURE ESTERNE				
NOME SEZIONE E CAMPO		DATI		
		In possesso	Da aggiornare	Da reperire
Tipo di struttura		x		
. Porto		x		
. Aeroporto		x		
. Autostrada/Superstrada		x		
. Stazione ferroviaria		x		
. Piattaforma intermodale		x		
. Piattaforma ambientale		x		
Descrizione		x		
Distanza dall'area (km)		x		
Tipologia		x		
. Container		x		
. Rinfuse		x		
. Ro-ro		x		
. Multifunzionale		x		

INFORMAZIONE GEOGRAFICA				
NOME SEZIONE E CAMPO		DATI		
		In possesso	Da aggiornare	Da reperire
Comune		x		
Distanza (km)		x		
Distanza dall'area (km)		x		
. L'area è ubicata nel comune indicato		x		
. L'area ha come centro urbano di riferimento il comune indicato		x		

INSERIMENTO LOTTO			
NOME SEZIONE E CAMPO	DATI		
	In possesso	Da aggiornare	Da reperire
INFORMAZIONI SPECIFICHE SUI LOTTI			
Numero lotto			X
superficie lotto (mq.)			X
Destinazione d' uso vigente			X
. Produttivo			X
. Artigianale			X
. Industriale			X
Disponibilità			X
. Immediata			X
. Entro 3 mesi			X
. Entro 6 mesi			X
. Oltre 6 mesi			X
. Già assegnata			X
Vincoli ambientali			X
VINCOLI URBANISTICI			
Indice di copertura fondiario			X
Indice di cubatura fondiario (mc/mq)			X
Altezza massima dei fabbricati (m)			X
Distanza dalle strade (m)			X
Distanza dai confini (m)			X
Metri cubi di costruzione ammissibili			X
RIFERIMENTI SULLA PROPRIETA'			
Costo del terreno (al mq.)			X
Costo della locazione (al mq.)			X
Tipo di acquisizione			X
. Espropriabile			X
. In corso di espropriazione			X
. Da acquistare			X
. Altro			X
Unico di proprietario			X
Acquistato dall'ente gestore			X
Possibilità di affitto			X

Da una lettura delle tabelle sopra esposte emerge che l'intento del progetto è quello di fornire all'utente-imprenditore delle informazioni, relative al Comune di Benevento ed ai Comuni che hanno aderito al PRUSST, che siano idonee a soddisfare qualunque tipo di esigenza e idonee a fornire informazioni quanto più possibile complete e dettagliate. Infatti il database oltre a contenere tutti i dati riguardanti le aree di insediamento produttivo ed i lotti che le compongono (numero di lotti, descrizione e dimensione degli stessi, eventuale presenza di capannoni in vendita o in affitto), contengono anche informazioni dettagliate in riferimento agli strumenti urbanistici vigenti (Piano Regolatore, Piano Territoriale Paesistico), agli eventuali vincoli esistenti sulle aree, alla presenza di servizi (banche, uffici postali, alberghi, servizi sanitari, ecc.), informazioni sulle infrastrutture esistenti (strade, ferrovie, porti aeroporti) e sulla loro distanza dalle aree in oggetto, sulla disponibilità di energia elettrica, gas, acqua potabile ed industriale, rete fognaria, depurazione e smaltimento rifiuti, telecomunicazioni.

4.4 IL MARKETING TERRITORIALE, LO SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITA' PRODUTTIVE, IL GIS

Il progetto di Marketing Territoriale del PRUSST di Benevento non rappresenta una delle operazioni tipiche di informatizzazione della Pubblica Amministrazione, ma evidenzia l'impegno profuso dagli enti locali nel processo di innovazione in atto e soprattutto una sensibilità particolare rispetto al problema occupazionale.

In questo contesto il Marketing Territoriale si inserisce come un completamento allo Sportello Unico per le Attività Produttive¹, già operativo presso il comune di Benevento², e rappresenta il primo passo per la gestione dello sviluppo economico di un'area territoriale. Mentre il SUAP fornisce all'imprenditore un servizio relativo all'adempimento di tutte le procedure burocratiche necessarie per l'insediamento di una attività produttiva, il Marketing Territoriale ha il compito di fornire all'imprenditore un insieme di informazioni necessarie per la individuazione dell'area produttiva che maggiormente risponde alle sue esigenze.

¹ Vedi Capitolo 2, pag. 73.

² Indirizzo web: www.benevento.asmez.it.

Tra gli output possibili per mettere a disposizione del pubblico tutte le informazioni raccolte, vi è il sito web. Si realizza il sito che offre una serie di opportunità che un sito internet di concezione pratica e moderna è in grado di offrire alle aziende; si soddisfano sia i bisogni dell'imprenditoria locale, in grado di trovare un sito "di servizio" e di opportunità di business (con l'opportunità di entrare in un network diffuso di aziende del territorio), sia quelli dell'imprenditore che intende avvicinarsi alla realtà locale e che, nel sito, troverà un ambiente virtuale e informale con un vero e proprio percorso di accompagnamento alla conoscenza delle opportunità localizzative.

Il software che oggi permette di rendere disponibili su un sito internet un insieme di informazioni relative al territorio è il GIS¹.

Un sistema informativo geografico (GIS) e' uno strumento software che permette di posizionare ed analizzare oggetti ed eventi che esistono e si verificano sulla terra. La tecnologia GIS integra alle operazioni standard effettuate sui database più comuni, quali ricerche ed analisi statistiche, le funzionalità proprie dei GIS quali, la memorizzazione e l'immagazzinamento dei dati, il trattamento e

¹ Geomanagement Information System.

l'analisi degli stessi, la creazione di rappresentazioni e copie di output (carte e tabelle), con i vantaggi specifici della visualizzazione e della analisi geografica forniti dalle mappe. Tali capacità distinguono i GIS da altri sistemi informativi e ne fanno uno strumento di grande valore rivolto ad un'ampia gamma di utenti pubblici e privati che hanno la necessità di visualizzare e analizzare informazioni, per spiegare eventi, prevedere esiti e risultati, pianificare strategie.

Sia che si debba localizzare una nuova attività, individuare il suolo migliore per coltivare un elemento specifico, trovare il percorso ottimale per un veicolo d'emergenza, per tutti i problemi che hanno anche una componente geografica il GIS dà la possibilità di creare mappe, integrare informazioni, visualizzare scenari, risolvere problemi complicati, produrre idee potenti ed elaborare soluzioni efficaci come mai prima d'ora. Il GIS è uno strumento utilizzato da individui ed organizzazioni, scuole, governi e imprese per trovare soluzioni innovative ai problemi specifici.

La realizzazione di mappe e l'analisi geografica non sono attività nuove, ma un GIS realizza questi obiettivi meglio e più velocemente rispetto ai metodi manuali.

Avendo a disposizione un GIS funzionante e contenente informazioni geografiche, e' possibile cominciare a rivolgere al sistema semplici domande quali:

Chi e' il proprietario della particella d'angolo?

Qual e' la distanza tra due luoghi?

Quali sono le zone ad uso industriale?

Oppure si possono eseguire analisi più complesse quali:

Quali sono i siti idonei per l'apertura di un nuovo centro commerciale?

Qual e' il tipo di suolo dominante per i querceti?

Costruendo una nuova autostrada, quali saranno le conseguenze sul traffico?

Il GIS consente sia semplici ricerche point-and-click sia sofisticate analisi per fornire informazioni tempestive a managers ed analisti. La tecnologia GIS dimostra tutte le sue potenzialità quando viene utilizzata nell'analisi dei dati geografici allo scopo di creare modelli, individuare tendenze e predisporre scenari "cosa se".

In pratica il progetto del PRUSST- CALIDONE prevede non solo la creazione di una banca dati delle aree di insediamento produttivo, che sia quanto più completa possibile, ma anche che tali dati siano messi

on line, possibilmente utilizzando un GIS. In tal modo un potenziale investitore, anche internazionale, può acquisire tutte le informazioni di cui necessita con un semplice clic del mouse sulla area industriale di suo interesse, con un notevole risparmio di tempo e di energie. Oltre a questi vantaggi, un tale progetto permette di pubblicizzare le aree produttive dei Comuni aderenti al PRUSST, fornendo informazioni anche relative ad eventuali agevolazioni presenti sul territorio per l'insediamento di nuove attività produttive, che altrimenti difficilmente si riuscirebbe a portare all'attenzione di investitori nazionali ed internazionali.

CONCLUSIONI

Il processo di riforma della Pubblica Amministrazione si basa su quattro obiettivi principali: la centralità del cittadino e delle imprese, il decentramento finalizzato ad assegnare un ruolo peculiare agli enti locali, l'efficienza intesa come semplificazione e snellimento delle procedure burocratiche ed infine l'innovazione tesa alla creazione di una tele-amministrazione mediante l'utilizzo diffuso e costante di strumenti informatici.

Come è emerso nel corso del presente lavoro, dei quattro obiettivi sopra esposti, l'innovazione rappresenta l'obiettivo fondamentale, attraverso il raggiungimento del quale, vengono perseguiti anche gli altri. Infatti è proprio tramite l'informatizzazione della intera struttura organizzativa della P.A. che si possono raggiungere gli obiettivi di efficienza, decentramento e centralità del cittadino e delle imprese.

Il processo di informatizzazione della amministrazione comprende le seguenti categorie di azioni:

1. le azioni di informatizzazione tese a migliorare l'efficienza operativa interna delle singole amministrazioni;

2. le azioni tese ad informatizzare la erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese che spesso implicano una integrazione tra i servizi di diverse amministrazioni (*back-office*);

3. le azioni tese a consentire l'accesso telematico degli utilizzatori finali ai servizi della pubblica amministrazione e alle sue informazioni (*front-office*).

Lo stato attuale di tale oneroso processo ha evidenziato che sono state intraprese, con successo, soprattutto azioni del primo tipo, anche se in maniera non omogenea tra le amministrazioni centrali e periferiche e con disparità territoriali. Per quanto riguarda invece le altre azioni sopraelencate lo stato attuale evidenzia un notevole ritardo del nostro Paese, anche rispetto a nazioni che tradizionalmente non rientrano nel novero dei paesi industrializzati, quali il Brasile e la Malesia.

Ritardo non imputabile alla mancanza di iniziative intraprese, previste anche da impegni e scadenze normative precise, ma dovuto principalmente alla diversa tempistica con cui gli enti locali hanno recepito la relativa disciplina e quindi causato da un carente coordinamento dell'intero processo.

Altri ostacoli alla completa realizzazione del processo di innovazione sono facilmente individuabili nell'esiguo livello di investimenti, sia pubblici che privati, che nell'ultimo decennio sono stati fatti in Ricerca & Sviluppo in Italia e negli ostacoli incontrati per l'applicazione delle procedure informatiche a causa di una diffusa "mentalità" operativa burocratica poco incline all'innovazione ed al cambiamento; da non sottovalutare è anche il basso livello di alfabetizzazione informatica dei pubblici dipendenti, che spesso ha vanificato gli investimenti fatti per l'acquisto di strumenti informatici. Nonostante l'istituzione dell'AIPA¹, l'autorità indipendente che nei suoi nove anni di operatività (1993-2002) ha avuto il compito di promuovere, coordinare, pianificare e controllare lo sviluppo e la gestione dei sistemi informativi automatizzati all'interno delle amministrazioni pubbliche, molte delle scadenze previste non sono state rispettate.

L'attuale governo consapevole di tale situazione, attraverso la creazione ad hoc del Ministero per le Innovazioni e le Tecnologie, intende: condurre il Paese in una posizione di leadership nell'era

¹ Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione.

digitale, supportare la modernizzazione del Paese attraverso la realizzazione di un nuovo modello di Stato informatizzato, favorire l'economia di rete rendendo disponibili on line i servizi pubblici ai cittadini ed alle imprese, disegnare una strategia per l'innovazione e le tecnologie basata su una visione unitaria ed articolata secondo uno schema di azione chiaro e strutturato¹.

A questo proposito il nuovo Ministro, Lucio Stanca, ha definito i dieci obiettivi prioritari che devono essere conseguiti entro il 2005:

- rendere tutti i servizi prioritari disponibili on line;
- distribuire trenta milioni di Carte di identità elettroniche e Carte nazionali dei servizi;
- rilasciare un milione di firme digitali entro il 2003;
- effettuare il cinquanta per cento della spesa pubblica per beni e servizi tramite e-procurement;
- trasmettere tutta la posta interna via e-mail;
- gestire tutti gli impegni e mandati di pagamento on line;
- procedere alla alfabetizzazione di tutti i dipendenti pubblici "eleggibili";

¹ Dalle "Linee Guida in materia di digitalizzazione" del 21 dicembre 2001.

- erogare un terzo della formazione via e-learning;
- consentire ai due terzi degli uffici della Pubblica Amministrazione centrale l'accesso on line all'iter delle pratiche;
- dotare tutti gli uffici che erogano servizi di un sistema di "customer satisfaction".

Infine è da segnalare la buona opera di informatizzazione del Comune di Benevento che, sulla scia di comuni all'avanguardia come Modena e Bologna, ha ottenuto fino ad oggi tangibili risultati, come ad esempio l'istituzione del SUAP¹; è inoltre proteso alla realizzazione di progetti che esulano dalle tradizionali operazioni di informatizzazione degli enti pubblici, quali il Marketing Territoriale, per una efficace valorizzazione del territorio e delle sue aree produttive.

¹ Sportello Unico per le Attività Produttive.

