

eGovernment in Europa: Verso una cultura della valutazione dei risultati

Lada Vetrini
IASI-CNR, Viale Manzoni 30, 00185, Rome, Italy

Introduzione

I servizi di eGovernment, sono quei servizi erogati con il ricorso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) nelle amministrazioni pubbliche, coniugato a un cambiamento organizzativo e all'acquisizione di nuove competenze da parte del personale, con l'obiettivo di migliorare i servizi al pubblico, rafforzare il processo democratico e sostenere le politiche pubbliche. Tali servizi consentono di avere un governo aperto, partecipativo e trasparente nel quale è possibile l'instaurarsi di un contatto diretto tra cittadini e amministratori. Inoltre possono avere implicazioni anche più ampie, ad esempio permettendo la condivisione delle informazioni relative all'ambiente e contribuendo perciò a mitigare i rischi del cambiamento climatico.

Nonostante un livello elevato di disponibilità di servizi di eGovernment in Europa, esistono in questo ambito ancora molte differenze tra gli Stati membri e l'adozione da parte dei cittadini è ancora bassa. Nel 2009, infatti, solo il 38% dei cittadini dell'Unione europea ha utilizzato Internet per l'accesso ai servizi di eGovernment, contro il 72% delle imprese.

Un passaggio definitivo verso i servizi internet nell'ambito eGovernment può essere auspicato solo con un miglioramento della qualità e il potenziamento della accessibilità dei servizi on line. I governi europei sono impegnati a rendere quest'ultima una realtà diffusa entro il 2015, nello specifico per tutti quei servizi di eGovernment che sono centrati sull'utente, personalizzati e multi-platform. A tal fine i governi si stanno adoperando per adottare misure che consentano di evitare inutili vincoli di tipo tecnico, come per esempio nel caso di applicazioni che funzionano solo su determinate piattaforme tecnologiche o con dispositivi specifici.

In questo senso la Commissione europea intende dare l'esempio attraverso l'attuazione di una forma di eGovernment intelligente, ovvero attraverso la realizzazione di servizi che supportino la razionalizzazione dei processi amministrativi, facilitino la condivisione delle informazioni, semplifichino l'interazione con la Commissione, in modo da rafforzare il ruolo dell'utente, migliorando di conseguenza l'efficienza, l'efficacia e la trasparenza della Commissione stessa.

Per il raggiungimento di tali obiettivi la Commissione europea attuerà le azioni definite nel documento “**Un'agenda digitale europea**”¹, che è una delle sette iniziative faro della strategia Europa 2020² mirante a stabilire il ruolo chiave delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) nell'ambito degli obiettivi prefissati per il 2020 dalla Commissione.

In questa direzione assume significato particolare l'**Azione fondamentale 16** dell'Agenda, con la quale la Commissione si prefigge di proporre, entro il 2012, una decisione del Consiglio e del Parlamento europeo al fine di assicurare il riconoscimento dell'identificazione e dell'autenticazione elettronica in tutta l'Unione Europea sulla base di "servizi online di autenticazione", che devono essere resi disponibili in tutti gli Stati membri.

¹ Agenda digitale europea del 19.05.2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:IT:PDF>

² EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, del 3.3.2010, <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20IT%20BARROSO%20-%20Europe%202020%20-%20IT%20version.pdf>

Conseguentemente gli Stati membri sono chiamati a:

- rendere pienamente interoperabili i servizi di eGovernment, superando le barriere organizzative, tecniche o semantiche e garantendo l'interoperabilità;
- assicurare che gli sportelli unici svolgano le funzioni di centri di eGovernment a pieno titolo, al di là dei requisiti e dei settori oggetto della direttiva sui servizi;
- concordare, entro il 2011, un elenco comune di servizi pubblici transfrontalieri fondamentali corrispondenti a esigenze chiaramente definite – per permettere agli imprenditori di stabilirsi e gestire un'impresa ovunque in Europa, indipendentemente dal luogo di origine, e ai cittadini di studiare, lavorare, stabilirsi e andare in pensione ovunque nell'Unione europea. Questi servizi fondamentali dovranno essere disponibili online entro il 2015.

Nel quadro di questo processo di trasformazione dell'eGovernment si rivela fondamentale per le istituzioni comunitarie l'importanza del monitoraggio che consente la valutazione costante e complessiva dei risultati conseguiti. In quest'ottica è stato elaborato dalla Commissione un documento dedicato all'argomento, di cui qui sotto si riportano alcuni passaggi.

1. Analisi comparativa dell'e Government e il Benchmarking Digital Europe 2011-15³

Il Benchmarking framework 2011-2015 (Quadro di valutazione comparativa 2011-2015) definisce il quadro di riferimento per gli sviluppi della società dell'informazione per il periodo 2011-2015 e fornisce un contesto per la misurazione, suggerendo al contempo nuovi settori di indagine. Approvato dagli Stati membri dell'UE nel novembre 2009, consiste in un quadro concettuale tramite il quale vengono raccolti dati statistici sulla società dell'informazione, accompagnati da un elenco di indicatori fondamentali per la valutazione comparativa e come tale, sostituisce il precedente quadro di benchmarking, ancora in essere fino alla fine del 2010, nell'ambito della iniziativa i2010. La misurazione di questi dati statistici, condotta dal 2001, è promossa dalla European Commission Directorate General for Information Society and Media. Si tratta di una analisi e valutazione comparativa dell'eGovernment, basata su un elenco di indicatori, il cui bilancio complessivo è risultato positivo: la maggior parte degli indicatori elencati nel quadro di benchmarking dell'iniziativa i2010 sono stati raccolti in maniera tempestiva e con un buon grado di armonizzazione, nonostante l'eterogeneità dei livelli di TIC in tutta l'UE.

Tale analisi è stata effettuata attraverso valutazione di 20 "servizi pubblici di base" in termini di disponibilità e qualità, attraverso 14.000 siti web pubblici erogatori di servizi in tutta Europa.

Di seguito alcuni risultati:

- I servizi di base totalmente disponibili online in Europa sono aumentati dell'8% in un anno, dal 50% nel 2006 si è passati al 58% nel 2007. Si tratta della più grande percentuale di aumento in un solo anno dal 2001, ma il divario tra il migliore e il peggiore fornitore è significativo, ed arriva 85 punti percentuali.
- Vi è una forte correlazione tra la complessità e la disponibilità dei servizi di eGovernment. Secondo le indagini comunitarie sull'uso delle TIC nelle imprese e le famiglie, il 2007 ha visto un miglioramento significativo nell'adozione di servizi di eGovernment, sia da parte di individui che delle imprese.
- Relativamente ai singoli, il 30% degli utenti Internet hanno interagito online con le autorità pubbliche, in un modo o nell'altro. Ciò rappresenta un aumento di 6 punti percentuali rispetto al 2006, ma è ancora indietro rispetto alla percentuale relativa alle imprese (66%).

³ http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/benchmarking_digital_europe_2011-2015.pdf

Le indagini comparative effettuate da Eurostat hanno coperto e continueranno ad essere indirizzate al lato relativo all'utilizzo dei servizi, mentre studi appositamente condotti, su base annuale, si occupano della parte di fornitura di questi. A questo proposito esistono dati storici organizzati in serie temporali per:

- Disponibilità online e interattività per i 20 servizi pubblici base per cittadini ed imprese (Fonte: Capgemini);
- % di individui che utilizzano internet per interagire con le autorità pubbliche, suddivise per livello di complessità;
- % di imprese che utilizzano internet per interagire con le autorità pubbliche, suddivise per livello di complessità⁴.

Il Benchmarking Digital Europe 2011-15 stabilisce che gli indicatori correnti, ovvero quelli utilizzati nel monitoraggio nell'ambito dell'iniziativa i2010 dovranno essere adeguati allo scopo di riflettere l'emergere di nuove tecnologie e il loro eventuale utilizzo.

Anche la ricerca sulle imprese 2011 (Enterprise Survey 2011) dedicherà uno speciale modulo relativamente all'utilizzo dell'eGovernment: ciò per far luce su quali siano i servizi più utilizzati dalle imprese, quale sia il grado di complessità, e quali siano i principali ostacoli al loro impiego.

La valutazione quantitativa sull'eGovernment è dunque sotto costante controllo, allo scopo di cercare di misurarne i progressi nel tempo e di esplorarne nuove problematiche che emergono di volta in volta. Le attuali riflessioni sullo stato di avanzamento dell'eGovernment e sui tempi necessari a questo sono principalmente rivolte a:

- misurare i servizi specifici: come la sperimentazione sull'eProcurement, che potrebbe essere esteso anche alle carte di identità elettroniche o altri servizi simili;
- misurare l'impatto in termini di efficienza con un collegamento diretto alla misurazione delle barriere amministrative a livello europeo;
- misurare il beneficio per gli utenti attraverso una specifica attività di monitoraggio sulla soddisfazione degli utenti;
- misurare i 20 servizi di base a livello regionale;
- misurare il rispetto della direttiva europea sui servizi;
- rivedere e/o estendere i 20 servizi di base;
- catturare l'impatto delle riorganizzazioni dei back office sperimentate dagli Stati Membri (bench-learning).

Key Performance Targets (Europe DA)

La politica del monitoraggio, misura e valutazione, per essere efficace, deve avere degli obiettivi chiari a cui tendere. Il rapporto "Agenda Digitale Europea" identifica e descrive un insieme significativo di questi obiettivi chiave, individuati sulla base degli indicatori tratti essenzialmente dal citato Benchmarking framework 2011-2015 (quadro di valutazione comparativa 2011-2015). A titolo di esempio si riportano:

eGovernment entro 2015: ricorso all'eGovernment da parte del 50% della popolazione, di cui oltre la metà dovrebbe essere in grado di restituire moduli compilati. (Valore di riferimento: nel 2009 il 38% delle persone di età compresa fra 16 e 74 anni aveva usato i servizi di eGovernment nei 12 mesi precedenti e il 47% usava i servizi di e-Government per trasmettere moduli compilati);

⁴ Eurostat - Indagine sull'uso delle ICT nelle famiglie e dagli individui, Indagine sull'uso delle TIC e e-commerce nelle imprese, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>

Servizi pubblici transfrontalieri entro 2015: Servizi pubblici transfrontalieri: mettere online, entro il 2015, tutti i servizi pubblici fondamentali transfrontalieri previsti dalla lista che gli Stati membri dovranno concordare entro la fine del 2011.

Per quanto concerne gli standards, infine, la CE è consapevole della loro importanza. A questo proposito è opportuno segnalare uno studio volto a supportare il loro sviluppo e diffusione: La catalogazione dei servizi, Studio per la classificazione dei servizi PA (<http://www.epractice.eu/en/library/313806>).

2. Alcune norme e raccomandazioni comunitarie in corso: breve cronologia

In questo paragrafo riassumiamo alcune iniziative di primaria importanza che la CE ha assunto nell'ultimo quinquennio per promuovere la modernizzazione della Pubblica Amministrazione, e della politica in generale.

La Direttiva 2006/123/CE⁵ del Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione Europea emanata il 12 dicembre 2006, nell'ambito della strategia comunitaria di Lisbona, costituisce il punto d'approdo di un faticoso processo legislativo teso a creare, entro il 2010, un vero mercato interno dei servizi, capace di agevolare l'effettiva libertà di stabilimento dei prestatori di servizi e la libera prestazione degli stessi negli Stati membri, mediante una concreta armonizzazione dei regimi normativi di accesso ed esercizio delle attività di servizi.

La Direttiva è parte dei diversi strumenti con i quali, nell'ultimo decennio, la Commissione europea ha fortemente incoraggiato le azioni degli Stati membri dirette ad accrescere la mobilità dei suoi cittadini e delle sue imprese attraverso l'impiego di strumenti quali l'eGovernment, la semplificazione amministrativa, lo sportello unico, l'accesso facilitato ai servizi istituzionali.

In linea con questo orientamento, sin dalla fine degli anni '90, gli Stati membri e la Commissione hanno avviato una stretta cooperazione in particolare nell'ambito dell'eGovernment che, nella prima fase, si è concretizzata attraverso il programma IDA (Interchange of Data between Administrations, 1995), iniziativa strategica finalizzata a promuovere l'utilizzo delle TIC per un rapido scambio elettronico di dati fra le Amministrazioni, base dunque per lo sviluppo di servizi paneuropei e per lo scambio di best practice a livello comunitario.

Successivamente sulla scorta del programma IDA I, nel 1999 è stata avviata la seconda fase del programma (IDA II)⁶, riorientandolo però verso il mercato e verso l'interoperabilità, con lo scopo di aumentare l'efficacia della fornitura di servizi pubblici on-line alle imprese ed ai cittadini europei. Nel 2004, i ministri dell'Unione Europea hanno poi sostituito l'IDA con l>IDABC (Interoperable Delivery of Pan-European eGovernment services to Public Administrations, Business and Citizens) iniziato nel 2005 e terminato nel dicembre 2009.

IDABC è stato gestito da un'unità nell'ambito del Direttorato Generale per l'informatica della Commissione Europea (che ha lo stesso nome del programma), con lo scopo di:

- incoraggiare e sostenere la fornitura di servizi transfrontalieri del settore pubblico a cittadini e imprese in Europa;
- migliorare l'efficienza e la collaborazione tra le amministrazioni pubbliche europee;
- contribuire alla rendere l'Europa un luogo attraente per vivere, lavorare e investire.

⁵ Direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 27.12.2006 L 376/36).

⁶ Decisione 1719/1999/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 1999, relativa ad una serie di orientamenti, compresa l'individuazione di progetti di interesse comune, per reti transeuropee di trasmissione elettronica di dati fra amministrazioni (IDA) e Decisione 1720/1999/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 luglio 1999 che adotta una serie di azioni e di misure per garantire l'interoperabilità e l'accesso alle reti transeuropee per lo scambio elettronico di dati fra amministrazioni (IDA).

Per il raggiungimento di questi obiettivi, sono state emanate raccomandazioni, sviluppate soluzioni e forniti servizi alle amministrazioni nazionali e europee nell'ambito della iniziativa i2010 per la modernizzazione degli ambiti pubblici europei.

Uno dei documenti più importanti prodotti dallo IDABC è lo *European Interoperability Framework* (EIF), che definisce regole e principi generali per le collaborazioni ed l'interoperabilità fra Stati membri ed istituzioni europee.

La prima versione di EIF, v1.0, è stata approvata dal Parlamento Europeo, nel Novembre 2004, mentre la versione 2.0 è attualmente al centro di un dibattito politico, nel quale si scontrano interessi di tipo tecnologico-commerciale, che fanno capo essenzialmente alle lobby di produttori di software proprietari. Al di là degli interessi politici e commerciali ci sono effettivamente numerosi altri problemi di applicabilità ed utilizzo dell' *European Interoperability Framework*, essenzialmente relativi alla eterogeneità degli Stati membri soprattutto in termini di:

- ambito d'azione dei governi nazionali: ad esempio relativamente ai servizi erogati, al grado di partecipazione pubblica nel business;
- forme di governo: bilanciamento tra governi centrali, federali e locali, differenze nei tipi di uffici amministrativi, nelle loro competenze ed interazioni;
- relazioni tra Stato e Cittadino: a titolo di esempio nei processi relativi ad eventi chiave della vita dell'individuo (nascita, matrimoni, morte).

In ogni caso, l'*European Interoperability Framework* non si sostituisce ai Framework nazionali, ma ha come obiettivo quello di completare le Linee Guida nazionali in tema di interoperabilità aggiungendo a queste una dimensione pan-europea.

In linea con quanto sopra il 13 febbraio 2006 la Commissione ha pubblicato una Comunicazione⁷ allo scopo di richiamare l'attenzione degli Stati membri sul lavoro necessario per raggiungere l'interoperabilità pan-europea dei servizi di eGovernment, e nella quale si identifica un certo numero di elementi diversi che dovrebbero essere armonizzati per consentire ai servizi dei diversi Paesi di interagire facilmente. Tra questi in particolare la commissione auspica:

- un accordo comune su come trattare eventi come nascite, matrimoni e decessi oltre che su come standardizzare le procedure di business quali l'organizzazione o la partecipazione a gare d'appalto da parte delle amministrazioni nazionali;
- l'introduzione di un vocabolario standard che permetta una facile traduzione a livello di sistema delle informazioni basilari fornite;
- un'interazione sempre migliore tra un crescente numero di amministrazioni nel settore pubblico.

Il programma IDABC ha inoltre lanciato, nel 2008, il *Semantic Interoperability Centre Europe* (SEMIC.EU), ovvero una piattaforma partecipativa della Commissione europea che supporta la condivisione delle risorse in tema di interoperabilità nella pubblica amministrazione e nell'eGovernment. Il SEMIC.EU, è un ulteriore strumento tramite il quale la Commissione europea tenta di rispondere alle sfide in tema di interoperabilità ed il cui obiettivo finale consiste nel garantire una coerenza semantica dei dati scambiati in materia di eGovernment europeo a tutti i livelli dell'amministrazione.

Il programma IDABC, che si è concluso il 31 dicembre 2009, è stato ora rimpiazzato dal programma ISA (*Interoperability Solutions for European Public Administrations*). Con ISA, adottato dal Consiglio e dal Parlamento europeo nel settembre 2009, le misure che verranno attuate si concentreranno principalmente sull'impatto strategico del programma, sugli strumenti di comunicazione tra le parti interessate e sulla messa a punto di metodi di monitoraggio; tutto ciò all'interno di un'ambiziosa strategia europea per l'interoperabilità e la definizione di un quadro europeo di interoperabilità⁸.

⁷ Comunicazione della Commissione, del 25 aprile 2006, Il piano d'azione eGovernment per l'iniziativa i2010: accelerare l'eGovernment in Europa a vantaggio di tutti, COM(2006) 173.

⁸ Comunicazione della Commissione, del 19.5.2010, Un'agenda digitale europea, COM(2010) 24.

3. Le Agenzie Nazionali per l'eGovernment

Nel contesto delle iniziative europee appena descritte è utile riportare alcune tra le iniziative nazionali e i framework proposti a supporto dell'interoperabilità che sono stati avviati nell'ambito delle Agenzie nazionali di eGovernment. Come emerge dalle proposte analizzate, alcune sono di ampio respiro mentre altre sono focalizzate, in particolare, sull'interoperabilità.

a. Regno Unito

Nel Regno Unito, la Electronic Government Unit (eGU), precedentemente nota come e-Envoy Office, ha raccolto i propri orientamenti tecnici in materia di eGovernment nel eGov Interoperability Framework e-GIF, rilasciato nel 2000 e aggiornato alla versione 6.1 marzo 2005. e-GIF è costituito da insiemi di specifiche e politiche atte a favorire e disciplinare le collaborazioni tra agenzie pubbliche e la fornitura di servizi eGovernment. Le specifiche interessano 4 aree, ovvero interconnettività, data integration, accesso agli e-services, e content management (eGU, 2005) e i seguenti 4 tipi di flussi informativi:

- Government - Citizens;
- Government - Business;
- Public Agencies - Government;
- Government e altri governi (UK/EC, UK/USA etc.)

e-GIF è parte di un insieme di più di una dozzina di framework e relative specifiche che, nel complesso, mirano ad ottenere un'implementazione efficace degli scenari eGovernment. Tuttavia, essendo questi piuttosto dinamici, il numero e i campi di azione dei vari framework cambia frequentemente.

Nello specifico, la "compliance", ovvero l'aderenza alle specifiche tecniche, è obbligatoria per ogni servizio sviluppato in ambito di eGovernment che richieda l'utilizzo di sistemi IT (nuovi o pre-esistenti). In realtà l'idea alla base di e-GIF è che qualsiasi sistema dovrebbe essere conforme agli standard proposti e non solo quelli realizzati in ambito pubblico (dove come abbiamo già detto la compliance è obbligatoria) favorendo così una standardizzazione ed omogeneizzazione dei sistemi ed incrementando le possibilità globali di interoperabilità.

E' disponibile anche un servizio di Compliance Assessment, che attualmente si trova nella sua fase iniziale, basato essenzialmente su questionari di auto-valutazione che coprono tutte le aree previste dal framework.

b. Germania

In Germania, l'Agenzia di coordinamento e consulenza per l'Informatica dell'Amministrazione federale del governo tedesco (KBSt) ha pubblicato nel 2002 il documento "Standards and Architectures for eGovernment Applications " (SAGA), ovvero le Linee guida per progetti applicativi sviluppati in ambito di eGovernment.

SAGA persegue i seguenti obiettivi:

- assicurare flussi continui di informazioni tra i cittadini, il governo federale e i suoi partner;
- stabilire procedure omogenee per la fornitura di servizi e per la definizione di modelli di dati;
- fornire le specifiche in forma di documentazione accessibile al pubblico;

- tenere sotto controllo gli sviluppi nel campo delle tecnologie, del mercato e della standardizzazione;
- garantire l'applicabilità delle soluzioni in un contesto di evoluzione delle esigenze in termini di volumi e frequenze di transazioni (scalabilità).

Le tipologie di flussi informativi analizzati sono:

- Government e Citizens;
- Government e Business;
- Government e Federal Government /Public Agencies.

SAGA descrive gli standard, tecnologie e metodi per l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione nelle Agenzie di Stato e formula raccomandazioni, in particolare per lo sviluppo e la manutenzione di applicazioni di eGovernment della pubblica amministrazione. Il documento viene aggiornato regolarmente dal Ministero federale degli Interni. SAGA è stato creato su iniziativa di esponenti dell'industria e del governo con un gruppo di esperti, composto da rappresentanti dell'industria, del mondo accademico e delle agenzie governative. Il gruppo è convocato ad intervalli regolari o in caso di eventi speciali nello sviluppo della SAGA.

Le agenzie federali impegnate nella progettazione e realizzazione di progetti IT fanno affidamento su questo documento al fine di garantire l'interoperabilità dei sistemi software. Una serie di progetti, ormai conclusi, sono stati orientati dalle raccomandazioni e dalle tecnologie indicate da SAGA. L'adozione di SAGA da parte di numerosi enti pubblici ha permesso la realizzazione di più di 400 servizi accessibili via Internet.

Sulla base di questi successi, il gruppo di SAGA è al lavoro al fine apportare miglioramenti continui alle linee guida. La versione attualmente disponibile, la 4.0, incorpora anche esigenze concrete espresse dai governi federali e dalle municipalità.

c. Spagna

La regolamentazione spagnola in tema di eGovernment è stata disciplinata inizialmente dalla legge 11/2007, relativa all'accesso elettronico dei cittadini ai servizi pubblici di Stato, regioni e comuni.

Fino ad allora era mancata una regolamentazione specifica che governasse i rapporti tra le amministrazioni pubbliche, tuttavia si era cercato di sopperire a questa carenza con qualche iniziativa regionale, come ad esempio nel 2002, quando la *Generalitat de Catalunya*, e alcuni comuni con l'aiuto del Consortio Localret (Consortio per la realizzazione di reti di telecomunicazioni e nuove tecnologie), hanno creato il Consorzio Catalano per l'Amministrazione aperta.

Recentissima è l'adozione del Framework nazionale sull'Interoperabilità, l'*Esquema Nacional de Interoperabilidad* - ENI⁹, mediante Regio Decreto 4/2010, del 8 gennaio 2010, che disciplina a livello nazionale le regole di interoperabilità tra pubbliche amministrazioni, così come previsto all'articolo 42 della legge 11/2007. ENI è stato sviluppato con la partecipazione di tutte le Pubbliche Amministrazioni (statale, locali e regionali) e la partecipazione di esperti in materia di eGovernment.

ENI tiene conto della situazione tecnologica delle varie amministrazioni pubbliche, così come dei servizi elettronici già esistenti, dell'utilizzo di standard aperti e ovviamente delle raccomandazioni dell'Unione europea. In particolare sono stati presi in esame le indicazioni contenute nell'European Interoperability Framework (EIF), dal programma ISA, dall'Open Source Observatory e Repository (OSOR.EU) e dall'Unione europea Public Licence (EUPL).

L'ENI persegue la creazione delle condizioni necessarie per garantire un adeguato livello di organizzazione, interoperabilità semantica e tecnologica dei sistemi e delle applicazioni utilizzate

⁹ http://www.csi.map.es/csi/pdf/RD_4_2010_texto_consolidado.pdf

dalle pubbliche amministrazioni che consenta l'esercizio dei diritti e dei doveri attraverso l'accesso elettronico ai servizi pubblici. Il documento stabilisce tre principi fondamentali:

1. l'interoperabilità come una qualità integrale;
2. il carattere multidimensionale della interoperabilità;
3. l'approccio di soluzioni multilaterali.

Dal punto di vista della obbligatorietà, l'ENI contiene regole, norme e raccomandazioni che devono essere rispettate da tutte le Pubbliche Amministrazioni (Stato, regioni e comuni). Gli articoli 27 e 28 del Decreto prevedono, infatti, che ogni ente di diritto pubblico stabilisca i propri meccanismi di controllo per garantire, in modo efficace, il rispetto del Framework nazionale e questi dovranno pubblicare dichiarazioni di conformità alle regole dettate dall'ENI. Gli standard e le architetture per applicazioni di eGovernment, diventano perciò in Spagna obbligatorie per le Pubbliche Amministrazioni, a differenza di molti altri Framework europei.

d. Francia

In Francia le regole generali in tema di interoperabilità sono state pubblicate per la prima volta nel 2002 dall'Agenzia per lo Sviluppo della Amministrazione Elettronica (ADAE), nel *Cadre commun d'interopérabilité* (CCI). Si tratta di un framework che definisce le regole per l'interoperabilità tra le agenzie governative in Francia nell'ambito del programma ADELE (2004/2007) il piano strategico per lo sviluppo di e-government. Nel 2009, viene però pubblicata l'ultima versione del "*Référentiel Général d'Interopérabilité (RGI)*" rilasciata dalla *Direction Générale de la Modernisation de l'Etat (DGME)*. La RGI è un quadro di raccomandazioni sugli standard e le buone pratiche che dovrebbero essere utilizzati negli scambi mediati da sistemi informativi tra le pubbliche amministrazioni, tra cittadini e imprese. RGI è stato definito nella Ordinanza N. 2005-1516, dell'8 dicembre 2005, che è parte di una più ampia opera di modernizzazione dello Stato. Tuttavia la DGME ha precisato che la RGI non crea nuove norme, ma elenca solo raccomandazioni, regolamenti, norme e standard che sono già stati introdotti e riconosciuti a livello internazionale.

La RGI si applica al governo, agli enti pubblici e locali di carattere amministrativo, tuttavia potrebbe trovare un limite nel principio della libertà di gestione amministrative degli enti locali. Va infatti notato che la differenza più importante tra i Framework citati riguarda principalmente il grado di obbligatorietà di applicazione all'interno dei singoli Paesi. In alcuni casi infatti le normative, anche quelle di recente emanazione, rappresentano esclusivamente una raccolta di raccomandazioni e linee guida, come nel caso della RGI, in altri casi la loro efficacia sembra maggiore data la obbligatorietà enunciata nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni, ad esempio l'ENI spagnolo.

Queste scelte nazionali relative al grado di obbligatorietà di tali normative comportano il rischio di far rimanere il diritto all'eGovernment lettera morta, non essendo un diritto direttamente azionabile a causa dell'assenza della previsione di effetti giuridicamente rilevanti per le Pubbliche Amministrazioni in caso di inerzia o inadempimento nell'utilizzo dei nuovi mezzi di svolgimento dell'azione amministrativa.

Tuttavia da un lato non può non notarsi che, rispetto ai primi tentativi normativi disciplinanti la materia in questione, si sta andando sempre più verso una direzione di garanzia del "cittadino digitale", aumentando l'obbligo di aderenza dei soggetti pubblici coinvolti alle specifiche tecniche emanate in ambito nazionale; dall'altro lato va detto che rispetto all'assenza di previsioni sanzionatorie in capo alle Pubbliche Amministrazioni inadempienti, in alcuni casi esiste una forma

di tutela giurisdizionale per i cittadini e le imprese, che si imbattono in Amministrazioni inerti od inadempienti rispetto alle discipline in materia¹⁰.

4. Casi di eccellenza nella ricerca e innovazione: i progetti finanziati dalla Commissione Europea

A partire dal 1998, L'Unione Europea ha dato vita a numerosi progetti di ricerca relativi all'eGovernment all'interno dei Research Framework Programme (FP5, FP6, FP7).

I progetti sono stati selezionati all'interno delle cinque aree tematiche del Piano d'Azione relativo all'eGovernment:

- Inclusive eGovernment
- Maggiore efficacia
- Servizi d'amministrazione online di grande impatto
- Mettere in atto strumenti chiave di eParticipation: Rafforzamento della partecipazione al processo decisionale democratico.

La ricerca ICT europea nell'ambito dell'eGovernment è focalizzata principalmente sull'analisi e proposte di tecnologie che possono consentire la semplificazione dei servizi sia dal punto di vista dell'utente finale che da quello delle organizzazioni pubbliche. La ricerca si è inoltre concentrata sulla modernizzazione delle Agenzie pubbliche a tutti i livelli, sull'innovazione e la creazione di nuovi servizi o di servizi migliori sia per i cittadini che per le imprese che permettano risparmio di tempo e denaro nelle interazioni e nel gestire attività o affari con il governo.

In particolare in questa sezione si illustrano sinteticamente i progetti al momento attivi con il supporto finanziario della CE.

5. I progetti del Settimo Programma Quadro (FP7)

Il Settimo Programma Quadro (Framework Programme) della Commissione Europea rappresenta lo strumento primario per avviare sperimentazioni, con adeguato finanziamento, nei diversi settori dove le soluzioni ICT possono essere proficuamente applicate. Uno dei settori importanti è quello dell'eGovernment. In questo settore la CE ha focalizzato le risorse nella Quarta Call, lanciata nel 2009, con il seguente titolo: **ICT for Governance and Policy Modeling (ICT-2009.7.3)**.

Questa Call aveva come obiettivo dichiarato non tanto di occuparsi della macchina amministrativa della PA quanto il livello politico, con un focus su ruolo e centralità del cittadino. In particolare si richiedeva di proporre soluzioni innovative (capaci, tra l'altro, di promuovere trasparenza e partecipazione) inerenti la formulazione delle scelte politiche e la loro attuazione attraverso modelli di Governance trasparenti e democratici. A valle della Call sono stati selezionati i progetti brevemente descritti di seguito.

CROSSROAD - A Participative Roadmap for ICT Research in Electronic Governance and Policy Modelling.

Questo progetto mira a costruire un piano di lavoro per la ricerca sulle TIC in materia di governance e policy modelling, che sarà supportato dai risultati che emergeranno dagli altri progetti del 7PQ nel settore dell'eGovernment e Policy Making. L'obiettivo principale del progetto CROSSROAD è quello di identificare le tecnologie emergenti, i nuovi modelli di governance e

¹⁰ E' infatti possibile devolvere eventuali controversie alla giurisdizione al fine di tutelarsi contro il danno da ritardo della P.A. (In Italia ad esempio L. n. 241/90).

nuovi scenari di applicazione in materia di partecipazione, della governance elettronica e policy modelling, allo scopo di realizzare con l'aiuto della comunità della ricerca, un quadro che vada oltre lo stato dell'arte attuale.

www.crossroad-eu.net

IMPACT - Integrated Method for Policy Making Using Argument Modelling and Computer Assisted Text Analysis.

Questo progetto intende svolgere una ricerca originale per sviluppare e integrare modelli computazionali formali della politica e degli argomenti di politica, allo scopo di facilitare le deliberazioni politiche, a livello concettuale ed indipendente dal linguaggio.

Questi modelli saranno utilizzati per sviluppare e valutare prototipi in grado di supportare deliberazioni aperte e trasparenti in materia di politica, per sostenere l'analisi delle proposte politiche in modo che vengano rispettati gli interessi di tutti i soggetti interessati. Sarà effettuata inoltre una ricerca sugli strumenti per la ricostruzione di discussioni a partire da risorse di dati distribuite in Internet.

<http://www.policy-impact.eu>

PADGETS – Policy Gadgets Mashing Underlying Group Knowledge in Web 2.0 Media.

Questo progetto mira a mettere in contatto due domini ben consolidati, l'approccio mashup architetturale del web 2.0 e la metodologia di dinamiche di sistema per analizzare il comportamento di sistemi complessi. L'obiettivo è quello di progettare, sviluppare e distribuire un set di strumenti prototipali che consentirà ai responsabili politici di creare graficamente applicazioni web che potranno essere utilizzate in un ambiente di conoscenze di base nei mezzi di comunicazione Web 2.0. Per questo motivo, il progetto introduce il concetto di *Policy Gadget (Padget)* – similmente a quanto viene fatto con i gadget nelle applicazioni Web 2.0 - per rappresentare una micro applicazione Web in grado di gestire messaggi che integrino un contenuto politico con la conoscenza di gruppo gestita attraverso i social media (sotto forma di contenuti e attività degli utenti) e interagisce con gli utenti finali in spazi Web frequentati (come le reti sociali, blog, forum, siti di notizie, ecc) al fine di raccogliere e trasmettere il loro contributo ai responsabili politici.

www.padgets.eu

OCOPOMO - Open Collaboration for Policy MOdelling.

Il progetto si pone l'obiettivo di definire e dimostrare un nuovo approccio alla formazione di scelte politiche che risolvono questioni cruciali, tenendo conto degli approcci e delle soluzioni emergenti, cioè che si stanno affermando nel settore. Qui è importante far leva sull'*intelligenza collettiva*, in quanto i metodi e gli strumenti per risolvere molti dei problemi affrontati già esistono, in quanto sono stati individuati negli ultimi anni da studiosi e professionisti del settore. Questo progetto fornisce un approccio bottom-up innovativo alla modellazione di politica sociale, utilizzando gli strumenti e tecniche di e-governance, e le tecnologie ICT più avanzate

www.ocopomo.eu

UbiPOL - Ubiquitous Participation Platform for Policy Making.

Questo progetto mira a sviluppare una piattaforma che consente ai cittadini di essere coinvolti in processi decisionali (Policy Making Processes: PMPs), indipendentemente dal tempo e dalla loro posizione geografica. Infatti più i cittadini riescono a trovare connessioni tra la loro vita quotidiana e la politica, più diventano pro-attivi e motivati ad essere coinvolti nei PMPs. Per questo motivo, UbiPOL si propone di fornire informazioni che consentano ai cittadini di essere consapevoli riguardo al processo decisionale. I cittadini che utilizzano UbiPOL sono in grado di accedere alla piattaforma e individuare tutte le tematiche politiche e l'opinione degli altri cittadini, quando vogliono, ovunque si trovino.

Cockpit - Citizen Collaboration & Co-Creation in Public Service Delivery.

Questo progetto mira a definire un nuovo modello di Governance che coinvolge attivamente i cittadini e ne rafforza il ruolo nei processi di gestione ed erogazione dei servizi pubblici e una partecipazione significativa nei processi decisionali. A tal fine, Cockpit intende integrare i risultati delle aree di ricerca che vanno dall'Opinion Mining dei cittadini, in contesto Web 2.0, agli sviluppi dell'Ingegneria Gestionale, alla Scienza dei Servizi nel contesto del settore pubblico. Inoltre, intende promuovere il coinvolgimento deliberativo per giungere ad un monitoraggio dei cittadini e una loro valutazione sui servizi pubblici erogati. La Globalizzazione spinge ad aumentare l'automazione, e la crescita di Internet rappresenta una forza propulsiva verso il cambiamento, che inevitabilmente indurrà la Pubblica Amministrazione ed i governi a riconsiderare le modalità in cui vengono erogati i servizi pubblici.

<http://www.cockpit-project.eu>

+Spaces (dubbed Positive Spaces) - Policy Simulation in Virtual Spaces.

Il progetto mira alla simulazione del processo di definizione di strategie in ambienti virtuali. Propone di utilizzare i mondi virtuali esistenti (es. Second Life) come laboratorio di sperimentazione sociale per modellare il comportamento nel mondo reale. Questo consentirà di sfruttare i mondi virtuali nello sviluppare programmi orientati alla realizzazione di metodi e strumenti per migliorare quanto viene proposto e realizzato nel mondo reale.

<http://www.positivespaces.eu/>

WeGov – Where eGovernment meets the eSociety.

Il progetto mira allo sviluppo di strumenti per lo sfruttamento dei social network esistenti (Facebook, Twitter, Bebo, WordPress etc.) per coinvolgere i cittadini in un dialogo bidirezionale nell'ambito dei processi di governance e policy making. Questi strumenti consentiranno di identificare, seguire ed estrarre i contenuti delle discussioni su questioni inerenti le scelte politiche. Gli strumenti proposti consentiranno di attivare e stimolare le discussioni introducendo questioni di natura politica all'interno delle comunità esistenti, in modalità sicura e gestita. Gli strumenti consentiranno di seguire l'origine, gli orientamenti e l'evoluzione delle discussioni, garantendo un'archiviazione sicura dei messaggi, certificandone la provenienza, proteggendo da abusi e assicurando affidabilità e privacy per tutti i partecipanti. Una caratteristica centrale della proposta è quella di consentire ai decisori politici di non essere vincolati dai limiti evidenziati dalle pratiche correnti, imposte dalle piattaforme proprietarie esistenti, sviluppate ad hoc (ad esempio, piattaforma Web dei partiti e delle istituzioni che sollecitano opinioni dei cittadini e degli utenti dei servizi pubblici). Al contrario, si propone di utilizzare l'ampia base partecipativa e le vivaci discussioni che sono presenti nella piattaforma di social networking esistenti. In questo quadro, WeGov intende sviluppare i metodi e gli strumenti necessari per rafforzare l'interazione tra cittadini e decisori politici.

<http://www.wegov-project.eu/>