

# RIVISTA ELETTRONICA DI DIRITTO, ECONOMIA, MANAGEMENT

**Numero 2 - 2013**

**Agenda digitale dell'Umbria; economia e salute in BRIC;  
UE e modelli di governance; editoria elettronica; voto elettronico;  
class action; conservazione dei documenti informatici;  
le risorse umane digitali; e-procurement**

**Peer Review**

FONDATA E DIRETTA DA  
DONATO A. LIMONE

---

**Direttore responsabile**

Donato A. Limone

**Comitato scientifico**

Stefano Adamo (Preside di Economia, Università del Salento), Piero Bergamini (Autostrade), Francesco Capriglione (Ordinario di Diritto degli intermediari e dei mercati finanziari, LUISS, Roma), Michele Carducci (Ordinario di Diritto Pubblico, Università del Salento), Ernesto Chiacchierini (Ordinario di tecnologia dei cicli produttivi, Università La Sapienza), Claudio Clemente (Banca d'Italia), Ezio Ercole (Vice Presidente dell'Ordine dei Giornalisti del Piemonte e consigliere della Federazione Nazionale della Stampa Italiana - FNSI), Donato A. Limone (Ordinario di informatica giuridica, Università telematica Unitelma-Sapienza, Roma), Vincenzo Mastronardi (Ordinario Psicopatologia forense, Università La Sapienza, Roma), Nicola Picardi (Professore emerito della Sapienza; docente di diritto processuale civile, LUISS, Roma), Francesco Riccobono (Ordinario di Teoria generale del diritto, Università Federico II, Napoli), Sergio Sciarelli (Ordinario di Economia Aziendale, Università di Napoli, Federico II), Marco Sepe (Ordinario di diritto dell'economia, Università telematica Unitelma-Sapienza, Roma)

**Comitato di redazione**

Leonardo Bugiolacchi, Antonino Buscemi, Luca Caputo, Mario Carta, Claudia Ciampi, Wanda D'Avanzo, Sandro Di Minco, Paola Di Salvatore, Pasquale Luigi Di Viggiano, Paolo Galdieri, Edoardo Limone, Emanuele Limone, Giulio Maggiore, Marco Mancarella, Antonio Marrone, Alberto Naticchioni, Gianpasquale Preite, Fabio Saponaro, Angela Viola

**Direzione e redazione**

Via Antonio Canal, 7  
00136 Roma  
donato.limone@gmail.com

Gli articoli pubblicati nella rivista sono sottoposti ad una procedura di valutazione anonima. Gli articoli sottoposti alla rivista vanno spediti alla sede della redazione e saranno dati in lettura ai referees dei relativi settori scientifico disciplinari.

Anno IV, n. 2, agosto 2013

ISSN 2039-4926

Autorizzazione del Tribunale civile di Roma N. 329/2010 del 5 agosto 2010

Editor ClioEdu

Roma - Lecce

*Tutti i diritti riservati.*

*È consentita la riproduzione a fini didattici e non commerciali, a condizione che venga citata la fonte.*

*La rivista è fruibile dal sito [www.giuritecne.it](http://www.giuritecne.it) gratuitamente.*

---

---

## INDICE

Editoriale	
<i>Donato A. Limone, Direttore della Rivista</i> .....	Pag. 2

### PARTE PRIMA

Principi comunitari per lo sviluppo di modelli di governance	
<i>Paolo Pastore</i> .....	Pag. 9
I finanziamenti pubblici all'editoria. Carta stampata e la nascita dell'editoria digitale	
<i>Riccardo Severi</i> .....	” 18
Le risorse umane “digitali” nella Pubblica Amministrazione	
<i>Giampaolo Teodori</i> .....	” 36
Creare un documento informatico va bene, ma come conservarlo?	
<i>Franco Ruggieri</i> .....	” 48
Il voto elettronico	
<i>Antonio Aventaggiato</i> .....	” 66
La Class Action pubblica quale mezzo di recupero di efficienza per le Pubbliche Amministrazioni:ulteriori considerazioni su TAR Basilicata 23.9.2011,n. 478	
<i>Meghi Biasco</i> .....	” 108

### PARTE SECONDA

Agenda digitale: il percorso della Regione Umbria a confronto con altre realtà regionali	
<i>Alfredo Festa</i> .....	” 121
Health Budgetary Allocation in BRIC Countries: has their economic boom contributed to an improvement in the quality of human life?	
<i>Beatrice Blasio</i> .....	” 162
L'e-procurement quale strumento di attuazione dell'innovazione nell'egovernment.La valutazione dei sistemi di e-procurement	
<i>Michele Melchionda</i> .....	” 223

---

---

## Editoriale

La prima parte di questo numero raccoglie contributi su diversi argomenti: problemi di “governance” e fondi strutturali della UE; verso la stampa digitale; la conservazione a norma dei documenti informatici; le risorse umane digitali; class action; il voto elettronico.

Nel suo articolo (*Principi comunitari per lo sviluppo di modelli di governance*) Paolo Pastore focalizza gli strumenti ed i principi condivisi in ambito comunitario ed ispirati al tema della coesione regionale, dando particolare rilevanza, in particolare, ai temi della sussidiarietà, della rappresentanza e della governance che rappresentano i pilastri su cui si basa la politica di coesione regionale finalizzata allo sviluppo di modelli di governance integrata. Si sottolinea che una politica di coesione e di elaborazione di modelli di governance non può esistere senza l’attuazione dei principi di sussidiarietà e di rappresentanza, richiamati nel Trattato di Lisbona quali principi fondamentali. E’ infatti attraverso questi ultimi che le regioni Obiettivo Convergenza possono elaborare strategie di sviluppo e l’unico canale attraverso il quale possono operare è il contesto europeo. Con questo scritto l’Autore suggerisce l’opportunità di rivalutare l’importanza delle variabili politiche e della leadership tra i fattori esplicativi della capacità innovativa e del rendimento delle istituzioni pubbliche, specie in quei contesti - come molte regioni del Mezzogiorno - in cui i processi di cambiamento sono spesso costellati di ostacoli e forti resistenze interne.

Il finanziamento pubblico all’editoria: problematiche comuni alla editoria di tipo analogica e alla editoria elettronica: è il tema dell’articolo di Riccardo Severi (*I finanziamenti pubblici all’editoria. Carta stampata e la nascita dell’editoria digitale*). Attorno alla legge dell’editoria, e specificatamente ai contributi pubblici, fin dalla sua prima entrata in vigore si è dispiegato un ampio e vivace dibattito parlamentare ed extraparlamentare. È un argomento spinoso, che contrappone prevalentemente gli addetti ai lavori (editori, giornalisti, grafici e poligrafici, distributori, stampatori, edicolanti etc. che in sostanza compongono tutta la filiera) e, potremmo azzardare, l’intera cittadinanza che in tempi di crisi, di antipolitica, di scandali anche recenti che hanno coinvolto quotidiani politici e sull’onda dell’esplosione dei social network e del citizen journalism, non vede di buon occhio l’erogazione di contributi pubblici all’informazione che non è in grado di mantenersi da sola. La necessità dello Stato italiano, in tempi di crisi, di ridimensionare negli anni il sostegno economico all’intero comparto editoria, e rendere più rigorosi i criteri di accesso ai contributi, ha portato alla legge 16 luglio 2012, n.103 che ha provato a fare ordine sulle modalità di erogazione dei fondi ed ha introdotto molte novità, tra cui il concetto di editoria digitale ed il suo sostegno.

In una amministrazione digitale come operano i dipendenti “digitali”? A questa domanda, Giampaolo Teodori (*Le risorse umane digitali nella Pubblica Amministrazione*) risponde considerando il tema nell’ambito del percorso di rinnovamento della Pubblica Amministrazione italiana, rinnovamento che passa necessariamente attraverso la revisione degli assetti organizzativi e la nuova mappatura delle professionalità. La digitalizzazione delle procedure importa per ciascuno dei differenti settori della P.A. esigenze di revisione delle capacità del personale soprattutto in relazione alle tematiche della sicurezza informatica e della privacy. L’articolo, partendo dallo

---

*status quo* dello sviluppo tecnologico, delle caratteristiche strutturali e delle carenze economiche-finanziarie delle PA, vuole rappresentare i trend della evoluzione informatica delle competenze del personale e del conseguente necessario rinnovamento dei profili e delle funzioni.

Nell'amministrazione digitale una funzione rilevante sotto il profilo giuridico, archivistico e tecnologico è la problematica della conservazione a norma dei documenti informatici. Franco Ruggieri affronta questo argomento (*Creare un documento informatico va bene, ma come conservarlo?*) considerando quanto è stato realizzato da enti di normazione come ETSI, UNI, UNINFO, ISO.

Di democrazia elettronica si parla sempre di più ed in particolare il voto elettronico è argomento di particolare attualità (*Il voto elettronico*). Antonio Aventaggiato affronta il tema del voto elettronico quale sistema innovativo che consente la possibilità di esprimere il proprio voto facendo ricorso all'utilizzo delle tecnologie più avanzate con l'obiettivo di far avvicinare il corpo elettorale ad una nuova prospettiva di espressione del voto. Dalle prime sperimentazioni, condotte agli inizi del 2000, fino ad oggi, questo sistema di votazione ha suscitato notevole interesse e dato l'avvio a discussioni ancora aperte prevalentemente legate ai protocolli, ovvero i software di implementazione di tale sistema di votazione.

Sulla "class action" Meghi Biasco (*La class action pubblica quale mezzo di recupero di efficienza nelle Pubbliche Amministrazioni: ulteriori considerazioni su Tar Basilicata, 23.9.2011, n. 478*) approfondisce una serie di aspetti sulla scorta della sentenza del Tar Basilicata, pronuncia innovativa in merito al "diritto all'uso delle tecnologie" nei rapporti con le amministrazioni pubbliche.

La seconda parte della rivista comprende il testo di due Project work presentati e discussi al termine del Master universitario di primo livello "*Governance, Management, eGovernment delle Pubbliche Amministrazioni*" (diretto da Donato A. Limone, Università telematica Unitelma Sapienza, Roma); e di una tesi di laurea specialistica discussa presso la LUISS di Roma.

Alfredo Festa è l'autore del primo project work (*Agenda Digitale: il percorso della Regione Umbria a confronto con altre realtà regionali*). Per superare la crisi economica e per preparare le economie dei membri dell'UE ad affrontare meglio le sfide del prossimo decennio, la Commissione europea nel 2012 ha promosso la strategia Europa 2020, la cosiddetta Agenda digitale europea (ADE). Il fine principale è di conseguire benefici socio-economici con l'obiettivo di raggiungere un "mercato" digitale unico costruito con internet superveloce e con applicazioni interoperabili. Dall'ADE alla Agenda Digitale Italiana e alle agende regionali. Il lavoro presenta il caso dell'Umbria a confronto con i casi di altre regioni italiane.

L'altro project work (*L'e-Procurement quale strumento di innovazione nell'attuazione dell'eGovernment*) è stato realizzato da Michele Melchionda. L'e-Procurement è uno dei principali strumenti per vincere la sfida del governo elettronico. Per tale motivo si farà riferimento al framework per le acquisizioni sviluppato ed attuato nell'ambito dell'Amministrazione Corte dei conti, framework che non pone al centro il fattore economico, considerandolo non condizionante rispetto alle scelte delle acquisizioni da effettuare, salvaguardando la determinazione del fabbisogno reale e l'esame delle alternative attuabili per rispondere a tale bisogno.

Di Beatrice Blasio pubblichiamo la tesi presentata a conclusione della laurea specialistica (*Health Budgetary allocation in BRIC countries: has their economic boom contributed to an improvement in the quality of Human Life?*). Nel corso degli anni, i BRIC hanno raggiunto una straordinaria crescita economica tanto da diventare le maggiori "locomotive" dell'economia mondiale. Tuttavia, i dati riguardanti

---

le loro politiche in materia sanitaria non sono altrettanto favorevoli tanto che ciascuno dei paesi BRIC sembra aver imboccato direzioni diverse nell'ambito dell'accesso universale a servizi sanitari di qualità. Pertanto, l'obiettivo di questo lavoro è quello di indagare se i BRIC si stiano attivando per assumere un ruolo di guida non solo nell'ambito economico ma anche sociale. I BRIC sono dunque analizzati in relazione a tre diverse prospettive. La prima sezione si concentra sull'analisi del sistema sanitario esaminando la spesa pubblica di ciascun dei BRIC. La seconda parte analizza le malattie che rappresentano le maggiori cause di mortalità nel mondo per valutare l'eventuale correlazione tra queste e quelle che ricevono i maggiori finanziamenti da parte di ciascun BRIC. La terza e ultima parte si concentra sul ruolo dei BRIC come players nel settore sanitario globale. In conclusione, il documento dimostra che i BRIC ricoprono il ruolo attuale di paesi emergenti non solo per il fenomenale boom economico raggiunto ma anche per il loro prezioso contributo nell'ambito della sanità. Nonostante questo, la strada da percorrere è ancora lunga prima che questi riescano a raggiungere le condizioni di salute delle economie sviluppate.

Il Direttore della Rivista

*Donato A. Limone*

---

## Autori di questo numero

### *Antonio Aventaggiato*

Avvocato del foro di Lecce. Laureato in Giurisprudenza presso la LUISS Guido Carli nel 2010 discutendo una tesi in Informatica Giuridica dal titolo *“Il voto elettronico: aspetti tecnici e giuridici”*. Cultore della materia in informatica giuridica ed assistente della cattedra di Informatica giuridica della P.A. presso il Dipartimento di giurisprudenza della Luiss Guido Carli dove è, altresì, titolare di un assegno per le attività di ricerca. Autore di alcune pubblicazioni edite da *Gregorian Biblical Press* in temi etici e sociopolitici.

E-mail: [aventaggiatoantonio@gmail.com](mailto:aventaggiatoantonio@gmail.com)

### *Meghi Biasco*

Laureata in giurisprudenza presso l'Università Luiss Guido Carli con una tesi in “Diritto amministrativo” dal titolo *“La discrezionalità amministrativa nella pianificazione: dallo zoning ai comparti perequati dei diversi ambiti”*.

Nel maggio 2013 le viene assegnato il Premio di laurea Giovanni Nocco per “la migliore tesi in diritto amministrativo” e il miglior curriculum vitae et studiorum dei laureati con Lode. Nel settembre 2012 entra a far parte della law firm Willkie Farr & Gallagher LLP. Cultore della materia in “diritto dell'informatica giuridica della p.a.” presso l'Università LUISS Guido Carli, attualmente collabora alle attività didattiche e di ricerca universitaria in detta materia.

E-mail: [meghi1988@hotmail.it](mailto:meghi1988@hotmail.it)

### *Beatrice Blasio*

Laurea Triennale in Economics and Business presso l'Università degli studi “Luiss Guido Carli” (2009-2012). Vincitrice di Borsa di Studio per il programma Erasmus presso l'Essec Business School a Parigi (2011) e per la simulazione ONU a Singapore organizzata dall'università di Harvard (2011). Master universitario in “International Business” conseguito con Merit presso l'università European Business School di Londra (2012-2013). Collaborazione professionale con la Sprim VPI (con sede a Londra), specializzata nel fornire servizi di consulenza strategica nel campo della Salute dell'Uomo e dell'Ambiente nei confronti di grandi Associazioni di categorie e compagnie nel settore agroalimentare, farmaceutico, chimico e cosmesi, GDO e beni di largo consumo. Collaborazione con la Fox nell'ambito della BabyTv nel settore marketing (2013).

E-mail: [beatriceblasio@gmail.com](mailto:beatriceblasio@gmail.com)

### *Alfredo Festa*

Laureato in fisica; ha tenuto una borsa di studio presso l'*Institut d'Astrophysique* di Parigi. In possesso della qualifica di formatore multimediale, ha partecipato al *Progetto Gymnasium* del

---

Formez per la formazione di tutor on line. Ha conseguito l'abilitazione all'insegnamento di matematica e fisica per gli istituti superiori di ogni ordine e grado; ha esercitato per alcuni anni la professione di docente.

Ha maturato esperienza lavorativa decennale nel campo della formazione presso la Scuola "Villa Umbra" di Perugia, dove si è occupato, tra l'altro, di tematiche legate all'e-learning per il personale delle Pubbliche Amministrazioni. Attualmente si interessa di politiche per la società dell'informazione e l'amministrazione digitale per la Regione Umbria di cui è dipendente.

E-mail: al.festa@libero.it; afesta@regione.umbria.it

*Michele Melchionda*

Laureato in Scienze dell'Amministrazione e Master in "Governance, Management, e-Government delle Pubbliche Amministrazioni". Esperto nella gestione e conduzione di infrastrutture tecnologiche e nella erogazione di servizi IT, è attualmente Dirigente Responsabile del Centro unico servizi della Corte dei conti presso la DGSIA. Tra i progetti di spicco seguiti per conto del settore pubblico in sinergia con i principali player tecnologici si annoverano progetti di consolidamento infrastrutturale, gestione data center e disaster recovery, sicurezza, collaborazione e gestione documentale, implementazione di architetture orientate ai servizi.

E-mail: michele.melchionda@corteconti.it

*Paolo Pastore*

Nel 2011 ha conseguito la laurea triennale in scienze dell'Amministrazione. Nel 2012 ha conseguito la laurea specialistica in Management Pubblico ed e-Government presso l'Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza. Si è laureato in Fisica nel 1994 a Roma presso l'Università degli Studi "La Sapienza", Facoltà di Scienze Matematiche Fisiche e Naturali. Nel 2010 ha conseguito il Dottorato di ricerca in Fisica Tecnica Ambientale, presso il Dipartimento Energia Ambiente (Università degli Studi Guglielmo Marconi). Dal 1997 è dipendente pubblico presso la Presidenza del consiglio dei Ministri con la qualifica di funzionario informatico. L'attività di interesse riguarda la gestione dei fondi strutturali e la promozione di modelli di governance.

E-mail: paolo.pastore@inwind.it

*Franco Ruggieri*

Da 40 anni nel campo ICT. Dal 1997 è consulente indipendente nei campi: sicurezza informatica, firma digitale, fatturazione elettronica, conservazione sostitutiva e Posta Elettronica Certificata – PEC. Ha fornito consulenza a 5 certificatori e a un gestore di PEC per l'iscrizione nei relativi elenchi pubblici. Ha redatto per il CNIPA le Linee Guida per la Vigilanza sui certificatori qualificati e sui Gestori di PEC. Ha collaborato dal 2001 al 2011 con lo European Telecommunications Standards Institute – ETSI – per la redazione di standard

---

europei, promuovendo e coordinando anche la Task Force che ha sviluppato le specifiche per la sicurezza nella conservazione digitale delle informazioni. In ambito UNINFO ha promosso e coordinato un Gruppo di Lavoro che ha operato in parallelo con il citato analogo GdL ETSI, curando la “versione italiana” dei corrispondenti documenti ETSI. Ha collaborato con DigitPA alla redazione delle Regole Tecniche per la conservazione documentale. Ha operato dal 2005 al 2012 nel Workshop CEN per la redazione di documenti sulla fatturazione elettronica in conformità con le Direttive Europee 2001/115/CE, sostituita dalla 2006/112/CE aggiornata con la 2010/45/EU. Partecipa al Forum Italiano sulla fatturazione elettronica.  
E-mail: franco.ruggieri@gmail.com

*Riccardo Severi*

Sociologo (Università La Sapienza di Roma) e giornalista (Ordine Giornalisti Pubblicisti da gennaio 2006). È il fondatore (2004) del mensile a distribuzione nazionale *What's Up*, che ha diretto dal 2006 fino a febbraio 2013. Esperienza lavorativa alla Missione Permanente Italiana presso il Quartier Generale delle Nazioni Unite (New York) nel 2004, e per 6 mesi, prima nell'Ufficio Stampa e negli Affari Umanitari, poi al Consiglio di Sicurezza per gli Affari Africani. Per anni corrispondente della rivista Minerva, pubblica nel 2005 il libro “Finanza Etica e Valore Sociale” (Minerva Edizioni). Realizza servizi e reportage nel mondo su tematiche sociali e politiche. Già autore per le trasmissioni di Radio 1 Rai *Permesso di Soggiorno* e *La Radio Ne Parla*, nel Maggio 2011 collabora con RAI 1 alla trasmissione *Uno Mattina* (redazione Cronaca, Politica e Attualità). Dal 2006 al 2013 è tutor in Scienza dell'Amministrazione Digitale all'Università Telma Sapienza (Facoltà di Giurisprudenza); dal 2013 è cultore di scienza dell'amministrazione digitale. È iscritto dal 2012 all'Albo Docenti dell'Istituto Superiore di Studi Penitenziari - Ministero della Giustizia. È fondatore del *Premio Internazionale What's Up Giovani Talenti*. Dal 2010 è Project Manager e Coordinatore di progetti in Iraq, nel Kurdistan Iracheno, in Libia e in Yemen volti alla ricostruzione democratica del Paese e sostenuti dal Ministero degli Affari Esteri Italiano. Dal 2006 al 2013 è stato Amministratore Unico della Società HelpSos, per progetti culturali ed editoriali, ultimo dei quali la pubblicazione di “*Italia e Georgia. Vent'anni di rapporti diplomatici?*” (HelpSos 2012).

E-mail: riccardo.severi@unitelma.it

*Giampaolo Teodori*

Avvocato, tecnico Formez, già professore a contratto di Informatica Giuridica presso la Scuola di Specializzazione per le Professioni Legali dell'Università di Salerno. Docente di Pubblico Impiego e Telelavoro nel Master in Management Pubblico ed E-Gov presso l'Università di Lecce. Docente di Lavoro pubblico ed E-Government nel master Governance, Management, E-Government presso l'Università telematica Unitelma Sapienza, Roma.

E-mail: gteodori@formez.it

---

# PARTE PRIMA

---

## PRINCIPI COMUNITARI PER LO SVILUPPO DI MODELLI DI GOVERNANCE

**Paolo Pastore**

**Abstract:** Nel corso degli anni 90 si assiste ad un processo di trasformazioni politiche in Italia che si concretizza nella perdita di centralità dei partiti e nella riduzione della presenza statale nel settore economico. La combinazione di questi due fenomeni ha accresciuto di molto il ruolo degli enti locali ed in particolare delle regioni nella gestione delle politiche e degli interventi sul territorio da loro amministrato, finendo così per concentrare su di sé molte delle istanze di rappresentanza degli interessi precedentemente convogliate verso i partiti.

Nel presente lavoro vengono focalizzati gli strumenti ed i principi condivisi in ambito comunitario ed ispirati al tema della coesione regionale, dando particolare rilevanza, in particolare, ai temi della sussidiarietà, della rappresentanza e della governance che rappresentano i pilastri su cui si basa la politica di coesione regionale finalizzata allo sviluppo di modelli di governance integrata. Si sottolinea che una politica di coesione e di elaborazione di modelli di governance non può esistere senza l'attuazione dei principi di sussidiarietà e di rappresentanza, richiamati nel Trattato di Lisbona quali principi fondamentali. È infatti attraverso questi ultimi che le regioni Obiettivo Convergenza possono elaborare strategie di sviluppo e l'unico canale attraverso il quale possono operare è il contesto europeo.

Il presente lavoro, unito a quanto osservato rispetto alle più recenti evoluzioni in materia di fondi strutturali, suggerisce l'opportunità di rivalutare l'importanza delle variabili politiche e della leadership tra i fattori esplicativi della capacità innovativa e del rendimento delle istituzioni pubbliche, specie in quei contesti - come molte regioni del Mezzogiorno - in cui i processi di cambiamento sono spesso costellati di ostacoli e forti resistenze interne.

**Abstract:** Over the 90 years we are witnessing a process of political change in Italy is evident in the loss of centrality of political parties and in the reduction of state presence in the economy. The combination of these two factors had a significant increase in the role of local authorities and in particular of the regions in the management of policies and interventions on the territory administered by them, puts them to focus on themselves many of the bodies representing the interests previously conveyed to parties.

The present work focused on the tools and principles shared within the EU and inspired by the theme of regional cohesion, placing particular emphasis, in particular, the issues of subsidiarity, representation and governance that are the pillars upon which policy regional cohesion aimed at developing models of integrated governance. It should be noted that a policy of cohesion and development of models of governance can not exist without the implementation of the principles of subsidiarity and representation, called the Treaty of Lisbon as fundamental principles. And

---

in fact through the latter that the Convergence Objective regions could develop strategies for development and the only channel through which they can operate is the European context. The present work, together with what has been observed compared to the most recent developments in the field of structural funds suggests an opportunity to re-evaluate the importance of political variables and leadership among the explanatory factors of the innovation capacity and performance of public institutions, especially in those contexts - as many regions of the South - in which the processes of change are often strewn with obstacles and strong internal resistance.

**Parole chiave:** governance, sussidiarietà, rappresentanza, coesione regionale, multilivello, modello, government

**Sommario:** 1.Introduzione – 2. Il principio di Sussidiarietà – 3.Il Principio di Rappresentanza – 4. La Governance- 4.1 Il Passaggio da Government a Governance – 5. L’elaborazione di una Governance Multilivello

## 1. Introduzione

Nel presente lavoro vengono focalizzati gli strumenti ed i principi condivisi in ambito comunitario ed ispirati al tema della coesione regionale, dando particolare rilevanza, in particolare, ai temi della sussidiarietà, della rappresentanza e della governance che rappresentano i pilastri su cui si basa la politica di coesione regionale finalizzata allo sviluppo di modelli di governance integrata. Si sottolinea che una politica di coesione e di elaborazione di modelli di governance non può esistere senza l’attuazione dei principi di sussidiarietà e di rappresentanza, richiamati nel Trattato di Lisbona quali principi fondamentali. E’ infatti attraverso questi ultimi che le regioni Obiettivo Convergenza possono elaborare strategie di sviluppo e l’unico canale attraverso il quale possono operare è il contesto europeo.

## 2. Il Principio di Sussidiarietà

Il principio di sussidiarietà viene richiamato nel Trattato di Lisbona quale principio fondamentale. È soltanto attraverso il suo recepimento che possono essere elaborati modelli di governance multilivello e si può sviluppare una politica di coesione e sviluppo in ambito regionale.

Il principio di sussidiarietà nasce come principio antropologico per esprimere una concezione globale dell’uomo e della società, attraverso la quale perno dell’ordinamento giuridico è la persona umana. Tale principio viene espressamente enunciato solo nel corso del XIX secolo ad opera della dottrina sociale della chiesa, e culmina nell’enciclica “Quadragesimo anno” di Pio XI (1931) laddove si esprime come sia *“necessario che l’autorità suprema dello Stato rimetta ad assemblee minori ed inferiori il disbrigo degli affari e delle cure di minore importanza in modo che esso possa eseguire con più libertà, con più forza ed efficacia le parti che a lei sola spettano, di direzione, di vigilanza, di incitamento, di repressione, a*

---

*seconda dei casi e delle necessità”<sup>1</sup>.*

Il principio di sussidiarietà si afferma progressivamente all'interno della scienza giuridica come principio sociale e giuridico, secondo il quale l'intervento degli enti pubblici, sia nei confronti dei cittadini che degli enti sottostanti debba essere attuato esclusivamente come sussidio, nei casi in cui il cittadino o l'entità sottostante sia impossibilitata ad agire in proprio<sup>2</sup>. A partire dagli anni Sessanta l'ordinamento europeo ha sperimentato una molteplicità di forme di organizzazioni e di attività, sfociati in diversi ambiti settoriali ad assetti alternativi all'amministrazione diretta ed a quella indiretta e caratterizzati dalla coesistenza e dalla interdipendenza del livello sopranazionale con quelli nazionali<sup>3</sup>. Il principio di sussidiarietà viene enunciato per la prima volta nell'Atto unico europeo, con il quale, nel 1986, vennero modificati i Trattati di Roma del 1957 istitutivi della CEE; esso rappresenta la precisazione della nuova competenza conferita alla Comunità in materia di ambiente: vi si stabilisce che *“la Comunità agisce in materia ambientale nella misura in cui gli obiettivi... possano essere meglio realizzati a livello comunitario piuttosto che a livello degli Stati membri”<sup>4</sup>.*

La sussidiarietà entra a far parte dell'ordinamento giuridico italiano attraverso il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993, che lo qualifica come principio cardine dell'Unione Europea. A tale principio si fa espresso richiamo nel preambolo del Trattato che esprime la volontà di creare un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa nella quale *“le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio di sussidiarietà”*. Il principio di sussidiarietà trova una sua compiuta formulazione nell'articolo 3b del Trattato di Maastricht (oggi art. 5 Trattato CE) come principio regolatore dei rapporti tra Unione e Stati membri<sup>5</sup>:

*“La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato. Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario. L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato.”*

L'individuazione della portata del principio di sussidiarietà implica pertanto una problematica operazione preliminare, ovvero l'individuazione delle materie che non rientrano nel campo di esclusiva competenza della Comunità Europea posto che solo in tale ambito trova applicazione tale principio. Tale operazione non risulta particolarmente agevole in quanto, a differenza di quanto avviene nelle costituzioni degli stati federali, nel Trattato CE non esiste una definizione

---

<sup>1</sup> I. Massa Pinto, in *“Il principio di sussidiarietà, profili storici e costituzionali”*, ed. Jovene, 2003

<sup>2</sup> BOLGHERINI S., *Come le regioni diventano europee Stile di governo e sfide comunitarie nell'Europa mediterranea*, Collana “Fonti e studi sul federalismo e integrazione europea - Crie”, 2006

<sup>3</sup> S. Cassese, in “Quad. cost.”, 2002, *“La Costituzione europea, elogio della precarietà”*

<sup>4</sup> R. Bin, P. Caretti, “Profili costituzionali dell' Unione europea”, II ed., Il Mulino,

<sup>5</sup> FARGION V., MORLINO L., PROFETI S., *Europeizzazione e rappresentanza territoriale Il caso italiano*, Collana “Il Mulino/Ricerca” 2006

---

chiara e univoca delle ripartizioni di competenza tra Comunità e Stati membri. I padri fondatori della CE, hanno scelto il metodo funzionalista, in base alla quale la Comunità è legittimata ad intervenire in tutti i settori, o aspetti che possono ricollegarsi al conseguimento delle finalità assegnate dal Trattato evitando una analitica e rigida ripartizione di competenze tra CE e Stati membri. Nel dibattito che si è sviluppato tra gli Organismi politici comunitari si è cercato di tradurre il principio di sussidiarietà in una serie di regole procedurali, attraverso le quali tentare di obbligare le istituzioni comunitarie a compiere un'attenta valutazione preventiva dell'opportunità dell'intervento normativo progettato: iniziando dall'*Impostazione generale sul principio di sussidiarietà* approvata dal Consiglio europeo di Edimburgo nel dicembre 1992, che ha stabilito un approccio globale per l'applicazione del principio di sussidiarietà, passando per l'*Accordo interistituzionale* dell'ottobre 1993, si arriva al *Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, allegato al Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997<sup>6</sup> (entrato in vigore l'1 maggio 1999). Quest'ultimo stabilisce i criteri dettagliati per l'applicazione del principio di sussidiarietà da parte delle istituzioni comunitarie partecipanti alle procedure legislative. Il Protocollo<sup>7</sup> prevedendo l'obbligo, per tutte le istituzioni dell'Unione Europea, di conformarsi al principio di sussidiarietà ribadisce che *“la sussidiarietà è un concetto dinamico e dovrebbe essere applicata alla luce degli obiettivi stabiliti nel trattato. Essa consente che l'azione della Comunità, entro i limiti delle sue competenze, sia ampliata laddove le circostanze lo richiedano e, inversamente, ristretta e sospesa laddove essa non sia più giustificata.* In particolare si tratterà di attenersi ai seguenti principi guida per verificare la sussistenza delle condizioni che giustificano l'intervento della CE:

- *il problema in esame presenta aspetti transnazionali che non possono essere disciplinati in maniera soddisfacente mediante l'azione degli Stati membri;*
- *le azioni dei soli Stati membri o la mancanza di un'azione comunitaria sarebbero in conflitto con le prescrizioni del trattato (come la necessità di correggere distorsioni di concorrenza o evitare restrizioni commerciali dissimulate o rafforzare la coesione economica e sociale) o comunque pregiudicherebbero in modo rilevante gli interessi degli Stati membri;*
- *l'azione a livello comunitario produrrebbe evidenti vantaggi per la sua dimensione o i suoi effetti rispetto all'azione a livello di Stati membri.*

### 3. Il Principio di Rappresentanza

Le Regioni Obiettivo Convergenza elaborano strategie di sviluppo utilizzando anche strumenti normativi e amministrativi presenti contesto europeo. Il principio di rappresentanza si richiama a tale affermazione e trovano piena attuazione nell'implementazione dei fondi strutturali.

Il concetto di Rappresentanza è estremamente complesso da definire. È possibile affermare che si tratta della *protezione di un interesse altrui a mezzo di un soggetto che non è il titolare dell'interesse protetto*<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Trattato di Amsterdam 1997: <http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>

<sup>7</sup> “Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità” <http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0105010010>

<sup>8</sup> Sartori G., *Elementi di Teoria Politica*, Il Mulino 1987

---

È un fenomeno complesso che va analizzato in differenti dimensioni: obiettivo, base, livello e luogo<sup>9</sup>. Il primo riguarda la tipologia di interesse e l'identità che si sta rappresentando. La base fa riferimento alla funzione ed il territorio. Il livello può essere semplice o composito, mentre il luogo indica la capacità elettiva dei soggetti rappresentati. Il processo rappresentativo si presenta alquanto ambiguo e complesso, dunque, soprattutto se facciamo riferimento al luogo. In generale la funzione di rappresentanza interessa due direzioni: quella pubblica (politica-elettorale) e quella degli interessi più o meno organizzati.

Il deficit democratico che condiziona fin dalle sue origini la Comunità e che si è tentato in più occasioni di risolvere - almeno sino a quando la costruzione dell'Unione europea non si avvicinerà - questa è la strada maestra - ad un'organizzazione istituzionale ed amministrativa di tipo federale - costituisce, per l'appunto, per le politiche di integrazione comunitaria, un chiaro vulnus. È normale, quindi, che le istituzioni comunitarie, non solo nel quadro delle competenze ad esse attribuite dai Trattati, tentino ogni possibile e flessibile approccio per colmare tale lacuna. Se è vero che il principio democratico è stato espressamente riconosciuto sin dal Trattato di Amsterdam, oggi il Trattato di Lisbona lo prevede all'articolo 2 affermando che l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Tuttavia, malgrado i sensibili miglioramenti apportati dal nuovo Trattato al processo decisionale comunitario, il deficit democratico di cui soffre l'Unione non può ancora dirsi risolto. Le istituzioni europee, nate da una spinta funzionalista, finalizzata a risolvere determinati problemi concreti di natura economica e commerciale, hanno progressivamente acquisito maggiore spessore democratico.

L'attuazione del principio democratico, in un'organizzazione regionale come è quella europea, si presenta con contorni diversi rispetto all'esperienza interna agli Stati. La peculiarità deriva dal fatto che si tratta di un ordinamento sovranazionale, "di coordinamento" rispetto agli ordinamenti nazionali. Per questo motivo l'organizzazione europea si è sempre ritrovata stretta tra una deficienza democratica, di natura "genetica", e la possibilità di acquisire democraticità solo traendola o sottraendola agli ordinamenti nazionali. Una situazione dilemmatica che coincide con l'antitesi tra i modelli confederale e federale, nella misura in cui quest'ultimo richiede una maggiore caratterizzazione politica e quindi democratica rispetto al primo. Questo dilemma, che ha caratterizzato tutta la storia della costruzione europea, ma in particolare gli ultimi anni di stallo istituzionale, trova nel Trattato di Lisbona importanti accorgimenti tra cui meccanismi diretti ad assicurare un maggior grado di partecipazione e coinvolgimento delle diverse istanze nazionali ai processi decisionali europei. In questo senso l'ordinamento europeo può dirsi in qualche misura maggiormente "nazionalizzato", pur continuando a camminare nella direzione comunitaria caratterizzata dall'ampliamento della regola della maggioranza e delle materie di competenza europea, e dalle nuove forme di collaborazione e di avvicinamento tra gli ordinamenti nazionali. Secondo molti<sup>10</sup>, il futuro dell'Unione europea sta nel processo di "integrazione nella diversità". E il futuro "politico" di un'Europa che ha già acquisito ormai il suo mercato unico e la sua moneta unica, sta nella creazione di uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia, per una

---

<sup>9</sup> FARGION V., MORLINO L., PROFETI S., *Europeizzazione e rappresentanza territoriale Il caso italiano*, Collana "Il Mulino/Ricerca" 2006

<sup>10</sup> audizione del Presidente della Commissione Lib del PE, Lopez Aguilar, 3 nov 09

---

concreta tutela dei diritti dei cittadini, attraverso l'integrazione tra ordinamenti nazionali destinati comunque a mantenere le loro diversità.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona le politiche europee possono certamente dirsi maggiormente comunitarizzate. Con la scomparsa della struttura "per pilastri", il Trattato istituisce nuovi meccanismi di apertura alle istituzioni nazionali di ogni livello. Un'apertura che rientra nel concetto di *governance*, in cui la governabilità tende a risolversi non nella *capacitazione autoritativa* delle istituzioni preposte al governo, ma nella gestione e nel coinvolgimento di tutti i soggetti che, ai vari livelli, rappresentano direttamente o indirettamente gli interessi della parte destinataria del processo decisionale. È questa la direzione di "nazionalizzazione" che l'ordinamento europeo ha intrapreso per affrontare il suo problema cruciale del deficit democratico. Il duplice rischio insito in questo tipo di orientamento verso una *governance multivello* è quello, per un verso, di una maggiore complicazione e appesantimento del processo decisionale e, per l'altro verso, di un passo indietro nel processo di devoluzione di sovranità dal livello nazionale a quello sovranazionale europeo. In questo contesto di forze e poteri contrapposti si è svolto il negoziato che ha portato alla soluzione di compromesso rappresentata dal Trattato di Lisbona, che comunque assicura un maggior grado di democraticità, di appartenenza europea dei cittadini, e di funzionalità istituzionale di un'Europa a 27 Stati.

## 4. La Governance

L'obiettivo principale della politica di coesione regionale del Dipartimento ispirato ai principi comunitari consiste nell'elaborazione di modelli di condivisione *governance integrata multivello*. Nella seguente sezione verrà elaborato il concetto di *governance* e le sue implicazioni a livello implementativo. Si sottolineano alcuni passaggi: il primo riguarda il cambiamento determinante dal modello di *government* a quello di *governance*; successivamente si assiste all'elaborazione di un modello di *governance multivello*, che riguarda direttamente il caso studio.

### 4.1 Il passaggio da Government a Governance

La storia del termine *governance* vede la sua iniziale diffusione all'interno del settore privato, contrariamente al termine *government* che è riferito per lo più all'attività di governo pubblico; assume infatti il nome di *corporate governance* la gestione operativa strategica delle aziende private, che sia operata a livello produttivo, a livello finanziario, sulle risorse umane o sugli *asset*. Tuttavia il termine ha per lo più un'enfasi sulle attività relative al controllo della proprietà aziendale, dato che essa è l'opzione fondamentale dalla quale derivano tutte le altre, anzitutto la nomina e l'indirizzo del *management*.

Nell'uso che è andato assumendo nel dibattito sulle politiche pubbliche in Italia dai primi anni '80 esso è stato opposto al termine *government* per intendere modalità di comportamento dei soggetti pubblici capaci di assumere un orizzonte strategico, sia quanto ad efficacia sia quanto a maggiore coscienza degli aspetti relazionali inevitabilmente connessi alla deliberazione pubblica, molto più

---

di quanto non accada per il settore privato. A fronte della crisi della tradizionale amministrazione locale, con le sue regole e procedure stabilite in sede centrale e la sua forma gerarchica per livelli (government), in Italia a partire dai primi anni '80 si è andato formando un largo schieramento politico e d'opinione favorevole alla formazione di nuovi criteri di organizzazione e gestione del governo locale, che ponesse al centro anziché il principio di competenza, come nell'esperienza passata, il principio dell'efficacia, vale a dire della capacità di individuare e perseguire un obiettivo, misurando opportunità e pertinenza delle proprie azioni sulla base della effettiva possibilità di avvicinare l'esito positivo dell'azione. A tale approccio è stato dato il termine anglosassone di *governance*<sup>11</sup>.

All'interno del dibattito sulla formazione delle politiche pubbliche il termine *governance* ha poi trovato una ulteriore specificazione a seguito della introduzione della definizione di *multilevel governance*<sup>12</sup>, termine nato per descrivere il processo di formazione della deliberazione pubblica all'interno dei sistemi federali, e comunque in qualsiasi caso la decisione debba essere agita da una molteplicità di soggetti pubblici con rilevanza ed incarichi differenziati. Il tema della *governance* assume particolare significato nel campo del governo delle trasformazioni territoriali in quanto l'unicità dello spazio fisico e la naturale interdipendenza fra le varie componenti dell'ambiente (aria, acqua, soprassuolo, sottosuolo, biocenosi) costituiscono gli integratori naturali di qualsiasi attività umana e le condizioni per la sua operabilità. Organicità ed integrazione che si trovano invece in contraddizione con la separatezza di compiti e funzioni che informa l'azione amministrativa, specie quando porta a deliberazioni assunte senza i dovuti quadri conoscitivi. Praticare le modalità della *governance* sta allora a significare porre in essere azioni comportamenti ed atteggiamenti che tendono a favorire un determinato percorso di formazione dei convincimenti senza ricorrere a determinazioni d'autorità, di fronte alle quali la moltitudine degli altri soggetti decisori, anzitutto pubblici, potrebbe assumere atteggiamenti non collaborativi e determinare così il blocco di ogni operabilità. Una tale situazione è determinata dal fatto che all'interno della logica gerarchica, per come modificata dall'introduzione delle tutele separate e del sistema dei vincoli, un gran numero di soggetti pubblici detiene la titolarità formale di poter porre il veto alle trasformazioni in nome delle funzioni da esso interpretate. Ma, al contrario, nonostante ogni buon proposito in questa situazione nessuno è in grado di garantire il successo di iniziative, pur indispensabili e ampiamente condivise, perché la complessità dell'insieme delle relazioni è al di fuori della portata di ciascuno dei soggetti coinvolti. All'interno dei sistemi di pianificazione la risposta alla "tragedia del decisore impotente" che viene proposta da un ampio arco di opinioni e soggetti è stata ed è quella della copianificazione, praticata all'interno di appositi istituti (Conferenza ed Accordo di pianificazione)<sup>13</sup>. Tuttavia sarebbe improprio far coincidere la *governance* solo con i comportamenti cooperativi esercitati all'interno di appositi istituti amministrativi; anzi, le esperienze più interessanti sono propri quelle nelle quali i comportamenti cooperativi trovano luogo in uno spazio libero da normazioni specifiche, nel quale ha modo di affermarsi la logica dell'azione per obiettivi anziché per conformità alle competenze. In conclusione si oppongono due logiche di integrazione: la

---

<sup>11</sup> BORGONOVÌ, E., 2002, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2002

<sup>12</sup> BORGONOVÌ, E., FATTORE G., LONGO F. 2002, *Management delle Istituzioni Pubbliche*, Egea, Milano, 2009

<sup>13</sup> COM.CE (2003) COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione della Commissione, Il ruolo dell'e-Government per il futuro dell'Europa

prima relativa ad un sistema di distribuzione dei compiti e delle competenze che tende ad integrare fra loro le singole azioni.. Ad essa si oppone la seconda la quale, confidando sulla ormai diffusa coscienza della fragilità ed inefficacia della prima, è l'unica capace di federare le capacità e le disponibilità operative presenti, e che per compiere quest'opera federativa porta necessariamente tutti i soggetti ed i punti di vista a misurare la possibilità di rendere comunicabili e condivisibili i rispettivi sistemi di obiettivi.

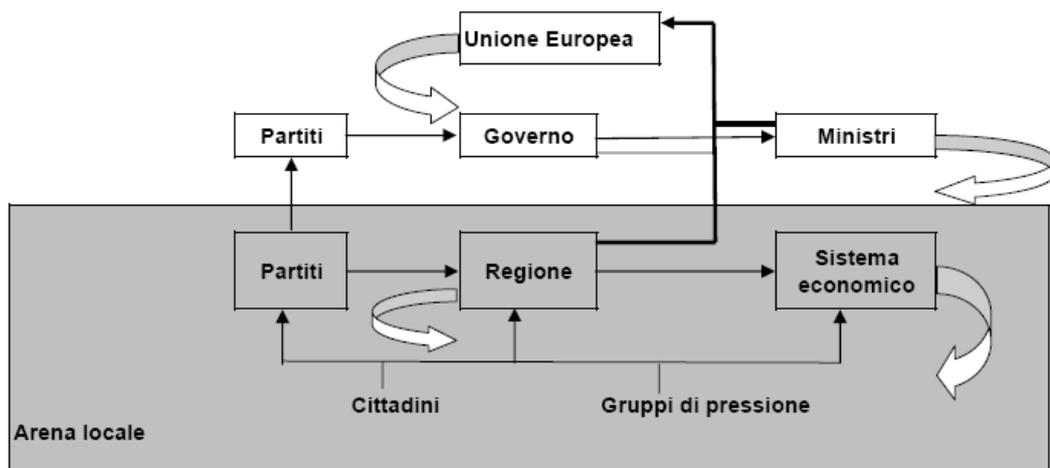


Figura 1 – rapporti tra livelli di governo (2000-2005) (Fonte<sup>15</sup>)

L'avvento dei fondi europei ha avuto un ruolo non trascurabile nel determinare questa trasformazione. La creazione di un canale diretto tra regioni e livello comunitario è una conseguenza diretta della politica di coesione comunitaria che ha posto deliberatamente le regioni in prima linea nell'attuazione sul territorio di tale politica. I fondi strutturali hanno costituito una «finestra di opportunità» utile per sostituire in parte i fondi che lo stato non poteva più fornire alle regioni o alle aree arretrate, così come per consentire un ammodernamento delle strutture amministrative locali e un ampliamento dell'autonomia operativa delle regioni<sup>16</sup>. I fondi europei hanno anche rappresentato un espediente utilizzato dai governi di centro-sinistra come alternativa alle politiche del centro-destra basate sul taglio di tasse e servizi e sulla riproposizione del tradizionale sistema clientelare in auge nella prima repubblica. Ma soprattutto i fondi europei sono stati parte integrante di un processo di ridefinizione dei rapporti tra centro e periferia messo in atto dal governo di centro-sinistra e volto a modificare in modo permanente il sistema di rappresentanza degli interessi spostandone il fulcro dai partiti alle istituzioni e dalla rappresentanza specifica degli interessi caratteristica della prima repubblica, a quella generale basata su amministrazioni locali efficienti, responsabili e dotate di una leadership legittimata dall'elezione diretta più che dalla

<sup>14</sup> Commissione europea, Primo rapporto sulla coesione economica e sociale, 1996

<sup>15</sup> FARGION V., MORLINO L., PROFETI S., Europeizzazione e rappresentanza territoriale Il caso italiano, Collana "Il Mulino/Ricerca" 2006

<sup>16</sup> SCHARPF F., *The Problem-solving Capacity of Multi-level Governance*, Journal of European Public Policy, 1997

---

legittimazione partitica.

L'introduzione dei fondi strutturali ha rappresentato per le regioni meridionali una grande opportunità. Oltre a sperimentare un maggiore coinvolgimento nella fase preparatoria dei programmi, le regioni del Mezzogiorno hanno poi visto aumentare considerevolmente la fetta di risorse comunitarie da gestire in maniera autonoma. Con la programmazione 2000-2006 hanno visto la gestione del 76% delle risorse del QSN. Dunque rappresentano un'opportunità per la crescita e l'innovazione, come anche ribadito nel QSN. In questo un ruolo strategico e determinante è dato dal personale dell'assistenza tecnica dotato di un determinato expertise<sup>17</sup>. Se è vero che quest'ultima può aiutare nell'avvio di un processo di innovazione istituzionale e nella realizzazione di esperienze di sviluppo locale (specie in casi in cui il contesto di partenza risulti particolarmente ostile o impreparato), affinché questi episodi si concretizzino e si consolidino è però fondamentale un investimento consapevole e strategico da parte della politica. Solo questo fattore, abbinato ad un'azione incisiva sul piano della ristrutturazione interna delle pubbliche amministrazioni del Mezzogiorno, può dare a queste esperienze la legittimazione e la forza necessaria per rappresentare più di un esperimento concepito a tavolino, o di una «moda» momentanea. Queste affermazioni, unite a quanto osservato rispetto alle più recenti evoluzioni in materia di fondi strutturali, suggeriscono l'opportunità di rivalutare l'importanza delle variabili politiche e della leadership tra i fattori esplicativi della capacità innovativa e del rendimento delle istituzioni pubbliche, specie in quei contesti - come molte regioni del Mezzogiorno - in cui i processi di cambiamento sono spesso costellati di ostacoli e forti resistenze interne.

## Bibliografia

- BIN R., CARETTI P., “Profili costituzionali dell'Unione europea”, II ed., Il Mulino
- BOLGHERINI S., *Come le regioni diventano europee Stile di governo e sfide comunitarie nell'Europa mediterranea*, Collana “Fonti e studi sul federalismo e integrazione europea - Crie”, 2006
- BORGONOVİ, E., 2002, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2002
- BORGONOVİ, E., FATTORE G., LONGO F. 2002, *Management delle Istituzioni Pubbliche*, Egea, Milano, 2009
- CASSERSE S., in “Quad. cost.”, 2002, “*La Costituzione europea, elogio della precarietà*”
- COM.CE (2003) COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione della Commissione, Il ruolo dell'e-Government per il futuro dell'Europa
- COMMISSIONE EUROPEA, Primo rapporto sulla coesione economica e sociale, 1996
- FARGION V., MORLINO L., PROFETI S., *Europeizzazione e rappresentanza territoriale Il caso italiano*, Collana “Il Mulino/Ricerca” 2006
- MASSA PINTO I., in “*Il principio di sussidiarietà, profili storici e costituzionali?*”, ed. Jovene, 2003
- SARTORI G., *Elementi di Teoria Politica*, Il Mulino 1987
- SCHARPF F., *The Problem-solving Capacity of Multi-level Governance*, Journal of European Public Policy, 1997

---

<sup>17</sup> BORGONOVİ, E., 2002, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2002

# I FINANZIAMENTI PUBBLICI ALL'EDITORIA. CARTA STAMPATA E LA NASCITA DELL'EDITORIA DIGITALE

Riccardo Severi

**Abstract:** Attorno alla legge dell'editoria, e specificatamente ai contributi pubblici, fin dalla sua prima entrata in vigore si è dispiegato un ampio e vivace dibattito parlamentare ed extraparlamentare. È un argomento spinoso, che contrappone prevalentemente gli addetti ai lavori (editori, giornalisti, grafici e poligrafici, distributori, stampatori, edicolanti etc. che in sostanza compongono tutta la filiera) e, potremmo azzardare, l'intera cittadinanza che in tempi di crisi, di antipolitica, di scandali anche recenti che hanno coinvolto quotidiani politici e sull'onda dell'esplosione dei social network e del citizen journalism, non vede di buon occhio l'erogazione di contributi pubblici all'informazione che non è in grado di mantenersi da sola. La necessità dello Stato italiano, in tempi di crisi, di ridimensionare negli anni il sostegno economico all'intero comparto editoria, e rendere più rigorosi i criteri di accesso ai contributi, ha portato alla legge 16 luglio 2012, n.103 che ha provato a fare ordine sulle modalità di erogazione dei fondi ed ha introdotto molte novità, tra cui il concetto di editoria digitale ed il suo sostegno.

**Abstract:** Since Law which disposed public funding to the Italian publishing industry was promulgated in 1990, a controversial parliamentary and extra-parliamentary debate has arisen. Because of the scandals in the past years which involved political newspaper and the use of such funds, widespread resentment toward politicians and the explosion of social networks and the "citizen journalism" phenomenon, this has been a sensitive issue which mainly opposes people working in publishing industry (editors, journalists, graphics, distributors, printers, newspapers sellers who basically compose the production chain) and most of the citizens who do not look positively at the Information which is not able to support itself without public funds. Due to the economic crisis and the subsequent need by the State to downsize the amount of funds for the publishing industry, the Law July 16<sup>th</sup> 2012, n.103 was approved. It tries to define new strict parameters for media enterprises applying for public funding and introduces several innovations. Among the others, the definition of "digital publishing".

**Parole chiave:** Contributi pubblici all'editoria, editoria digitale, costi ammissibili, diritto soggettivo, cooperative a mutualità prevalente.

**Sommario:** 1. Introduzione - 2. Chi percepisce i contributi all'Editoria - 3. Chi ha diritto ai finanziamenti - 4. Mutualità prevalente - 5. Fine del "diritto soggettivo": termine del regime dei

---

contributi diretti - 6. Il calcolo del contributo per le testate giornalistiche a carta stampata; A: *Copie Vendute* B: *Costi ammissibili* - 7. L'editoria digitale - 8. Edizioni sia digitali che cartacee - 9. Conclusioni

## 1. Introduzione

Attorno alla legge dell'editoria, e specificatamente ai contributi pubblici, fin dalla sua prima entrata in vigore si è dispiegato un ampio e vivace dibattito parlamentare ed extraparlamentare, senza mai tregua. La materia del contendere ha sempre riguardato la sostenibilità della legge, sia con riferimento alla tutela del pluralismo informativo nella società e alla capacità del legislatore di apportare gli adeguamenti legislativi necessari per stare al passo con un mercato dell'editoria in continua rapida evoluzione - talché sono stati tanti gli adeguamenti apportati alla legge 7 agosto 1990, n.250<sup>1</sup> e indotti dai mutamenti tecnologici e di distribuzione/accesso nel settore dei media, ultimo e più importante la progressiva affermazione dell'editoria digitale -; sia sulla corretta applicazione della legge, a cominciare dai criteri richiesti per l'accesso ai contributi pubblici, troppo spesso giornalmisticamente ridotto (uno dei tanti paradossi italiani) allo slogan "soldi ai giornali di partito". Su quest'ultimo aspetto, il dibattito è spesso sfociato in denunce e feroci polemiche, generate perlopiù da episodi di scriteriata applicazione della legge, fatta di privilegi, protezioni, assistenzialismo e persino truffe con risvolti giudiziari. Le richieste ricorrenti, riassunte in "meno soldi, più trasparenza, più controlli", nella temperie di questi anni di anti Stato e anti politica, hanno fornito e tuttora fornisco l'incendiario carburante ad ogni sorta di campagna politica e giornalistica contro il sostegno pubblico all'editoria e, più drasticamente, per l'abolizione della legge stessa. In parallelo con il tema del finanziamento pubblico ai partiti.

Il sostegno pubblico all'editoria accende da anni il dibattito sull'opportunità di erogarlo o meno, piuttosto che soffermarsi ad una attenta analisi su come contribuire e salvaguardare, sempre che ce ne sia intenzione, un intero comparto, quello "Editoria", oggi in profonda crisi così come molti settori altrettanto sostenuti economicamente dallo Stato italiano.

È un argomento spinoso, che contrappone prevalentemente gli addetti ai lavori (editori, giornalisti, grafici e poligrafici, distributori, stampatori, edicolanti etc. che in sostanza compongono tutta la filiera) e, potremmo azzardare, l'intera cittadinanza che sull'onda dell'esplosione dei social network e del citizen journalism, da un lato non vede di buon occhio l'erogazione di contributi pubblici all'informazione che non è in grado di mantenersi da sola, dall'altro la mette alla gogna per i reiterati scandali dei Giornali che si sono indebitamente appropriati dei fondi pubblici a sostegno delle imprese editoriali (vedi *L'Avanti* diretto da Walter Lavitola). Il risultato della crisi e del costante scontento pubblico è stato comunque, e di fatto, un sostegno assai ridimensionato nei numeri con un finanziamento passato da 700milioni di anni fa a circa 100 milioni dell'ultimo anno. Un taglio lineare accompagnato da una serie di leggi, di cui la più importante, e che qui trattiamo,

---

<sup>1</sup> "Provvidenze per l'editoria e riapertura dei termini, a favore delle imprese radofoniche, per la dichiarazione di rinuncia agli utili di cui all'articolo 9, comma 2, della legge 25 febbraio 1987, n.67, per l'accesso ai benefici di cui all'articolo 11 della legge stessa (1)"

---

legge 16 luglio 2012, n.103, che ha provato a fare ordine sulle modalità di erogazione dei fondi ed ha introdotto molte novità, tra cui il concetto di editoria digitale ed il suo sostegno. È proprio su questa legge e sulle novità che essa porta che intendo soffermarmi, concedendomi solo alla fine un commento sul dibattito tra sostenere o no l'Informazione.

## 2. Chi percepisce i contributi

Dal primo gennaio 2013, con la legge 16 luglio 2012, n.103, sono entrati in vigore i nuovi criteri per accedere ai contributi alle imprese editoriali previsti dalla legge 7 agosto 1990, n.250. Le nuove norme sono state introdotte dal decreto legge 18 maggio 2012, n.63, recante “disposizioni urgenti in materia di riordino dei contributi alle imprese editrici, nonché vendita della stampa quotidiana e periodica e di pubblicità istituzionale” convertito con modificazioni, appunto, dalla legge 16 luglio n.103<sup>2</sup>.

In questo capitolo di spesa<sup>3</sup> rientra una molteplicità variegata di Media, che spesso il grande pubblico non conosce per l'associazione implicita ed esaustiva tra finanziamenti dell'editoria e quotidiani legati ai partiti politici. Non è così. Esistono i “Contributi all'editoria speciale periodica per non vedenti”<sup>4</sup>, dove nelle voci di erogazione compaiono testate editoriali che per l'esercizio 2011 hanno maturato un contributo da 1.664,72 euro (il supplemento del periodico *Onde Corte* edito dall'Unione Italiana dei ciechi e degli ipovedenti Onlus, Sezione Provinciale di Padova), a 79.191,90 euro (*Trilli Nell'Azzurro*, edito dalla Lega Filo D'Oro - Onlus) fino a 242.285,55 euro (*Braille Music, Braille Sport, Informazioni Braille, Supplementi* editi da Handy Systems Cooperativa Sociale – Onlus).

Ci sono i “Contributi alle Emittenti Radiofoniche Organi di Partiti Politici” che nel 2011 sono andati alle seguenti cinque: *Radio Galileo* dell'impresa SCRL Galileo (319.030,93 euro), *Veneto Uno* di TR.AD. sas Di Ghizzo Roberto (395.024,41 euro), *Radio Città Futura* di Roma Città Futura Scpa (1.404.958,22 euro), *Ecoradio* di Ecomedia spa (1.825.830,13 euro) e *Radio Radicale* del Centro di Produzione Spa (4.000.000 di euro)<sup>5</sup>.

E poi, capitolo più composito, e che è qui intenzione approfondire, quello relativo ai “Contributi alla Stampa”. A loro volta si suddividono in “Contributi per quotidiani editi da cooperative di giornalisti”<sup>6</sup>, ove compaiono nella lista degli aventi diritto ai finanziamenti, tra gli altri, *Metropolis*

---

<sup>2</sup> Il decreto è stato approvato l'11 maggio 2012 dal Consiglio dei Ministri e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.117 del 21 maggio

<sup>3</sup> Gli ultimi dati disponibili sono quelli relativi al contributo 2011 per l'esercizio 2010, calcolati con i criteri disposti dalla legge Legge 22 dicembre 2011, n.214. La dotazione complessiva era di circa 138milioni di euro. Tutti i capitoli di spesa ed i destinatari dei contributi sono pubblicati sul sito del Dipartimento per l'Editoria e l'Informazione, [www.governo.it/DIE/](http://www.governo.it/DIE/)

<sup>4</sup> Art. 8 del d.l. 23.10.1996, n.542, convertito dalla l. 23.12.1996, n.469

<sup>5</sup> Anticipiamo che per la Legge 6 luglio 2012, n.103, art.2 comma 5, “Le agenzie d'informazione radiofonica di cui all'articolo 53, comma 15, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, possono accedere a un contributo annuo pari al 30 per cento dei costi sostenuti per il personale e per la diffusione, risultanti dal bilancio certificato da una società di revisione iscritta nell'apposito albo tenuto dalla CONSOB, e comunque non superiore a 800.000 euro.

<sup>6</sup> *Art. 3 comma 2 legge 250/1990 - D.P.C.M. 23 maggio 2011*

---

(1.048.078,00 euro), *Il Foglio* (2.251.696,55 euro) e *Il Manifesto Quotidiano Comunista* (2.598.362,85 euro). I “Contributi per quotidiani editi da imprese editrici la cui maggioranza del capitale sia detenuta da cooperative, fondazioni o enti morali”<sup>7</sup> tra i quali annoveriamo *L’Avvenire* (3.796.672,83 euro), *Italia Oggi* (3.162.411,49 euro) e il *Corriere di Como* (838.031,89 euro). I “Contributi per quotidiani editi e diffusi all’estero”<sup>8</sup> nel 2011 erogati a due testate negli Stati Uniti, *America Oggi* (1.948.145,56 euro) e *Gente D’Italia* (377.699,76), una in Australia, *Il Globo* (1.501.047,52 euro), una in Croazia, *La Voce del Popolo* (697.562,94 euro), una in Venezuela, *La Voce d’Italia*, ed una in Canada, *Il Corriere Canadese* (1.266.106,40 euro). Figurano poi i “Contributi per quotidiani editi in lingua francese, ladina, slovena e tedesca nelle regioni autonome Valle D’Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige”<sup>9</sup>, tre nel 2011: il *Die Neue Sudtiroler Tageszeitung* (619.528,26 euro), il *Dolomiten* (1.641.066,11 euro) e il *Primorski Dnevnik* (1.781.637,91 euro), pubblicato a Trieste, l’unico quotidiano della minoranza di lingua slovena del Friuli-Venezia Giulia. Da questi si distinguono i “Contributi diretti a giornali italiani pubblicati e diffusi all’estero”<sup>10</sup>, con diffusione dall’Argentina (come, tra gli altri, *Italiani D’Argentina*, con un sostegno di 17.080,81 euro), all’Uruguay (uno dei tre diffusi nel Paese è *Incontro*, con 9.934,93 euro), al Brasile (*Comunità Italiana*, 83.926,72 euro) al Costa Rica (*Amico D’Italia*, 7.938,01 euro), ad Israele (*Kol – Haitalkim*, 6.975,20 euro), fino all’Etiopia, dove il Club Italiano Juventus Addis Abeba riesce a realizzare e diffondere con 6.889,21 euro l’anno il periodico la *Gazzetta*. E poi i “Contributi diretti a giornali pubblicati e diffusi all’estero”, ovvero i periodici (82 in tutto, per un contributo complessivo di 1.446.079,30 euro)<sup>11</sup>, e quelli diretti “alle pubblicazioni edite in Italia e diffuse prevalentemente all’estero” (20 testate per un importo totale di 619.748, 27 euro)<sup>12</sup>.

A questi si aggiungono i “Contributi per periodici editi da cooperative di giornalisti”<sup>13</sup>, prevalentemente di stampo sociale, culturale e di costume, come *Next Exit* (26.310,40 euro) specializzato nelle opportunità di lavoro ai giovani, *Il Mucchio Selvaggio* (145.412,69 euro) che tratta musica e *Noi Donne* (54.553,88 euro).

E ancora i “Contributi – nell’occhio del ciclone, assieme a quelli editi da cooperative di giornalisti - ex art. 3, comma 3, d.p.r. 25 novembre 2010, n. 223 - D.P.C.M. 23 maggio 2011 (Organi di Partiti e Movimenti Politici)” dove figurano i noti quotidiani *L’Unità* (3.709.854,40 di euro), *Il Secolo D’Italia* (1.795.148,57 euro), *La Padania* (2.682.304,80 euro), *Liberazione Giornale Comunista* (2.065.775,04 euro) e *Cronache Di Liberal* (1.650.094,84 euro)<sup>14</sup>.

Infine i “Contributi alle imprese editrici di periodici che risultino esercitate da cooperative, fondazioni o enti morali ovvero da società la cui maggioranza del capitale sociale sia detenuta da

---

<sup>7</sup> Art. 3 comma 2 bis legge 250/1990 -D.P.C.M. 23 maggio 2011

<sup>8</sup> Art. 3 comma 2 ter legge 250/1990 - D.P.C.M. 23 maggio 2011

<sup>9</sup> *Ibidem*

<sup>10</sup> Art. 26 legge n. 416/1981 - D.P.R. n. 48/1983

<sup>11</sup> *Ibidem*

<sup>12</sup> *Ibidem*

<sup>13</sup> Art. 3 comma 2 quater Legge 250/1990 - D.P.C.M. 23 maggio 2011

<sup>14</sup> Sull’onda della crisi e a seguito del taglio ai contributi per l’editoria, da gennaio 2012, come molte altre testate, è passato alla sola versione on-line.

---

cooperative, fondazioni o enti morali, che non abbiano scopo di lucro”<sup>15</sup> tra cui il noto periodico *Famiglia Cristiana* (208.178,88 euro), ma anche moltissime testate locali e parrocchiali: *Animazione Sociale* (5.631,64 euro), *Buddismo e Società* (21.141,50 euro), *Il Corriere Apuano* (17.294,86 euro), *L'Etruria* (6.138,61 euro), *La Gazzetta di Foligno* (9.007,74 euro) e molte altre (130, escluse quelle appena citate).

Senza volere eludere le critiche di chi è contrario all'erogazione di soldi pubblici all'editoria, questa sintetica carrellata rende l'idea di quante realtà i contributi vadano a sostenere, garantendo sopravvivenza alle imprese editoriali e con esse contratti di lavoro a circa 4mila addetti ai lavori, il cui costo sociale, in caso di mobilità, sarebbe assai più alto delle poche decine di milioni di euro destinate a tutto il comparto.

### 3. Chi ha diritto ai finanziamenti

Un capitolo importante della Legge 16 luglio 2012, n.103 è quello relativo all'accesso ai contributi, ovvero quali sono i nuovi requisiti per averne diritto, sia sotto il profilo societario sia sotto quello meramente legato alle scelte di gestione nonché alle performance del prodotto editoriale e relativi specifici parametri (in primis, diffusione e vendita delle copie).

Per accedere ai contributi è necessario innanzitutto che le cooperative editrici<sup>16</sup>, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 460, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, siano composte, esclusivamente, da giornalisti, poligrafici, grafici editoriali<sup>17</sup>, con prevalenza di giornalisti e abbiano la maggioranza dei soci dipendenti della cooperativa con contratto di lavoro a tempo indeterminato<sup>18</sup> - non c'è più l'obbligatorietà del tempo pieno prevista invece per l'esercizio 2012 dal comma 2 dell'articolo 2 del Decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 2010, n. 223 -, mantenendo il requisito della prevalenza dei giornalisti<sup>19</sup>.

Vanno distinte le attività delle imprese editrici di quotidiani e periodici. Le prime, anche in virtù di un contributo che si presume implicitamente cospicuo per i costi più alti di gestione, si richiede che abbiano impiegato, nell'intero anno di riferimento del contributo (“esercizio”, tra gli addetti ai lavori), almeno 5 dipendenti, con prevalenza di giornalisti, regolarmente assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato. Alle imprese di periodici, invece, si chiede l'impiego di almeno 3 dipendenti, con medesimo contratto<sup>20</sup>. Tutte devono avere editato la medesima testata giornalistica per la quale si richiede l'accesso ai contributi con continuità da almeno 5 anni. A questo proposito vengono introdotte rispetto al passato alcune novità. Vediamole.

---

<sup>15</sup> Art. 3 comma 3 Legge 250/1990

<sup>16</sup> Le cooperative di cui si parla sono quelle giornalistiche costituite ai sensi e per gli effetti degli articoli 5 e 6 della legge 5 agosto 1981, n. 416.

<sup>17</sup> Sono assimilati ai poligrafici i grafici editoriali ed i dirigenti delle imprese editoriali come previsto dalla circolare del Dipartimento informazione ed editoria del 07 marzo 2007.

<sup>18</sup> Il riferimento ad almeno il cinquanta per cento dei giornalisti assunti con contratto di esclusiva devono essere soci della cooperativa è l'articolo 6 della legge 5 agosto 1981, n. 416.

<sup>19</sup> Legge 16 luglio 2012, n.103, articolo 2, comma 4 lettera a).

<sup>20</sup> Legge 16 luglio 2012, n.103, articolo 2, comma 4 lettera b)

---

A decorrere dall'esercizio 2012 le imprese editrici, con esclusione di quelle di quotidiani italiani editi e diffusi all'estero, possono richiedere i contributi a condizione che la testata sia venduta, per le testate nazionali, nella misura di almeno il 25 per cento delle copie distribuite e, per le testate locali, nella misura di almeno il 35 per cento delle copie distribuite<sup>21</sup>. Viene definita testata nazionale quella distribuita in almeno tre regioni e con una percentuale di distribuzione in ciascuna regione non inferiore al 5 per cento della complessiva, definizione che supera quella del Decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 2010, n.223 che classificava nazionale una testata distribuita in cinque regioni (non tre) e non ne fissava una percentuale di diffusione: tre abbonamenti in più regioni potevano, in sostanza, qualificare una testata come nazionale.

L'aspetto tuttavia di maggior rilievo è aver superato il vecchio criterio del contributo variabile sulla base delle copie tirate e distribuite, a prescindere che venissero vendute o meno - che ha portato negli anni a un grande spreco di carta -, con quello legato specificatamente all'acquisto di un giornale, in edicola o in abbonamento.

I dati relativi alla tiratura, alla distribuzione e alla vendita devono essere comprovate da una certificazione rilasciata da una società di revisione iscritta all'albo tenuto dalla Consob. Mentre per le imprese che editano giornali quotidiani italiani editi e diffusi all'estero, le autorità diplomatiche o consolari competenti hanno il compito di acquisire l'intera documentazione istruttoria richiesta per la concessione del contributo, ai fini dell'inoltro al Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Un altro elemento di novità, che tiene conto del momento di crisi e del fallimento di decine di imprese, è l'esenzione del requisito dell'anzianità dei 5 anni, condizione discriminante per accedere ai contributi, per le "cooperative che subentrino al contratto di cessione in uso, ovvero acquistino la testata che ha avuto accesso entro il 31 dicembre 2011 ai contributi previsti dall'articolo 3"<sup>22</sup>.

Curiosa, infine, la disposizione che le cooperative debbano essere in possesso del requisito della *mutualità prevalente* per l'esercizio di riferimento dei contributi"<sup>23</sup>. Il concetto della mutualità prevalente è una novità assoluta, che merita un breve approfondimento.

## 4. Mutualità prevalente

La definizione di società cooperative a mutualità prevalente, condizione necessaria per accedere ai benefici previsti dall'art. 3 comma 2 della legge 250 del 7 agosto 1990, viene data dall'articolo 2512 del codice civile: "*Svolgono la loro attività prevalentemente in favore dei soci, consumatori o utenti di beni e servizi (...), si avvalgono prevalentemente, nello svolgimento della loro attività, delle prestazioni lavorative dei soci (...), si avvalgono prevalentemente, nello svolgimento della loro attività, degli apporti di beni o servizi da parte dei soci. Le società cooperative a mutualità prevalente si iscrivono in un apposito albo, presso il quale depositano annualmente i propri bilanci*" L'articolo successivo, il 2513, traccia i criteri della *prevalenza*: "*Gli amministratori e i sindaci documentano la condizione di prevalenza di cui al precedente articolo nella nota integrativa al bilancio,*

---

<sup>21</sup> L'articolo 1, comma 2, della legge 16 luglio 2012, n.103

<sup>22</sup> Legge 16 luglio 2012, n.103, comma 7 bis dell'articolo 1

<sup>23</sup> Comma 4 dell'articolo 1 della stessa legge 16 luglio 2012, n. 103

---

evidenziando contabilmente i seguenti parametri: a) i ricavi dalle vendite dei beni e dalle prestazioni di servizi verso i soci sono superiori al cinquanta per cento del totale dei ricavi delle vendite e delle prestazioni ai sensi dell'articolo 2425, primo comma, punto A1; b) il costo del lavoro dei soci è superiore al cinquanta per cento del totale del costo del lavoro di cui all'articolo 2425, primo comma, punto B9 computate le altre forme di lavoro inerenti lo scopo mutualistico; c) il costo della produzione dei servizi ricevuti dai soci ovvero per beni conferiti dai soci è rispettivamente superiore al cinquanta per cento del totale dei costi dei servizi di cui all'articolo 2425, primo comma, punto B7, ovvero al costo delle merci o materie prime acquistate o conferite, di cui all'articolo 2425, primo comma, punto B6. Quando si realizzano contestualmente più tipi di scambio mutualistico, la condizione di prevalenza è documentata facendo riferimento alla media ponderata delle percentuali delle lettere precedenti... omisiss”. Infine, chiudiamo la parentesi sulla mutualità prevalente, con la precisazione nell'articolo articolo 2514 del codice civile che le cooperative devono prevedere nei propri statuti “il divieto di distribuire i dividendi in misura superiore all'interesse massimo dei buoni postali fruttiferi, aumentato di due punti e mezzo rispetto al capitale effettivamente versato (...); il divieto di remunerare gli strumenti finanziari offerti in sottoscrizione ai soci cooperatori in misura superiore a due punti rispetto al limite massimo previsto per i dividendi (...), il divieto di distribuire le riserve fra i soci cooperatori (...), l'obbligo di devoluzione, in caso di scioglimento della società, dell'intero patrimonio sociale, dedotto soltanto il capitale sociale e i dividendi eventualmente maturati, ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione. Le cooperative deliberano l'introduzione e la soppressione delle clausole di cui al comma precedente con le maggioranze previste per l'assemblea straordinaria”. In una riflessione di Enzo Ghionni, uno dei maggiori esperti in Italia in tema di editoria di quotidiani e periodici, pubblicata sul quadrimestrale “Diritto ed economia dei mezzi di Comunicazione”, si osserva opportunamente che “il requisito della mutualità prevalente, attesa la particolare configurazione delle cooperative giornalistiche, era un requisito necessario anche prima dell'entrata in vigore della nuova legge, in quanto appare pacifico che il sistema di sostegno è per definizione rivolto a sostenere quelle cooperative in cui lo scambio mutualistico avviene in prevalenza attraverso le prestazioni di lavoro dei soci. E per tali ragioni avevamo sempre fornito indicazioni di verificare il possesso del requisito di cui all'articolo 2513 del codice civile”.

## 5. Fine del “diritto soggettivo”: termine del regime dei contributi diretti

L'articolo 2, comma 1 della legge 16 luglio 2012 n.103, dispone che “I contributi di cui al presente decreto spettano nei limiti delle risorse stanziare sul pertinente capitolo del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri (...). In caso di insufficienza delle risorse stanziare, agli aventi titolo spettano contributi ridotti mediante riparto proporzionale”. Questo è un articolo rivoluzionario nella storia dei contributi pubblici, poiché ridefinisce il “diritto soggettivo” delle aziende a percepire un finanziamento pubblico il cui importo era già conosciuto, ovvero in sostanza ad avere il diritto di vedersi riconosciuto un contributo già messo in bilancio sulla base dei criteri disposti per legge. Mi spiego meglio, con un esempio. Un editore che presentava domanda alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Informazione ed Editoria – sapeva che, una volta verificate le credenziali e termini per l'accesso il contributo, gli sarebbe stata riconosciuta una somma “x” messa in bilancio. Con questo nuovo articolo di legge invece no. Se la domanda complessiva dei richiedenti il contributo era ad esempio di 180milioni di euro, il Governo si impegnava a mettere a bilancio

---

quella somma in virtù del “diritto soggettivo” delle imprese editoriali ad ottenerlo. Invece, con questa novità fondata sulla *ripartizione*, se i fondi a disposizione del Governo sono 90milioni di euro, al momento dell'erogazione del contributo ciascuna azienda riceverà il 50% di quanto dovuto, anzi *atteso*. È chiaro che in un momento di forte crisi nel mondo dell'Informazione, l'incertezza dell'importo che verrà erogato a fine anno (di solito intorno al 20 dicembre) impedisce agli editori di intraprendere un seria pianificazione aziendale a medio e lungo termine. Basti pensare che per l'esercizio del 2010 la disponibilità in bilancio dello Stato copriva solamente il 85 per cento del fabbisogno, nel 2011 del 66 per cento, uno *scoperto* pesantissimo per le aziende. Un buco in bilancio aggravato dal crollo degli introiti pubblicitari sulla carta stampata (le inserzioni on-line, seppur in notevole crescita, non compensano le perdite delle pubblicità “tradizionali” su carta stampata, nei fatti assai più redditizie di leaderboard, skyscrapers e banner) che ha portato inevitabilmente allo stato di crisi di molte imprese editoriali (vedi *Liberazione, Il Manifesto, L'Unità, La Padania, La Discussione*, etc.), con inevitabile taglio dei costi che ricadono prima di tutto sul personale - redattori e poligrafici -, sulle pagine per risparmiare carta - carissima in Italia -, sulla tiratura e la diffusione delle copie in edicola – quindi meno copie vendute –, su opportune politiche di razionalizzazione dei costi strutturali – accorpamenti e vendita delle sedi –.

Conseguenze ancor peggiori per le piccole e medie imprese, molte delle quali costrette alla chiusura, non certo facilitate dalla nuova legge che strizza l'occhio agli editori con le spalle più larghe. Proprio a causa e *grazie* al fallimento dei “piccoli”, la Presidenza del Consiglio – Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria, ha stanziato ad inizio anno, con decreto legislativo, un parziale recupero del suddetto contributo ripartito tra aziende beneficiarie e ancora attive.

È interessante ancora una volta il commento di Enzo Ghionni<sup>24</sup> sul primo comma dell'articolo 2 riportato integralmente all'inizio di questo paragrafo. *“Ribadisce quello che ormai è diventato un leit motiv nella registrazione su questa materia negli ultimi anni, ossia che i contributi spettano nei limiti delle risorse stanziato sul pertinente capitolo del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri e che nell'ipotesi di insufficienza delle risorse stanziato i contributi a favore delle singole imprese verranno ridotti attraverso un riparto proporzionale che tenga conto degli stanziamenti e del relativo fabbisogno”<sup>25</sup>. Da anni gran parte del dibattito e del confronto ha ad oggetto proprio la limitazione del contributo rispetto agli stanziamenti che coinvolge due profili del tutto contrastanti; da un lato, l'interesse dello Stato a stabilizzare le proprie voci di spesa e a non poter consentire di avere all'interno del bilancio pubblico voci di uscita indipendenti da uno stanziamento e, quindi, in grado di generale ulteriore e non prevista spesa pubblica; dall'altro l'interesse delle imprese ad operare in un regime giuridico di certezza del diritto, quello al contributo, derivante da una legge dello Stato: due interessi contrastanti, ma ugualmente legittimi (...). Si tratta del riconoscimento alle imprese in altri termini di un diritto soggettivo al contributo non solo nell'anno, ossia in un diritto astratto al contributo laddove ricorrano tutti i requisiti previsti dalla normativa corrente, ma anche del quantum, ossia al pagamento della somma determinata secondo i criteri fissati dalla legge, indipendentemente dallo stanziamento presente sul relativo capitolo di bilancio. Dall'altro angolo visuale, ossia quello dello Stato, si tratta di un impegno nei limiti dello stanziamento di bilancio, fattispecie estremamente diversa,*

---

<sup>24</sup> *Diritto ed Economia dei Mezzi di Comunicazione*, n.3 / 2012, Edizioni CCE

<sup>25</sup> Il principio di subordinare il pagamento alle risorse disponibili è stato stabilito negli ultimi quattro anni dall'articolo 44 del decreto legge 25 giugno 2008, n.112, convertito con modificazioni dalla legge 16 agosto 2008, n.133, dall'articolo 22 del D.P.R. del 25 novembre 2010, n.223 e dall'articolo 29 del decreto legge 6 dicembre 2011, n.201 convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214

---

della nascita di una obbligazione che prescinde dalla consistenza del fondo”. E “nella tenzone tra esigenze pubbliche di risparmio ed esigenze private di certezza del diritto hanno prevalso le ragioni della crisi economica e della rincorsa alla riduzione del debito pubblico”. In sostanza, l’effetto reale è “la perdita del diritto soggettivo, o meglio la limitazione dello stesso agli stanziamenti di bilancio”.

## 6. Il calcolo del contributo per le testate giornalistiche a carta stampata

Già nel Dossier destinato alle esigenze di documentazione interna per l’attività degli organi parlamentari e dei parlamentari stessi, A.S. 3305 “Conversione in legge del decreto-legge 18 maggio 2012, n. 63, recante disposizioni urgenti in materia di riordino dei contributi alle imprese editrici, nonché di vendita della stampa quotidiana e periodica e di pubblicità istituzionale”<sup>26</sup>, si evidenzia che le nuove misure mirano a razionalizzare l’utilizzo delle risorse e a conseguire significativi risparmi, attraverso l’introduzione di “nuovi, rigorosi e selettivi requisiti di accesso”, oltre che la “limitazione dei costi ammissibili”, “l’ancoraggio del contributo alle copie vendute e non più a quelle distribuite”, “la rimodulazione dei coefficienti del calcolo, in termini di numero di copie computabili (che devono essere copie vendute, e non solo “distribuite”) ed il contenimento dei tetti massimi dei contributi percepibili”.

Il contributo viene calcolato sulla base di due parametri. Uno legato ai costi ammissibili direttamente connessi all’esercizio dell’attività editoriale per la produzione della testata per la quale si richiedono i contributi, con i relativi pagamenti che devono essere effettuati tramite strumenti tracciabili<sup>27</sup>. L’altro sulle copie vendute (non più solamente diffuse a prescindere dalla vendita o meno, come già visto).

Iniziamo da queste ultime.

### A) Copie vendute

Come suddetto, “per copie si intendono quelle cedute a titolo oneroso presso le edicole o punti di vendita non esclusivi, o spedite in abbonamento a titolo oneroso (...)”<sup>28</sup>, devono essere acquistate nella misura di almeno il 25 per cento di quelle distribuite per le testate nazionali e di almeno il 35 per cento per le testate locali.

Il contributo per ciascuna copia venduta è fissato in una quota del 0,25 euro per i quotidiani nazionali, del 0,20 euro per i quotidiani locali e del 0,40 euro per i periodici. Ad esempio, se una cooperativa editoriale che edita regolarmente da 5 anni un mensile e ha le condizioni necessarie per accedere ai contributi, distribuisce in tre regioni, per ciascuno dei 12 mesi l’anno, 10mila copie al mese e ne vende regolarmente 2.500 (il 25 per cento di 10mila), a fine anno avrà maturato per le copie vendute (e per aver rispettato il tetto minimo del 25 per cento) un contributo di 12mila

---

<sup>26</sup> Servizio di Bilancio dello Stato, giugno 2012, n.130.

<sup>27</sup> Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 8 marzo 2013 ha previsto che, a partire dal 2012, i costi sono rimborsabili solo se sono stati effettivamente pagati anche nell’esercizio di riferimento successivo a quello di riferimento del contributo

<sup>28</sup> Legge 16 luglio 2012, n. 103, art. 2 comma 3

---

euro (ovvero 2.500 copie l'anno per i 12 mesi, per 0,40 euro a copia). Tale quota di rimborso, viene precisato, non può comunque essere superiore a 3.500.000 euro per i quotidiani e a 200mila euro per i periodici<sup>29</sup>.

Si specifica che per copie vendute si escludono quelle legate alle strillonaggio (giornali distribuiti in omaggio) e quelle acquistate in blocco (copie cedute ad un unico soggetto)<sup>30</sup>. Si aggiunge: *“Ai fini del comma 2, per copie distribuite si intendono quelle poste in vendita in edicola o presso punti di vendita non esclusivi, tramite contratti con società di distribuzione esterne, non controllate né collegate all'impresa editrice richiedente il contributo e quelle distribuite in abbonamento a titolo oneroso”*<sup>31</sup>. In altre parole, l'editore non può più rifornire direttamente le copie agli edicolanti, una pratica diffusa soprattutto per le testate locali al fine di evitare intermediari (i distributori) e abbattere le voci di costo. Tra gli obiettivi della norma, c'è quello di garantire il controllo e la tracciabilità delle vendite. Non a caso il legislatore si spinge oltre con una norma - la riporto integralmente - che ha messo in agitazione i proprietari delle circa 30mila edicole d'Italia: *“Per favorire la modernizzazione del sistema di distribuzione e vendita della stampa quotidiana e periodica, per assicurare una adeguata certificazione delle copie distribuite e vendute e nell'intento di agevolare la diffusione della moneta elettronica, a decorrere dal 1° gennaio 2013 è obbligatoria la tracciabilità delle vendite e delle rese dei giornali quotidiani e periodici attraverso l'utilizzo degli opportuni strumenti informatici e telematici basati sulla lettura del codice a barre. La gestione degli strumenti informatici e della rete telematica è svolta, in maniera condivisa ed unitaria, con la partecipazione di tutti i componenti della filiera distributiva, editori, distributori e rivenditori, che stabiliscono di comune accordo lo sviluppo della rete, la gestione dati e i costi di collegamento. Per sostenere l'adeguamento tecnologico degli operatori, è attribuito, nel rispetto della regola de minimis di cui al Regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, un credito di imposta, per l'anno 2012, per un importo non superiore ai risparmi accertati con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero del Sottosegretario delegato ai sensi del comma 3 e, comunque, fino ad un limite massimo di 10 milioni di euro”*<sup>32</sup>. E ancora: *“I rivenditori di quotidiani e periodici possono svolgere attività connesse all'erogazione di servizi da parte delle Pubbliche amministrazioni mediante l'utilizzo di una rete telematica e per il tramite di un idoneo sistema informatico”*<sup>33</sup>. Per poi specificare che il sistema informatico deve:

- a) assicurare il collegamento in tempo reale con gli archivi delle Pubbliche amministrazioni di cui al comma 4;
- b) garantire la sicurezza ed integrità dei dati trasmessi;
- c) essere operativo su tutto il territorio nazionale<sup>34</sup>.

Anticipiamo subito che nel frattempo gli edicolanti, spesso sprovvisti persino del telefono o del collegamento Internet, non solo non si sono adeguati, ma sono ben lontani dal farlo.

Informatizzare tutta la rete di vendita entra senz'altro in una cornice di necessaria ri-pianificazione strutturale del settore. Oggi, l'unico strumento a disposizione degli editori e distributori per

---

<sup>29</sup> Legge 16 luglio 2012, n. 103, art. 2, comma 2 b

<sup>30</sup> dell'articolo 1 comma 3 della legge 16 luglio 2012, n. 103

<sup>31</sup> Legge 16 luglio 2012, n. 103, art. 1, comma 3

<sup>32</sup> Art. 4, comma 1 della legge 16 luglio 2012, n. 103

<sup>33</sup> (Legge 16 luglio 2012, n. 103, art. 4 COMMA 4)

<sup>34</sup> (Legge 16 luglio 2012, n. 103, art. 4 comma 5)

---

controllare e gestire la diffusione delle copie e la loro vendita è il codice a barre, che tuttavia non permette alle imprese editoriali di conoscere in tempo reale il venduto, appreso solo con molto ritardo rispetto alla resa delle copie diffuse. Non è un problema da poco. L'informatizzazione delle edicole è pertanto essenziale, anche perché, oltre ad “agevolare la diffusione della moneta elettronica”, permetterebbe finalmente agli editori di controllare in prima persona la distribuzione delle proprie testate, la cui gestione effettiva, soprattutto per le medie e piccole imprese editoriali con minor potere contrattuale, è ad appannaggio dei distributori orientati a massimizzare le vendite. Per intenderci: se in un quartiere di Roma un giornale vende poco, il distributore sarà tentato ad evitare di distribuirlo in quella zona della città per non rimmetterci, in tempo e talvolta benzina. Per quale motivo, allora, risulta impraticabile al momento il percorso delineato dal legislatore? *“Bisogna considerare che lungo la filiera operano circa 10mila editori, cento distributori locali, ben oltre 30mila edicole. È necessario sviluppare un software condiviso, come prevede la stessa norma, da tutti i soggetti che operano nell'ambito del settore ed il cui costo non sarà indifferente; come non sarà indifferente il costo di condivisione de medesimo ambiente informatico, da parte di soggetti che chiaramente utilizzano sistemi operativi diversi. Ma saranno le singole edicole, poi, che dovranno sostenere i costi periodici per la linea di dati; e qualcuno dovrà assumere un nuovo dipendente per gestire l'utilizzo del lettore ottico, almeno per le ore della giornata di maggior affluenza. E facendo una complicatissima operazione di verifica di impatto della legislazione attraverso uno strumento matematico molto sofisticato, la divisione, se tutte le risorse venissero destinate, come mi sembra naturale, unicamente alla rete di vendita, allora il contributo per ogni edicola sarebbe pari a circa 300 euro. Ora, pur condividendo, ed in pieno, la finalità della norma, il programma di modernizzazione della rete di vendita poteva, invece, essere ricompreso nell'ambito dell'agenda digitale, ossia di un programma di ben più ampio respiro di questo decreto legge”<sup>35</sup>.*

## **B) Costi ammissibili**

Veniamo ora ai costi. A decorrere dall'esercizio 2012, il contributo, che non può comunque superare quello riferito all'anno 2010, prevede una quota del 50 per cento esclusivamente sui seguenti costi ammissibili:

- per il personale dipendente con contratto a tempo indeterminato, calcolati in un importo massimo di 120.000 euro annui e di 50.000 euro annui rispettivamente per ogni giornalista e per ogni poligrafico assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato<sup>36</sup>;
- per l'acquisto della carta;
- per la stampa delle sole testate che verranno effettivamente distribuite in edicola e vendute in abbonamento;
- per gli abbonamenti ai notiziari delle agenzie di stampa;
- per la distribuzione delle sole testate destinate alla vendita.

Come per i rimborsi sulle copie vendute, anche nella voce costi l'importo complessivo erogato non può essere superiore a 2.500.000 di euro per i quotidiani nazionali, a 1.500.000 di euro per i quotidiani locali e per le imprese editrici di giornali quotidiani ed a 300.000 per i periodici<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Ibidem

<sup>36</sup> Non è più richiesto il requisito del tempo pieno disposto dal D.P.R. 25 novembre 2010, n. 223 per l'esercizio 2011

<sup>37</sup> Legge 16 Luglio, n.103, art. 2 comma 2 a

---

Non sono più ammissibili i costi sostenuti dalle imprese editrici per l'acquisto di servizi editoriali consistenti nella predisposizione, anche parziale, di pagine del giornale (ovvero non rientrano nei costi ammissibili le prestazioni di studi grafici e grafici liberi professionisti), per le attività di consulenza (ad esempio gli stessi certificatori del bilancio e i consulenti dell'editoria a cui ci si affida per seguire l'iter burocratico lungo, spinoso e in continua evoluzione) e per tutte le collaborazioni giornalistiche (*free lance*, collaboratori esterni e comunque qualsiasi contributo giornalistico che non sia inquadrato in un contratto giornalistico a tempo indeterminato).

È quindi evidente che se da un lato questa ridefinizione dei costi ammissibili è finalizzata a contenerli, dall'altro si intende promuovere l'occupazione stabile con l'imposizione *de facto* a contrattualizzare a tempo indeterminato il personale che lavora ad un giornale (giornalisti e poligrafici). È un'azione che ha messo in crisi e costretto alla chiusura decine e decine di imprese editoriali più piccole non in grado di sostenere l'onere economico di almeno due contratti giornalistici (il minimo salario lordo annuale per un contratto a tempo pieno è di circa 44mila euro, per un netto di circa 1700 euro mese, con tredicesima e quattordicesima). Se a questo costo si aggiunge quello dei revisori del reddito e di consulenti per l'editoria (entrambi con parcelle per diverse migliaia di euro l'anno) è chiaro che in tempi di crisi di vendite e pubblicità il costo aziendale si fa insostenibile.

È probabilmente una delle constatazioni che ha portato il legislatore ad introdurre, per la prima volta, il concetto di testata digitale.

## 7. L'editoria digitale

Le imprese editrici che abbiano percepito i contributi per l'anno 2011, possono continuare a percepire i contributi, a decorrere da quelli relativi all'anno 2013, qualora la testata sia pubblicata, anche non unicamente, in formato digitale. È quanto recita l'articolo 3, comma 1, della legge 16 luglio 2012, n.103, che introduce per la prima volta il concetto di testata digitale. È una introduzione epocale che tiene conto delle evoluzioni del mercato dei media, della necessità di aggiornare una legge "vecchia" più di trent'anni – 7 agosto 1990, n.250 – e che ha il duplice vantaggio di venire incontro alle imprese editoriali in difficoltà nel produrre testate giornalistiche su carta stampata (con esse i relativi costi legati alla distribuzione e alla tiratura) e alla linea di risparmio sul capitolo Editoria nel bilancio dello Stato.

Ma cos'è una "testata digitale"? Ecco la definizione che ne dà il legislatore: "*Per testate in formato digitale si intendono quelle migrate a un sistema digitale di gestione di contenuti unico, dotate di un sistema di gestione di spazi pubblicitari digitali, anche attraverso soggetti concessionari di spazi pubblicitari digitali, di un sistema che consenta l'inserimento di commenti da parte del pubblico, con facoltà di prevedere registrazione e moderazione, di un sistema di distribuzione di contenuti attraverso dispositivi mobili. Nel caso in cui la pubblicazione sia fruibile, in tutto o in parte, a titolo oneroso, le testate devono essere altresì dotate di un sistema di pubblicazione che consenta la gestione di abbonamenti e di contenuti a pagamento, nonché di una piattaforma che consenta l'integrazione con sistemi di pagamento digitali*"<sup>38</sup>. È una definizione che per gli addetti ai lavori, e non

---

<sup>38</sup> Legge 16 luglio 2012, n.103, art. 3, comma 4)

---

solo, appare approssimativa. Una ragione forse c'è<sup>39</sup>: “Un punto da approfondire è il concetto di testata digitale che per la prima volta è oggetto di una definizione puntuale, desumibile in parte, dalla seconda parte del primo comma dell'articolo 3, ma analiticamente richiamata dal successivo comma 4. In realtà una definizione chiara e inequivocabile di testata giornalistica non esiste, in quanto la legge 8 febbraio 1948, n.47, fa riferimento sempre ai giornali o periodici ed all'articolo 5, in materia di registrazione, prevede che siano questi a dover essere registrati e non la loro testata<sup>40</sup>. Una parziale definizione è, invece, contenuta al terzo comma dell'articolo 1 della legge 7 marzo 2001, n.62 che, al fine di definire gli obblighi derivanti dall'attività di edizione dei prodotti editoriali periodici, inquadra la testata come l'elemento identificativo del prodotto”.

Ma è nei criteri che la definiscono, e discriminanti ad accedere ai fondi dell'editoria, che sono emerse tra gli editori profonde preoccupazioni: “La testata deve essere accessibile online, anche a titolo non oneroso, e deve garantire un'informazione quotidiana composta da informazione auto prodotta per almeno dieci articoli al giorno con un aggiornamento pari ad almeno 240 giorni per i quotidiani, 45 per i settimanali e plurisettimanali, 18 uscite per i quindicinali e 9 per i mensili”<sup>41</sup>. E un periodico, ad esempio un mensile, come fa a garantire un'informazione autoprodotta quotidiana in virtù della propria periodicità? La testata digitale deve essere in pdf? Ha vincoli grafici? Cosa si intende con “sistema di distribuzione di contenuti attraverso dispositivi mobili”? È sufficiente accedere alle pagine della testata attraverso Internet oppure occorre dotarsi di una apposita applicazione? Un editore può editare la medesima pubblicazione alternando cartaceo e digitale? In che modo? Queste, e molte altre domande legittime hanno spinto il Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria a pubblicare sul proprio sito [www.governo.it/DIE](http://www.governo.it/DIE) delle *Frequently Asked Questions* sia il in data 7 giugno scorso sia e, a distanza di poche settimane, il 23 luglio. Lo stesso capitolo dei costi ammissibili era tutt'altro che chiaro nella definizione della legge n.103: “Il contributo per la pubblicazione esclusivamente in formato digitale è suddiviso in una quota pari, per i primi due anni, al 70 per cento dei costi sostenuti ed una quota calcolata sulla base di 0,10 euro per ogni copia digitale, ove venduta in abbonamento. Tale quota non può comunque essere superiore all'effettivo prezzo di vendita di ciascuna copia digitale. Nel caso di pubblicazione non esclusivamente in formato digitale, i costi di produzione della edizione cartacea (...) concorrono con quelli relativi alla edizione in formato digitale”<sup>42</sup>. È da evidenziare quel “70 per cento dei costi sostenuti”. Ma di quali costi si parla? Quali sono quelli ammissibili? Il comma 5 dell'articolo 3 recita così: “Ai fini dell'applicazione del comma 3, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di natura non regolamentare, da adottarsi entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono specificate le tipologie dei costi ammissibili per la pubblicazione in formato digitale. Tale decreto è aggiornato periodicamente, anche per ridefinire le caratteristiche tecniche delle testate digitali”. Ovvero ci si sarebbe aspettati il decreto entro i 60 giorni successivi al 16 luglio, quindi non oltre la metà di settembre 2012. Un tempo appena sufficiente affinché le imprese editoriali si organizzassero per l'eventuale passaggio da cartaceo a on-line. Tuttavia il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri viene approvato solo lo

---

<sup>39</sup> Ibidem

<sup>40</sup> Ai fini degli adempimenti relativi all'iscrizione della testata in formato digitale al registro degli operatori di comunicazione, si applica l'articolo 16 della legge 7 marzo 2001, n. 62

<sup>41</sup> Nel medesimo articolo 3, comma 1 ma del Decreto legge 18 maggio 2012, n.63, oltre a questi criteri veniva disposto che la testata fosse “in formato a quattro pagine per numero”. Una formulazione infelice che diede adito a molte ambiguità. È stata infatti eliminata nella legge n.103 del 16 luglio

<sup>42</sup> legge n.103 del 16 luglio, art. 3, comma 3

---

scorso marzo 2013, un ritardo che ha spinto alla prudenza molte imprese editoriali, spaventate di incappare in clamorosi errori che potevano costare il contributo e di fatto la vita stessa della testata, e che pertanto hanno preferito continuare in versione cartacea nel 2013 per predisporre l'on-line dal 2014.

Il decreto, ad ogni modo, fa finalmente chiarezza su quali siano i costi ammissibili per le imprese che editano la testata esclusivamente in edizione digitale.

- Il costo del personale dipendente con contratto a tempo indeterminato, fino ad un tetto massimo di 120mila euro per ogni giornalista e 50mila euro per ogni altro dipendente, viene rimborsato, come gli altri costi elencati di seguito, per il 70 per cento. Vale per l'esercizio 2013 (nella legge si fa riferimento ad un 70 per cento nei primi due anni, 2012 e 2013, ma, come si è visto, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è stato approvato solo nel marzo 2013. Quasi a metà del secondo anno a cui si riferiva la legge). Dal 2014, il rimborso sarà invece del 50 per cento dei costi ammissibili;
- il costo per l'acquisto di abbonamenti alle agenzie di stampa. Vengono esclusi i costi sostenuti per acquistare servizi consistenti nella predisposizione, anche parziale, di pagine del sito;
- il costo per l'infrastruttura tecnologica, l'acquisto e l'installazione di hardware e software di base ed applicativo, la spese per la manutenzione ordinaria ed evolutiva della rete, nonché le spese per l'eventuale concessione in locazione di spazio web e registrazione del dominio;
- i costi per la progettazione, l'organizzazione e la realizzazione del sito web, nonché per la gestione ordinaria delle pagine web e della loro alimentazione; in questo caso sembra che ci sia un riferimento generico ai costi che l'impresa sostiene per alimentare i contenuti proposti sul web;
- i costi per l'installazione di sistemi di pubblicazione che consentano la gestione di abbonamenti a titolo oneroso e di piattaforme che permettano l'integrazione con sistemi di pagamento digitali.

## **8. Edizioni sia digitali che cartacee**

Il D.P.R. dell'8 marzo 2013 ha poi cercato di fare chiarezza sulla legge 16 luglio 2012, n. 103, innanzitutto chiarendo implicitamente la possibilità di fare alcune edizioni cartacee ed alcune telematiche – affatto scontata -, per poi precisare quale fosse la ripartizione dei costi ammissibili per entrambe.

In relazione alle modalità di documentazione, il decreto prevede che:

- nell'ipotesi di attività di edizione di più testate, l'impresa deve adottare un sistema di separazione contabile che consenta l'esatta individuazione dei costi e dei ricavi di testata e che l'esistenza di dette procedure deve essere oggetto della relazione di revisione;
- che in sede di rilevazione contabile dei costi occorre adottare sistemi tali che consentano di addivenire ad una rilevazione separata dei costi oggetto di contributo;

- 
- che dal prospetto dei costi si debba desumere con chiarezza anche le modalità di pagamento utilizzate<sup>43</sup>.

Restano tuttavia delle ambiguità, legate soprattutto al costo dei dipendenti. Come ripartire il 50 per cento di “rimborso” per i dipendenti con contratto a tempo indeterminato che lavorano alla produzione di una testata cartacea da quelli che invece si occupano della medesima in formato digitale e per cui è previsto un contributo, almeno per l’esercizio di quest’anno, del 70 per cento? E come ripartire il lavoro del personale giornalistico che si occupa della produzione di entrambi i formati? Domanda a cui, al momento, non c’è risposta, e che sarà desumibile soltanto quando verrà applicata la norma, ovvero al momento dell’erogazione del contributo a fine anno. Probabilmente troppo tardi per molte piccole e medie imprese già in crisi, ma che andrà a beneficio di chi godrà del loro fallimento al momento della ripartizione dei fondi accantonati in bilancio. Mors tua vita mea.

## 9. Conclusioni

Il fuoco sotto la cenere che scalda la ricorrente polemica tra i sostenitori della legittimità di una legge di Stato a sostegno dell’editoria e, all’opposto, i contrari ad ogni intervento dello Stato, ha origine lontana, parte da posizioni di principio e teoriche, liberiste le une di economia sociale le altre, che tuttavia subiscono deformazioni e travisamenti nel vivo dello scontro fazioso e nei conseguenti umori dell’opinione pubblica che le banalizza e le svilisce.

Con riferimento alle posizioni di principio, vale qui la pena spendere due parole. Il punto ineludibile è quello che quasi unanimemente – tanto sul versante del pensiero liberale che su quello del pensiero riformista cattolico, laico e socialista – viene individuato come la strozzatura del nostro sistema: il vuoto di liberalismo dell’Italia se confrontata con gli Stati europei di consolidata democrazia liberale. Gap liberale che davvero perdura, soprattutto nel settore industriale, in quello dei servizi e nell’apparato burocratico. Molto meno se analizziamo il comparto dell’editoria, dove l’offerta è ricca, territorialmente decentrata come in nessun altro Paese europeo. I problemi sono semmai altri: riguardano la crisi in atto che rischia di mettere in ginocchio le imprese e cooperative del nostro tradizionale sistema dell’editoria, e di ostacolare il necessario e urgente processo di ristrutturazione e modernizzazione del settore, con nuove imprese, competenze nei new media, l’ingresso di nuove figure professionali, accordi sul diritto d’autore sul web, al momento territorio sregolato. Per ciò che attiene all’editoria, è pertanto argomento debole negare le misure di sostegno alle testate espressione di forme cooperative, di minoranze linguistiche, di imprese editoriali minori e no profit, con il diritto di esistere in un mercato esasperatamente dominato dalla logica puramente commerciale da un lato e da quella dell’influenza delle lobby di potere proprietarie di holding editoriali dall’altro. Negare l’intervento dello Stato e le misure di sostegno nel senso accennato, appellandosi ad un astratto principio liberale-liberista, contraddice le scelte legislative che si compiono in altri comparti e soprattutto quel che accade proprio negli Stati europei

---

<sup>43</sup> Si ricorda la tracciabilità dei pagamenti. Laddove siano solo parziali il rimborso avviene in maniera proporzionale rispetto alle somme effettivamente pagate.

---

d'impronta più liberale del nostro. È il caso di ricordare che in quei Paesi lo Stato interviene con leggi di sostegno all'editoria, diverse dalla nostra e tra loro, ma pur sempre accomunate dal rifiuto del principio teorico del "non intervento dello Stato".

In buona sostanza, la domanda che dobbiamo porci quando si parla di abrogare la legge dell'editoria in ragione di un principio liberale è: "quale liberalismo si invoca?". Come capita nei dibattiti, per meglio sviluppare alcune considerazioni sull'argomento, torna utile prendersi un interlocutore di comodo, come Piero Ostellino in un suo esemplare articolo di pochi anni fa sul Corriere della Sera: *"Da 300 anni - scrive Ostellino - da Mandeville a Smith, da Hayek a Max Weber - passando persino da Marx, che non a caso voleva far nascere artificialmente l'«uomo nuovo» - fino a Popper, è provato empiricamente che sono gli individui e i loro interessi a muovere il mondo e che il libero perseguimento dei propri interessi da parte dei singoli produce inconsapevolmente un beneficio pubblico"*<sup>44</sup>.

Su quel "libero perseguimento dei propri interessi da parte dei singoli" e su quel "inconsapevolmente produce un beneficio pubblico" si gioca gran parte della partita tra gli stessi liberali e non soltanto tra liberali e riformisti cattolici, laici e socialisti. Potrei limitarmi alla battuta *"Il pastore cerca sempre di convincere il gregge che gli interessi del bestiame e i suoi sono gli stessi"*, attribuita a Stendhal. Ciò che voglio invece evidenziare è che nel dibattito italiano si tende a ragionare per categorie ideologiche, come se la grande storia non procedesse inesorabilmente per proprio conto, sotto la spinta di movimenti, lotte e conflitti sociali. Si è soliti commettere due imperdonabili errori: uno, quando si pretende di tagliare con l'accetta le dottrine politiche come fossero immutabili; l'altro, appunto, quando si dimentica la grande storia e la spinta di movimenti reali. Se ad un liberale che guarda con sospetto lo Stato ha sempre corrisposto un cattolico sociale e un socialista riformista che guardano con sospetto la metafisica dell'Io, nella realtà sociale e politica le forze e le regole del gioco si sono misurate con l'una e l'altra idea, finendo per contaminarsi e talvolta per confondersi, sotto l'urgenza delle esigenze sociali e nella complessità dello scontro sociale. La Legge, ispirata ad una visione dell'intervento dello Stato laddove e ogniqualvolta il mercato, parliamo qui di editoria, genera oligopoli e barriere all'ampliamento del pluralismo delle libere voci informative, resta un mezzo per accrescere e garantire più ampie libertà.

Bisogna, insomma, guardarsi dalla caricatura del liberalismo fatta talvolta da taluni improvvisati liberali. La lezione che ci viene dal concreto agire politico dovrebbe indurre ad una più attenta analisi delle legislazioni liberali europee. In Europa, il pensiero liberale, riformista cattolico, laico e socialista, si sono prodigati a rimuovere gli ostacoli alla libertà ed equità, accrescendo le opportunità, in modi e misure diverse, ma con il medesimo obiettivo: garantire sviluppo ed equità. Chi pretende di riportare indietro l'orologio della storia fa un salto indietro. Chi pensa che il governo si deve metter da parte e lasciar fare, dimentica che la libertà di scelta non può prescindere dalle condizioni ambientali. Quando il "quarto potere" è concentrato in poche mani private hai un bel da dire che "il libero perseguimento degli interessi individuali" porta ad un beneficio pubblico. Vorrei fare una seconda riflessione che riguarda più direttamente la lettura politica, spesso di comodo, dell'Europa democratica del secondo dopoguerra. La diatriba tra liberismo e statalismo come chiave interpretativa utile a scrivere sulla lavagna i buoni e i cattivi è nel migliore dei casi pura accademia, nel peggiore falsificazione storica. Nell'Europa libera del dopoguerra, quasi

---

<sup>44</sup> *Il Software liberale non funziona con i falsi riformisti*, Piero Ostellino, *Corriere della Sera* del 13 gennaio 2007

---

ovunque la politica ha fatto spazio allo Stato in economia ed anche nell'editoria: basterebbe citare la televisione pubblica, Bbc in GB, France 2 in Francia, TVE in Spagna, ARD in Germania, la Rai in Italia seppur caratterizzata negli anni da una pessima gestione. Più in generale, nella liberale Gran Bretagna i laburisti di Attlee affermarono il loro progetto di Welfare State. Altrettanto fecero i socialdemocratici scandinavi, vivendo una lunga stagione di vita riassunta nello slogan "dalla culla alla tomba". La Francia di De Gaulle si ispirò allo statalismo per uscire dalla crisi della Quarta repubblica. Soltanto la Germania di Adenauer fu dichiaratamente antistatalista, ma nella realtà, alle prese con disoccupazione e immigrazione, mise mano ad una economia *sociale* di mercato. Da noi, il dissesto era tale che senza lo Stato e la sua presenza nell'economia ben difficilmente si poteva realizzare la ricostruzione in tempi brevi. E poi c'è il *ma* degli industriali privati. Se penso ai grandi industriali, di loro potremmo pirandellianamente dire: "... ed ecco qua tutte queste donne a crocchio, con tanto di pancia senz'esser gravide". Liberisti? Ma quando? Non nasce quasi mai da loro un progetto, un'idea nuova che non richieda soldi dello Stato. "L'imprenditoria nazionale avvezza da sempre ai pannicelli caldi dell'autarchia" non è una battutaccia toscana del liberale Montanelli. È la storia di questo nostro Paese. Fanno eccezione i piccoli e medi imprenditori di cui, fortunatamente, è ricca l'Italia.

In questa epoca di globalizzazione si tenta di ridurre tutto il passato e il presente ad una competizione fra liberalismo/liberismo e statalismo. Ne stiamo subendo i danni e assistendo alle smentite pratiche. Nel settore dell'editoria, occorre evitare gli uni e confermare le smentite all'astratta teoria liberista, con scelte legislative favorevoli al sostegno all'editoria, presenti in ogni Stato democratico europeo pur con modalità diverse l'uno dall'altro. Insomma, l'Italia non è una anomalia in Europa, almeno in questo.

Il dovere del ricercatore, perciò, è quello di scovare ed evidenziare anche gli estremismi, rappresentati dagli statalisti superstiti che teorizzano "tutto dentro lo Stato" ai liberisti epigoni dell'antica scuola austriaca convinti che "il finanziamento dello Stato della cultura è il modo più sicuro per distruggerla" ovvero che "una cultura finanziata dallo Stato è necessariamente asservita, e quindi non è cultura"<sup>45</sup>. Viene messo su un identico piano lo Stato di diritto e democratico con lo Stato totalitario. Invocando, ahinoi, il pensiero liberale.

Venendo all'oggi, nella discussione teorico-pratica attorno alla legge sull'editoria, su cui Governo e Parlamento si accingono a mettere mano all'interno della legge di stabilità per il 2014, l'argomento vero e più forte resta perciò quello che attiene alla capacità di mettere in sintonia la legge dell'editoria con l'evoluzione del mercato: criteri di selezione degli editori – a cominciare dai piccoli – che meritano di accedere ai contributi pubblici, incentivi al lavoro, all'innovazione tecnologica, a nuove figure professionali dell'editoria digitale, con misure di tutela delle fonti e dei diritti d'autore nel web, e così via. Infine i soldi; la più controversa questione in questa epoca di crisi della finanza pubblica, che andrebbe affrontata garantendo un livello di finanziamento adeguato e stabile, per scongiurare ulteriori chiusure di testate e altri posti di lavoro persi.

Il comparto dell'editoria è talmente importante, al pari della cultura e dell'istruzione, per la vita democratica del nostro Paese, che persino le Regioni si stanno muovendo a favore dell'editoria con proposte di Leggi regionali ad hoc, in taluni casi, come nella Regione Toscana e Puglia già

---

<sup>45</sup> *Lo Stato che finanzia la cultura è per forza totalitario*, Giovanni Birindelli, *L'Indipendenza quotidiano online*, 8 maggio 2013

---

approvate. Certo, non va dimenticato il detto “aiutati che Dio ti aiuta”: l’industria dell’editoria cartacea, che ha alle spalle secoli di vita, ma è - non senza colpa - minacciata dall’avvento del web e dei nuovi media, deve innanzitutto far leva sulla autonoma capacità di sperimentare nuove soluzioni. Qualunque legge dell’editoria non può supplire l’intraprendenza imprenditoriale, di grandi medi e piccoli editori.

# LE RISORSE UMANE “DIGITALI” NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Giampaolo Teodori

**Abstract:** Il percorso di rinnovamento della Pubblica Amministrazione italiana passa necessariamente attraverso la revisione degli assetti organizzativi e la nuova mappatura delle professionalità. La digitalizzazione delle procedure importa per ciascuno dei differenti Settori della P.A. esigenze di revisione delle capacità del Personale soprattutto in relazione alle tematiche della sicurezza informatica e della privacy.

Il Saggio, partendo dallo *status quo* dello sviluppo tecnologico, delle caratteristiche strutturali e delle carenze economiche-finanziarie delle PA, vuole rappresentare i trend della evoluzione informatica delle competenze del Personale e del conseguente necessario rinnovamento dei Profili e delle Funzioni.

**Abstract:** The way of change in Italian Public Administration necessarily goes through organization review and new professionalism mapping.

Procedure's digitalization cause, in the different sectors, demand review of Personnel capacity, especially in topics of informatics security and privacy.

This Issue, starting by actual situation of technologic development, structural characters and economic-financial deficiency, reveal trends of informatics growth in the Personnel competences area and consequent imperative updating of Profiles and Functions.

## 1. Lo Status quo dell'Organizzazione della PA

L'analisi di prospettiva che la presente trattazione intende proporre deve partire necessariamente dall'assunto della sproporzione oggi esistente in Italia tra il grado di sviluppo delle tecnologie informatiche e della comunicazione nella società civile e lo sviluppo informatico e telematico della Pubblica Amministrazione.

Politiche di programmazione che si sono rincorse dai quasi 15 anni delle prime produzioni normative inerenti l'E-Government, carenti e disordinate dal lato istituzionale e dal lato dell'utilizzo delle risorse disponibili, hanno prodotto un gap difficilmente colmabile nel medio termine.

L'avvicinarsi dei diversi colori politici, la ristrutturazione formale di Ministeri ed Enti di coordinamento senza rafforzamenti sostanziali, la naturale disomogeneità discendente dai primi approcci chiaramente sperimentali e 1.0, cioè non interoperabili e ripetibili, anzi molte volte quasi artigianali, ed inoltre una produzione normativa pletrica e slegata dalle applicazioni reali, hanno prodotto tutto questo.

ARTICOLO PERVENUTO IL 13 MAGGIO 2013, APPROVATO IL 3 GIUGNO 2013

---

A ciò si aggiunge lo storico diverso livello di partenza delle strutture istituzionali a livello territoriale per nulla stemperato anzi accentuato da una revisione costituzionale nell'indirizzo della maggiore autonomia dallo Stato Centrale, che ha prodotto un *digital divide* di tale ampiezza tra Regioni del nord e Regioni del sud, da riproporre tautologicamente a livello tecnologico quella questione meridionale sorta all'indomani dell'unità d'Italia con la necessità di uniformazione amministrativa del regno.

La velocità del progresso tecnologico e le recenti politiche di tagli della spesa pubblica e del Personale hanno completato il percorso fino alla linea di arrivo dell'attualità ove l'Amministrazione Pubblica e la Politica, che ne regge le sorti, lungi dall'essere volano dello sviluppo dell'economia e della società si trasforma mefistofelicemente e viene percepita oggettivamente come tale, in nemica del cittadino e fossore dell'impresa.

I profili storici sociali e psicologici di tale risultato non interessano tale trattazione, ma la scarsa coesione di una comunità rappresenta l'elemento di base del fallimento delle politiche della cose di tutti, ed investe necessariamente il territorio ed i servizi per la collettività che vi insistono.

Poiché tali servizi si realizzano oggi attraverso la tecnologia, la medesima è coinvolta nel meccanismo essendo percepita, ove sia carente, in disservizio o assenza di servizio, ed ove sia presente, in appesantimento verso l'utenza (si pensi ad esempio alla percezione degli imprenditori della PEC obbligatoria a fronte di Amministrazioni Pubbliche che non ne fanno ancora uso oppure agli adempimenti inerenti la tutela della riservatezza in azienda)

A tutto questo è necessario porre dei rimedi immediati che partano necessariamente da un rinnovamento politico, ma dal lato istituzionale, che è quello che qui interessa, si ritiene necessario ripartire da chi l'amministrazione la fa e cioè dai Lavoratori Pubblici.

Di qui il tema della trattazione: le Risorse Umane nella P.A. digitale.

Il percorso da seguire è in prima battuta quello delle trasformazioni degli assetti organizzativi con relazione allo sviluppo delle nuove tecnologie, in secondo luogo la volontà di rinnovare le piattaforme programmatiche per quello che concerne il reclutamento e la riqualificazione del Personale, infine la definizione di nuove professionalità che tengano conto di nuove esigenze di cui il Sistema Pubblico si deve far carico rispetto al "vivere civile telematico".

Gli esempi delle manifestazioni di tali esigenze sono innumerevoli e attribuibili più agli "*initianda*" che ai "*perficenda*" dal punto di vista della loro realizzazione. A fronte di dettami normativi perfettamente vigenti, si realizzano a cascata istituti, diritti, strutture amministrative, piattaforme e strumenti di e-government ancora da venire pur risalendo a molti anni or sono: l'esempio più lampante e noto è quello della carta di identità elettronica, ancora oggi oggetto di dispute, e realizzata normativamente più di dieci anni fa. Ma cosa ne risulta strutturalmente degli Uffici di coordinamento dell'E-Gov presso le Amministrazioni che dovrebbero sostituire le Aree dell'Informatica? Ed il telelavoro risalente alle "Bassanini" della fine del precedente secolo? Inoltre tutte da scrivere istituzionalmente e professionalmente sono le pagine inerenti la sicurezza informatica degli Apparati Pubblici.

Carenze economiche per i necessari investimenti, eccessive esternalizzazioni dei servizi informatici, anche con l'istituzione massiva di soggetti in house, e quindi incapacità gestionale e manutentiva su di essi da parte del Personale, conseguenza di un "parco Dipendenti" anagraficamente avanti con gli anni per effetto della mancanza di nuovi accessi limitati dal blocco del turn over, politiche di riqualificazione e formazione frastagliate poiché male indirizzate, rivolte spesso a personale

---

impiegatizio scarsamente motivato e non alla dirigenza, o a scarsa levatura pratico applicativa rispetto agli status quo tanto da risultare sterili, sono le tessere che rendono difficile la realizzazione del mosaico dell'informatizzazione della PA e della individuazione del "Lavoratore Pubblico digitale".

Ma l'evoluzione digitale 1.0 che ha caratterizzato il primo decennio del 2000 ha prodotto comunque i suoi frutti sostanziali in termini di modificazioni degli assetti organizzativi. Ciò non è avvenuto in un'ottica di programmazione che mettesse a braccetto evoluzione informatica e dotazioni organiche ma in un'ottica emergenziale e di pura sopravvivenza amministrativa legata alla scarsità delle risorse economiche e al divieto di nuove assunzioni.

Così le Amministrazioni, soprattutto quelle territoriali, dovendo garantire servizi alla cittadinanza nel senso della sussidiarietà ed un minimo ammodernamento interno in senso digitale e coerente con le esigenze di controllo della spesa, hanno proceduto ad una cernita delle professionalità necessarie individuando, nelle funzioni dell'Ordine Pubblico (polizia Locale) e dei Servizi Sociali, le volontà assunzionali di Personale dedicato alla collettività e nelle Funzioni Informatiche e Amministrativo-Contabili, le assunzioni di Personale del back office.

Testimoni di questi trends sono i bandi di concorso pubblicati sulle fonti di conoscenza ufficiale, limitati prettamente a tali professionalità, ma anche disposizioni normative più generali a livello nazionale, che prevedono esplicitamente il divieto di assumere Personale di bassa professionalità dedicato ai servizi di anticamera e assistenza documentale cartacea (i Commessi): ciò in relazione all'utilizzo diffuso e massivo all'interno delle PA della posta elettronica ormai sostitutiva dei cosiddetti "Camminatori" (che nonostante tutto venivano assunti nel 2012 nella Regione Siciliana in omaggio alla tradizione consolidata ma assolutamente fuori dal tempo delle "inforate" di Personale anni 70-80).

Gli ultimi tre anni di avvicendamenti governativi e proliferazioni normative manifestanti esigenze di riforma nell'ottica del risparmio e della modifica degli assetti istituzionali non hanno modificato il quadro, anzi le clamorose marce indietro a colpi di sentenze della Corte Costituzionale, vedi l'annullamento del riordino delle Province e dell'accorpamento ed eliminazione delle società in house<sup>1</sup>, ne hanno oscurato ancor più le tinte rendendo il quadro più confuso.

Nel frattempo l'evoluzione tecnologica ha portato nuovi frutti la cui maturazione rende necessaria la nascita di nuove professionalità nelle Strutture: ci si riferisce in particolare al Cloud Computing, all'Open Data e alla conseguente tutela verso il Cybercrime, sempre più rivolto agli apparati pubblici attraverso la violazione dei sistemi, il furto dei dati, il crashing dei servizi on line. La rivoluzione dello smartphone e delle App per la Pubblica Amministrazione rappresentano poi l'ultima frontiera di un rapporto tra PA ed Utente sempre più interattivo e virtuale i cui sviluppi rappresentano il prodromo di un'Amministrazione 3.0 ancora da venire.

Prima di passare alla individuazione di modelli di professionalità innovativa risulta necessario, anche sulla base delle esperienze redazionali e gestionali dello scrivente, volgere lo sguardo al tema connesso dell'evoluzione digitale delle procedure selettive.

Il tema del concorso pubblico elettronico e quindi delle possibilità di gestione di procedure selettive attraverso gli strumenti elettronici ha trovato in Italia sviluppi sia dal lato normativo che

---

<sup>1</sup> C.Cost. Sentenza n. 229/2013

---

dal lato operativo della concreta gestione delle relative attività amministrative.

L'attenzione è stata appuntata per l'intero sulla virtualizzazione dell'attività documentale inerente le procedure e quindi pubblicazione on line dei bandi e delle notizie e comunicazioni inerenti il concorso, domande on line di partecipazione, gestione delle selezioni attraverso strumenti informatici.

Si tratta di approcci non privi di difficoltà iniziale, vissuti fin dalla fine degli anni 90 quando non vi era nemmeno una norma che legittimasse la gestione digitale di tali attività e che oggi trova invece vaste forme applicative, anche perché obbligatorie<sup>2</sup>.

Ma l'orizzonte evolutivo è lungi dall'essere completo soprattutto per quello che riguarda le possibilità gestionali on line delle selezioni vere e proprie sulle quali non è stato in pratica possibile intervenire, viste le condizioni normative di necessaria ottemperanza ai principi di imparzialità e *par condicio* e vista la naturale litigiosità processuale inerenti tali processi (tipicamente italiana e connessa alla numerosità e alle aspettative dei concorrenti in un contesto di carenza sistemica di posti di lavoro fissi).

Una frontiera accessibile resta quello della valutazione on line algoritmica di titoli oggettivamente quantificabili: ciò in particolare per limitare la numerosità dei candidati alle prove selettive vere e proprie. Ma le tecnologie attuali non sono sufficienti a proporre modelli certi e trasparenti che sostituiscano le prove concorsuali a test o ancor di più le prove scritte in ordine alla garanzia di isolamento del candidato e del non utilizzo di strumenti, anche informatici, surrettizi e violativi pertanto della condizione di parità.

Nella gestione delle prove l'informatica è rimasta sullo sfondo come mero strumento di realizzazione della selezione e non come modello gestionale della selezione stessa: sotto tale punto di vista sono possibili comunque sviluppi quali ad esempio Apps per le esercitazioni sui test prima delle prove vere e proprie oppure l'erogazione dei questionari virtuali delle domande attraverso tecnologia wi-fi sui tablet in possesso dei candidati: ma nulla che sostituisca la gestione onerosissima sia dal lato economico che professionale delle sedi fisiche di prova.

Passi in avanti possono essere fatti per velocizzare le operazioni concorsuali, come ad esempio riconoscimenti dei candidati all'ingresso attraverso la lettura di codici a barre contenenti i dati delle iscrizioni oppure dirette streaming delle operazioni di correzione delle prove a test attraverso i relativi sistemi informatici di lettura ottica e dazione dei risultati di prova e graduatoria, nella fase successiva alla prova, gli accessi agli atti on line personali alle prove di concorso; ma nulla ancora che possa sostituire con garanzia di certezza del procedimento le prove su carta con le matite copiative.

Tutto ciò dal lato delle operazioni di concorso, dal lato istituzionale invece appare necessario e sicuramente fattibile, alla luce delle normative che rendono valore legale alla pubblicità su Siti internet delle Amministrazioni, procedere alla centralizzazione delle pubblicazioni on line sui concorsi, anche attraverso la realizzazione di vere e proprie centrali di committenza concorsuali sul modello dei portali degli appalti a livello nazionale e regionali (es. Consip e Intercent).

In tal modo verrebbe meno l'attuale polverizzazione dei dati sui concorsi sui singoli Portali delle Amministrazioni a cui la Gazzetta Ufficiale on line da sola non riesce a ovviare e verrebbe data

---

<sup>2</sup> Su ciò paradigmatica è l'esperienza del sistema "step one" nell'ambito dei corsi-concorsi del Progetto Ripam attuato dal Formez.

---

maggior garanzia di uniformità rispetto agli standard procedurali attraverso bandi e prove - tipo. La revisione del sistema delle Scuole della Pa attraverso il recente D.P.R. 16 aprile 2013, n. 70 ha modellato un sistema di questo genere per le Amministrazioni centrali; lo stesso potrebbe avvenire a livello territoriale attraverso la funzione Regionale od Enti di coordinamento Stato – Autonomie.

Chiuso con questo sguardo all'attualità ed alla prospettiva dei concorsi elettronici in Italia possiamo ora tornare al tema centrale della presente trattazione delle nuove professionalità.

## 2. Le Risorse Umane “Digitali”

Procedere a tipizzazioni professionali risulta essere molto difficile a causa delle differenze istituzionali delle Amministrazioni legate alla funzione, alla dimensione territoriale, al bacino di utenza al “*core*” cioè alle funzioni principalmente svolte ed a una molteplicità di fattori che a livello di amministrazioni locali assume il carattere di individualità, quasi fossero dei microcosmi (questa autonomia è stata sancita dal D.lgs n. 165/2001 e rafforzata con l'affermazione costituzionale del principio di sussidiarietà). Ciò non solo tra Amministrazioni diverse ma anche tra Amministrazioni dello stesso tipo dove le professionalità vengono stabilite attraverso regolamenti autonomi a seconda delle necessità sommariamente suddescritte.

Per fare degli esempi che chiariscano il concetto si pensi alle differenze tra il Funzionario Contabile di un Ministero ed il Funzionario Contabile di una Azienda Ospedaliera: competenze, capacità, finanche motivazioni portano a differenze immense quanto a requisiti di professionalità. Per quello che riguarda i Funzionari in una medesima tipologia di Ente si pensi alle differenze di ruolo tra il Ragioniere di un Comune piccolo ove la differenza Settoriale è evanescente e tutti debbono saper fare tutto ed il Ragioniere di un Comune di grandi dimensioni dove la Settorialità, la ripartizione territoriale portano il Lavoratore ad una specializzazione ed in generale ad una parcellizzazione delle competenze.

Tutto ciò è più che logico ma la digitalizzazione impone revisione nel senso di standard professionali che non contemplino esclusivamente e banalmente livelli base di conoscenze informatiche (così come previsto sin dal 2001 all'art. 37 del D.Lgs. 165/2001) ma ricomprendano

- capacità di compulsare, gestire, monitorare procedimenti elettronici;
- capacità di interoperare e di interfacciare con gli altri Settori interni e con altre amministrazioni a livello sistemico con le differenziazioni procedurali sottese ad ogni tipologia di funzione;
- capacità di interpretazione delle dialettiche tra il diritto amministrativo in genere e lo strumento informatico a seconda delle funzioni svolte con la realizzazione ad esempio di contabilità pubblica digitale, di servizio Legale informatizzato, di funzioni di polizia locale innovative;
- capacità di utilizzo di strumenti “specializzati” quali ad esempio per le funzioni di polizia palmari di verbalizzazione e riscossione multe, per le funzioni dell'urbanistica sistemi di georeferenziazione e di controlli di abusi;
- capacità per i Lavoratori in contatto con il Pubblico di relazionarsi con gli strumenti di comunicazione informatici secondo standard che prevedano la massima soddisfazione dell'utenza attraverso i Siti e le comunicazioni ad hoc come previsto;

- 
- capacità di interpretare digitalmente i nuovi canoni di performance e valutazione di cui al D.Lgs n. 150/2009 sia dal lato del valutatore che del valutato.

La Legge 241/1990 si reimposta in tutti i processi lavorativi a livello elettronico attraverso la norma di cui all'art. 3 bis e fa dello strumento digitale non un accessorio a servizio del procedimento ma esso stesso la consustanziazione del procedimento: l'informatica si fa essa stessa procedimento attraverso software mutuati quasi sempre da precedenti applicazioni aziendali private che hanno trovato poi applicazione nella PA (si pensi ai sistemi di trasmissione on line delle candidature per posizioni aperte in azienda attraverso form telematici avviatisi sin dagli anni '90, dai quali poi è discesa la prima sperimentazione per le domande di concorso on line, realizzatesi normativamente in maniera diretta solo nel 2012 con il Decreto "semplificaitalia"<sup>3</sup>).

È questa la base per avviare sostanzialmente l'Amministrazione Pubblica 2.0: la PA è fatta di persone che devono essere in grado di lavorare sulle nuove tecnologie. Le caratterizzazioni e le tipizzazioni che seguono costituiscono paradigmi generali di professionalità settoriali di base, fungibili in ogni amministrazione.

Verranno utilizzate denominazioni non tipizzate secondo schemi di professionalità tradizionali poiché già in utilizzo nei Regolamenti di organizzazione: ciò per abbozzare meglio il carattere di innovatività che insiste su indicazioni legislative già presenti (si pensi al dlgs 286/99 sul monitoraggio contabile finanziario) e realizzatesi attraverso strutture già composte. In via di ulteriore specificazione verranno infine resi modelli più specifici per professionalità aventi spiccate caratterizzazioni (es. il funzionario di polizia locale digitale): ciò per meglio comprendere "sul campo" gli effetti sulle capacità e sulle mansioni delle nuove tecnologie.

- **Giurista dei Sistemi informatici Pubblici**
- **Analista della Contabilità e della Finanza Pubblica telematica**
- **Esperto del Personale e dell'Organizzazione Digitale**
- **Esperto per la Comunicazione Pubblica elettronica**
- **Esperto del Coordinamento E-Government**

Queste ad avviso dello scrivente sono le categorie "matrice" di cui ho parlato prima. Si analizzeranno le loro caratterizzazioni sulla base delle più recenti innovazioni tecnologiche e delle funzioni attribuite dai provvedimenti più recenti in uno con i necessari requisiti a livello culturale. Gli elementi da analizzare schematicamente e se vogliamo "tradizionalmente" secondo i modelli da sempre contenuti negli Ordinamenti delle Professionalità delle PPAA. sono pertanto

- **Requisiti**
- **Capacità e professionalità**
- **Ruoli**
- **Mansioni**

### **Giurista dei Sistemi Informatici Pubblici**

I requisiti professionali per l'accesso alle funzioni giuridiche nella PA trovano oggi necessariamente connotazioni diverse rispetto a pochi anni or sono quando prevaleva l'amministrazione cartacea. Le dinamiche procedurali conoscono passaggi in cui l'automazione la fa da padrona in relazione

---

<sup>3</sup> D.L. 9 febbraio 2012, n. 5 convertito in L. n. 35/2012

---

soprattutto agli aspetti formali del rispetto dei termini (si pensi alle scadenze automatizzate nelle gare on line) ed alla ricettività degli atti (con la sostituzione della raccomandata con la PEC).

Resta l'esercizio della discrezionalità nelle attività provvedimentali ove i contenuti motivazionali e quindi prettamente giuridici sono imprescindibili.

I Requisiti culturali del Giurista della PA devono pertanto partire dalle conoscenze tradizionali del diritto amministrativo nella sua parte generale, ma vanno riletti completamente nella parte applicativa ove gli atti sono retti normativamente tutti dall'informatica e la telematica.

L'Università non acquisisce ancora nei corsi di studi questi elementi totalmente destrutturanti il diritto amministrativo tradizionale; è necessario allora modificare tali corsi concentrandosi sulle normative del Codice della PA digitale e prevedendo specializzazioni come quella del Giurista dei Sistemi Informatici che per la PA rappresenterà il pilastro della struttura burocratica telematica.

Le capacità si sostanziano fundamentalmente nella capacità interpretativa di intersezione del diritto amministrativo con i processi informatici. Occorre imperniare le procedure informatiche in generale sui principi di trasparenza, imparzialità dell'operare amministrativo ed, a seconda della tipologia procedimentale, piegare i passaggi informatici a crismi quali quello dell'evidenza pubblica, della par condicio ed ancora del corretto trattamento dei dati.

Il rilievo dell'ottemperanza alle norme a tutela della privacy è centrale nel *know how* del Funzionario giuridico-informatico poiché l'accessibilità telematica conosce dinamiche espansive tali da richiedere il necessario temperamento con tali normative: si pensi alla pubblicità telematica degli atti, ed all'accesso agli atti on line, richiedenti, la prima, la considerazione della tipologia di dati posti on line (es. graduatoria per l'assegnazione di case popolari), la seconda, le modalità riservate (es. password o carta di identità elettronica) per visionare e acquisire l'atto dal fascicolo informatico.

Poi bisogna applicare informaticamente le condizioni previste negli atti normativi-regolamentari: es. se un bando di concorso prevede come condizione di partecipazione un determinato voto di laurea è necessario che il sistema di trasmissione della domanda preveda quel voto di laurea come condizione informatica per andare avanti nella compilazione del modello informatico.

### **Analista della Contabilità e della Finanza Pubblica telematica**

La Contabilità pubblica ha conosciuto trasformazioni che sono andate di pari passo con l'evoluzione tecnologica e che l'hanno vista trasformarsi da mero strumento di gestione a strumento per l'*accountability*, concetto questo che contiene in sé il principio dell'amministrazione di risultato, basata su strumenti e sistemi che monitorano l'andamento della spesa rispetto agli strumenti programmatici/strategici e che normativamente è stata realizzata a partire dal D.lgs. 286/1999.

In tale Decreto sono previsti all'art. 9 i sistemi automatizzati rilevanti ai fini del sistema di controllo, e riguardanti la rendicontazione contabile della singola amministrazione, i sistemi e le procedure relativi alla gestione del personale i sistemi e le procedure relativi al fabbisogno ed al dimensionamento del personale nonché relativi alla rilevazione delle attività svolte per la realizzazione degli scopi istituzionali (erogazione prodotti/servizi, sviluppo procedure amministrative), i sistemi e le procedure relativi all'analisi delle spese di funzionamento (personale, beni e servizi) dell'amministrazione nonché i sistemi e le procedure di contabilità analitica.

Programmazione, controllo, gestione, rendicontazione, quindi, sia dall'interno che dall'esterno, attraverso strumenti informatici che possono fungere da garanzia del controllo verticale Stato-

---

Autonomie, come avviene nei sistemi SICO per il Personale Pubblico e SICOGE per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria.

La figura del Funzionario Contabile ne esce completamente trasformata ed a tutti i livelli centrali e locali necessita di capacità informatiche gestionali. Questo in relazione alle nuove norme che si sono affastellate negli ultimi anni e che hanno visto il debutto per quanto riguarda i pagamenti del mandato informatico, della fatturazione on line che a partire dal 2013 con il d.m.e.f. n. 55 ha imposto la necessità di adeguare infrastrutture informatiche, sistemi contabili e procedure interne per la ricezione e la contabilizzazione dei flussi elettronici, nonché la conservazione sostitutiva degli atti di spesa (mandati, ordini di accreditamento, ordini di pagamento, decreti di impegno etc.). Dal lato strategico le funzioni di Audit economico-finanziario rappresentano le condizioni per la garanzia di qualità della Pubblica Amministrazione poiché la pongono dinanzi all'oggettività del rapporto mezzi economici-finalità: sotto tale punto di vista allora la competenza dell'Analista deve estendersi ai campi della gestione del personale in termini di performances, procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento all'esterno, meccanismi di gestione e rendicontazione di fondi nazionali e comunitari, sostegno agli organi di revisione contabile.

I pagamenti informatici previsti all'art. 5 del Codice della PA Digitale completano il quadro evolutivo della trasformazione amministrativa avviata nei procedimenti finanziari ed in via di completamento attraverso la predisposizione delle Linee Guida da parte Banca d'Italia<sup>4</sup>. L'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici facilita la messa a punto di processi fortemente automatizzati per la gestione e riconciliazione dei pagamenti da parte della Pubblica Amministrazione, caratterizzando la nuova professionalità dell'Analista in termini di efficienza attraverso nuovi cruscotti di monitoraggio delle entrate.

### **Esperto del Personale e dell'Organizzazione digitale**

In una prospettiva di trasformazione degli assetti interni dell'Amministrazione, la figura dell'Esperto del Personale o comunque del Responsabile delle Risorse Umane acquisisce una centralità strategica ove in precedenza assumeva ruoli di carattere meramente amministrativi.

Le riforme che hanno portato alla trasformazione concettuale dal pubblico impiego al lavoro pubblico impongono la revisione degli assetti in termini di monitoraggio delle prestazioni, valutazione e premialità, corretta allocazione delle risorse umane e corrispondente mobilità, reclutamento e selezione delle risorse umane esterne ed interne, formazione e riqualificazione, tenuta dei rapporti con i Sindacati ed ovviamente ancora amministrazione del personale.

Il rinnovo delle competenze in senso digitale permea ogni aspetto di questa Professionalità: la valutazione della performance organizzativa ed individuale si sostanzia attraverso degli indicatori che assumono il rilievo dell'oggettività attraverso la parametrizzazione di sistemi informatici che

- **misurano gli obiettivi operativi per attività e indicatori con sistemi di pesatura**
- **associano e pesano gli obiettivi operativi a dipartimenti, settori e al programma di governo;**
- **procedono alla storicizzazione delle misurazioni dell'obiettivo operativo e dei target trimestrali;**

---

<sup>4</sup> Vedi <http://www.digitpa.gov.it/categoria/tag/payment>

- 
- **producono Report per obiettivi individuali, obiettivi strategici annuali e trimestrali e risultati ottenuti;**

Il Responsabile del Personale deve ovviamente conoscere tali sistemi ma deve essere in grado di impostarne i parametri per porre in condizione l'OIV di procedere alle valutazioni ad esso pertinenti del personale dirigenziale e non.

In ordine all'allocazione ed utilizzo delle risorse umane nonché alla mobilità assume ruolo centrale il fascicolo personale del dipendente. Questo strumento, attivato in forma elettronica, costituisce uno strumento essenziale del *policy making* nella PA poiché in esso è possibile definire, al di là degli aspetti di ordinaria amministrazione legata ad assenze-presenze e stato di servizio in generale, lo skill professionale-esperienziale del Dipendente. Il fascicolo personale, non più una mera raccolta documentale cartacea ma un vero e proprio giacimento di informazioni tecniche, costituisce la base per avviare quei processi di mobilità previsti nel Dlgs n. 150/2009 art. 48 e ss., processi questi immaginati nel contesto della Riforma per una gestione esclusivamente telematica attraverso il Portale della Mobilità Nazionale e possibile anche attraverso borsini della mobilità interna gestiti a livello regionale o a livello interno all'amministrazione (soprattutto se di grandi dimensioni).

Il ruolo del Responsabile "digitale" delle R.U. assume particolare rilievo nella parametrizzazione dei bandi della mobilità e nella corrispondente individuazione dei parametri di funzionamento dei sistemi informatici di valutazione dei titoli in uno con l'esercizio "tradizionale" della discrezionalità tecnica. Gli stessi processi vengono seguiti per il reclutamento e la selezione del Personale dall'esterno attraverso i concorsi pubblici elettronici e dall'interno attraverso le progressioni (vedi *ante*).

La formazione e la riqualificazione del Personale rappresentano un contesto dove il grado di interazione digitale ha raggiunto livelli di eccellenza per la scarsa rilevanza amministrativa dei processi: l'attività di formazione non ha rilievi procedurali pertanto lo sviluppo informatico è praticamente libero. L'elevato grado di interazione per i discenti garantito dalle più moderne piattaforme di e-learning permette di superare il gap naturale rispetto alla formazione in presenza. Il Responsabile deve mantenersi all'avanguardia sia riguardo agli strumenti che riguardo ai contenuti attraverso capacità inerenti l'informatica e i programmi formativi più evoluti.

Un capitolo nuovo attiene alle relazioni sindacali ed ai rapporti Datore di lavoro-Dipendenti in cui gli sviluppi informatici hanno trovato e possono trovare grossi sviluppi. Si pensi alle comunicazioni sindacali on line, alla bacheca sindacale elettronica ed alle possibilità che la tecnologia delle videoconferenze offre in relazione ad istituti "tradizionali", legati allo Statuto dei lavoratori, come quello dell'Assemblea dei Lavoratori. Anche in tali fattispecie il Responsabile del Personale deve acquisire consapevolezza delle trasformazioni delle prerogative sindacali e deve altresì porsi il problema delle relazioni tra potere datoriale di controllo e tutela della privacy del Lavoratore.

### **Esperto per la Comunicazione Pubblica elettronica**

La centralità del rapporto tra il Cittadino Utente e la Pubblica Amministrazione impone una revisione delle prerogative del Responsabile della Comunicazione: si tratta di passare da una mera responsabilità in ordine alle comunicazioni poste sul Sito dell'Amministrazione ad una vera e propria responsabilità procedimentale ove la posta in gioco è quella trasparenza di cui al recente D.Lgs "trasparenza" n. 33/2013.

Il Sito si trasforma da vetrina istituzionale a Portale di accesso ai servizi amministrativi. Ecco allora che il valore della pubblicità si lega strettamente alle informazioni di evidenza pubblica la cui

---

obbligatorietà di posizionamento sul Sito è stata sancita sin dalla L. n. 69/2009

Il Responsabile della comunicazione diventa l'elemento di raccordo tra i diversi Settori Istituzionali in ordine alla gestione del transito delle informazioni su Internet: esso rappresenta un elemento di coordinamento imprescindibile poiché mantiene le sue funzioni a livello di URP virtuale attraverso prerogative forti di accesso e gestione dei contenuti del sito e di URP reale attraverso la direzione degli sportelli per il cittadino.

Ecco allora che il ruolo del Responsabile della Comunicazione diventa poliedrico e le sue competenze non possono essere esclusivamente "giornalistiche" come previsto dalla "vecchia" Legge 150: il grado di interazione tra PA e Cittadino sta progressivamente prendendo pieghe evolutive legate alla realizzazione di strumenti di e-democracy e di progetti strategici come le Smart Communities: su di esse si staglia la nuova frontiera collaborativa tra Cittadino e Amministrazione in particolar modo nelle comunità locali. Qui strumenti istituzionali nuovi quali Refendum On Line o Crowdfunding pubblico si associano a nuove possibilità collaborative rese possibili dalle ultime evoluzioni delle telecomunicazioni come quelle delle Apps per la PA.

Le nuove Responsabilità in ordine alla Trasparenza previste si associano perfettamente alla figura ravvivandone i connotati di cogenza e di centralità per la realizzazione della cosiddetta "casa di vetro".

### **Esperto del Coordinamento E-Government**

La rappresentazione di tale figura professionale deriva normativamente dal Decreto Sviluppo bis o Decreto del "fare" n. 170/2012, attraverso l'istituzione delle Direzioni per l'Agenda Digitale, che ne rappresenta i contorni: si tratta di un profilo ad alta strategicità in quanto evoluzione in senso amministrativo-telematico della figura del responsabile del settore informatico.

I Settori informatici dell'amministrazione hanno sofferto e soffrono nell'amministrazione di due sindromi caratteristiche: una è quello dell'isolamento rispetto alle altre aree per la loro necessaria dedizione agli apparati che non sono "burocrazia" vera e propria ma strumenti per attuarla, l'altra è quella conseguente dell'essere considerati meri uffici manutentivi del fare amministrazione, una sorta di minuto mantenimento informatico che quando coinvolge aspetti più importanti viene defalcato a favore di affidamenti esterni a società private che ne svuotano di fatto le prerogative e ovviamente le professionalità, riducendoli a semplici controllori dell'esecuzione.

Queste caratteristiche ad avviso dello scrivente sono state alla base del fallimento delle politiche infrastrutturali e di investimento dell'E-Government 1.0 (vedi *ante*): la realizzazione del Settore E-Government con le relative attribuzioni in primis quella del Responsabile, mira programmaticamente a fare degli "Uffici Informatici" il cuore pulsante della nuova organizzazione digitale. L'attuazione delle volontà normative si deve rappresentare però innanzitutto come reclutamento di figure nuove: il Responsabile non deve avere esclusivamente competenze di carattere ingegneristico ma deve essere a perfetta conoscenza dei meccanismi amministrativi legati al procedimento.

Il nuovo Manager deve poter disporre di uno staff completo di figure che vanno dal semplice manutentore informatico al "Giurista dei Sistemi" visto prima. La conoscenza delle norme sull'evidenza pubblica rappresenta poi un aspetto centrale nella realizzazione di affidamenti esterni che comunque devono rappresentare un'eccezione alla regola: l'amministrazione deve essere in grado di costruire da sola i sistemi in modo da attagliarli alle proprie esigenze e

---

contemporaneamente svilupparli evolutivamente.

Si tratta di una “*autodikia*” telematica che costituisce l’unica soluzione per avviare un processo continuativo di riforma all’interno delle Amministrazioni, le cui competenze hanno trovato invece una polverizzazione oltre che per gli affidamenti esterni anche per la creazione di in-house dedicate che nella loro caratterizzazione patologica rappresentano “delegata alla delega” cioè soggetti delegati alle funzioni di stazioni appaltanti verso l’esterno dalle stesse Amministrazioni.

Le funzioni del Responsabile si inseriscono nel quadro della collaborazione applicativa dei diversi Settori all’interno dell’Amministrazione, quanto al sistema di gestione documentale, ma soprattutto all’esterno tra Amministrazioni diverse, quanto all’interoperabilità finalizzata alla semplificazione. La sua Struttura è naturalmente di ricerca e sviluppo, correntemente attenta alle vicende dell’evoluzione informatico-giuridica: per tale ragione va delineato al suo interno un modello organizzativo per Progetti e non un modello per responsabilità generali pur permanendo attività e ruoli specifici quali quelle inerenti la tutela della privacy e la sicurezza delle reti.

Altro aspetto che la figura ricomprende in termini di responsabilità è quello inerente la realizzazione dei programmi nazionali ed europei sull’Agenda Digitale. L’alto valore strategico dei due modelli impone conoscenze in ordine alla legislazione europea ed ai criteri ed alle modalità di fruizione dei Fondi Strutturali oltre che ovviamente un’alta capacità di progettazione, che liberi l’Amministrazione anche in tal caso dalla dipendenza da Consulenti esterni il cui rapporto slegato non permette un’attività organica, con relativa frequente perdita di somme fruibili soprattutto nelle nostre Regioni istituzionalmente più deboli.

Si è voluto rendere un abbozzo di ciò che nella PA dal punto di vista professionale si sta per realizzare o si realizzerà: per concludere si riporta dappresso esemplificativamente la nuova caratterizzazione professionale digitale di una figura “tipica” della nostra vita quotidiana e cioè il Funzionario di Polizia Municipale.

### **Il “Vigile Digitale”**

Come si sa le funzioni di Polizia Locale non sono relegate al semplice controllo e sanzione del traffico cittadino ma coinvolgono funzioni legate ai diversi settori dell’amministrazione come quello dell’Edilizia e dell’Urbanistica, dell’Ambiente e dell’Industria e del Commercio.

Le diverse sfaccettature alle quali la figura professionale si attaglia costituiscono un terreno di confronto assai stimolante per l’utilizzo delle nuove tecnologie e negli ultimi anni le sperimentazioni si sono susseguite a ritmo serrato investendo innanzitutto la funzione sanzionatoria attraverso l’utilizzo dei palmari per la produzione in remoto dei verbali di contravvenzione.

Il verbale e la relativa notifica rappresentano la parte finale del procedimento sanzionatorio: il palmare, con le sue funzioni, diventa “parte” del procedimento che si attua in remoto restando intatta l’evidenza pubblica. Le sue funzioni di salvataggio in remoto sostituiscono poi la fase tradizionale dell’archiviazione dell’atto

Dal lato dell’utenza è possibile pagare le multe on line con le carte di credito attraverso i portali dell’amministrazione oppure direttamente al funzionario verbalizzante dotato di pos (questo ancor di più con il pagamento ridotto possibile entro cinque giorni).

Ma l’estensione delle funzioni della Polizia Locale portano ad utilizzi della tecnologia informatica anche dal lato dell’accertamento: in particolare dal lato dell’urbanistica attraverso i sistemi GIS è

---

possibile per il Funzionario accertare ad esempio abusi edilizi, discariche abusive, oppure situazioni di pericolosità stradale: ciò anche attraverso sistemi Open data collaborativi con il cittadino che può segnalare lui stesso tali situazioni anche attraverso app dedicate su smartphone.

Alla stessa maniera la tecnologia è strumentale rispetto alle tecniche di rilievo insieme alla prevenzione degli incidenti attuata attraverso GIS per la sicurezza stradale; sistemi collaborativi sono possibili anche per la funzione di polizia commerciale in collaborazione con istituzioni quali la Camera di Commercio.

Poi sistemi collaborativi sono realizzabili sulla base dei rilevamenti del traffico e per la prevenzione del crimine mutuata con le altre forze di polizia.

Insomma, soprattutto dal lato delle funzioni amministrative e procedurali, anche una funzione così “sussidiaria”, legata cioè al principio di sussidiarietà e prossimità al cittadino, conosce risvolti applicativi tecnologici di notevole rilievo.

La tecnologia porta la pubblica amministrazione al di fuori del suo tradizionale luogo fisico: la funzione di polizia locale per lo svolgersi prettamente fuori dalle mura dell’Ente rappresenta per definizione una funzione telelavorabile, che con l’ausilio della tecnologia si priva delle sue pastoie procedurali, partecipando di converso ad una maggiore efficacia dell’azione amministrativa.

# CREARE UN DOCUMENTO INFORMATICO VA BENE, MA COME CONSERVARLO?

Franco Ruggieri

**Abstract** L'ente di normazione europeo European Telecommunications Standards Institute – ETSI – mediante il suo Technical Committee ESI (Electronic Signatures and Infrastructures), in collaborazione con l'ente di normazione italiano UNI e più precisamente con il suo “braccio informatico” UNINFO che per primo aveva iniziato a lavorare sull'argomento specifico, ha pubblicato nel maggio 2011 le norme per la realizzazione e gestione e per l'audit di un servizio di conservazione digitale, poi aggiornate ad Aprile 2012. In questo stesso anno anche ISO, l'ente di normazione internazionale, ha pubblicato una norma sull'argomento conservazione. In questo articolo si scorrono i punti salienti delle norme di ambedue gli organismi e se ne fa un rapido confronto.

**Abstract** European Telecommunications Standards Institute – ETSI – Technical Committee ESI (Electronic Signatures and Infrastructures), in cooperation with the Italian standardization body UNI and more precisely with its ITC branch UNINFO that had first began working on this subject, published in May 2011 specifications and recommendations for developing, managing and auditing digital preservation services. These deliverables were updated in April 2012. In this same year ISO, the international standardization body, published a standard on preservation. This article goes through the main items of both sets of standards and provides a brief comparison between them.

**Parole chiave** Conservazione digitale, firma elettronica, sicurezza, servizi affidabili

**Sommario** 1. Premessa, 2. Norme ETSI – UNI, 3. Norma ISO 14641-1, 4. Confronto tra norme ETSI / UNI e Norma ISO 14641-1, 5. Conclusioni

## 1. Premessa

In Italia da circa 16 anni il documento informatico ha il “permesso di soggiorno”. Infatti già il DPR 513/97 del 10 novembre 1997 diede validità e rilevanza “a tutti gli effetti di legge” ai documenti informatici, beninteso se conformi con le disposizioni di quello stesso DPR. Ne sono seguiti alcuni strumenti attuativi. Le successive vicende legislative sono state piuttosto movimentate: nel 2000 ci fu il DPR 445 che sostituiva e modificava le norme del 513/97, esso, poi, nel 2005 fu sostituito dall'ormai famoso Codice dell'Amministrazione Digitale – CAD – cioè il Dlgs 82/2005. Quest'ultimo da allora modificato tante di quelle volte che il Prof. Pierluigi

---

Ridolfi cercò recentemente di enumerare tali modifiche, ma inutilmente, perché subito dopo esse continuarono a proliferare. Al momento in cui scrivo, la più recente modifica è quella introdotta dal decreto legge 21 giugno 2013 n. 69, convertito con modificazioni dalla L. 9 agosto 2013, n. 98. Mi azzardo a dire un bestemmia, ma sono confortato in questo anche da pareri di noti giuristi: questo coacervo di modifiche, apportate talvolta con provvedimenti aventi il preciso scopo di aggiornare il CAD, ma altre volte apportare “alla muta” da dispositivi giuridici nati per trattare ben altro, ha creato alcune situazioni discordanti all’interno del CAD stesso. Per citare un caso: recentemente l’Avv. Andrea Lisi ha fatto notare che, nonostante il tentativo di fare sparire (finalmente!) il fax dai rapporti tra e con le Pubbliche Amministrazioni, questo ormai antiquato strumento può rientrare dalla finestra.

A parte questo, arriveremo mai a una stabilizzazione del CAD? Logicamente la risposta è “NO”, stante la costante evoluzione tecnologica che inevitabilmente impatta sulle procedure operative e, di conseguenza, sulla normativa, ma dobbiamo adeguarci. Speriamo, solo, che la revisione normativa avvenga in maniera illuminata e che non faccia diventare il CAD il vestito di Arlecchino. Passiamo ora all’argomento specifico di questo articolo: la conservazione.

Anche qui c’è stata una sequela di strumenti legislativi a cominciare dalla Deliberazione AIPA 24 del 1998. A oggi i più recenti, e tuttora in vigore al momento in cui scrivo, sono la Deliberazione CNIPA N. 11 del 2004 e il Decreto del Ministero dell’Economia e delle Finanze del 23 gennaio 2004.

Poi più nulla: cioè, sono quasi 10 anni che non si legifera al riguardo, eppure il CAD all’art. 20, comma 3, recita dalla sua prima versione: “*Le regole tecniche per la formazione, per la trasmissione, la conservazione, la copia, la duplicazione, la riproduzione e la validazione temporale dei documenti informatici, nonché quelle in materia di generazione, apposizione e verifica di qualsiasi tipo di firma elettronica avanzata, sono stabilite ai sensi dell’ articolo 71.*” Insomma, è dal 7 marzo 2005, o meglio dal 16 maggio 2005, data della pubblicazione del CAD in Gazzetta Ufficiale, che aspettiamo le regole tecniche relative alla conservazione. Mentre altre regole tecniche sono state pubblicate, di cui cito solo quelle sulla firma elettronica (DPCM 22/2/2013), quelle sulla conservazione sono in fase di elaborazione dal 2011, ma, almeno al momento in cui scrivo, ancora non hanno visto la luce, benché siano state completate già da oltre un anno.

Nel frattempo, però e per fortuna, gli organismi tecnici italiani, europei e internazionali si sono dati da fare, eccome! Vediamolo.

## **1.1 ETSI - UNI**

Il 12 giugno 2009 UNINFO, cioè il braccio informatico dell’organo di normazione italiano UNI, lanciò un Gruppo di Lavoro su come realizzare un sistema affidabile di conservazione che assicuri la durata nel tempo di quanto conservato. Il 15/3/2010, poi, ETSI<sup>1</sup> lanciò una analoga Specialist Task Force. Trovandomi io ad essere il coordinatore di ambedue questi gruppi di lavoro, curai che le loro attività procedessero in parallelo e infatti esse si conclusero nella stessa ultima settimana di

---

<sup>1</sup> European Telecommunications Standards Institute, uno dei tre organismi di normazione riconosciuti formalmente dalla Unione Europea

---

febbraio 2011. Le procedure per la pubblicazione di ETSI sono più rapide delle nostre (eh, sì: la nostra impostazione burocratica ha colpito anche in questo campo) per cui ETSI a maggio 2011 pubblicò i documenti TS 101 533-01<sup>2</sup> e TR 101 533-02<sup>3</sup> acquisendo così il copyright<sup>4</sup>. Facendola breve: ETSI autorizzò UNI/UNINFO a localizzare, cioè a tradurre e integrare per l'Italia, i citati due documenti ETSI. Ne nacquero i seguenti tre documenti UNI:

- 1) UNI/TS 11465-1 - Firme elettroniche ed infrastrutture (Electronic Signatures and Infrastructures - ESI) - Sicurezza nella Conservazione dei dati - Parte 1: Requisiti per la Realizzazione e la Gestione (traduzione dello ETSI TS 101 533-01)
- 2) UNI/TR 11465-2 - Firme elettroniche ed infrastrutture (Electronic Signatures and Infrastructures - ESI) - Sicurezza nella Conservazione dei dati - Parte 2: Linee Guida per l'Ispettore (traduzione dello ETSI TR 101 533-02)
- 3) UNI/TS 11465-3 - Firme elettroniche ed infrastrutture (Electronic Signatures and Infrastructures - ESI) - Sicurezza nella Conservazione dei dati - Complemento italiano a ETSI TS 101 533-1 e ETSI TR 101 533-2.

Va detto che un nutrito gruppo di lavoro UNI, mentre ne curava la traduzione, notò alcune migliorie da apportare ai documenti ETSI di cui fu, infatti, pubblicata una versione aggiornata ad aprile 2012.

## 1.2 ISO

ISO<sup>5</sup>, ispirandosi alla norma NF Z42-013 dell'ente di normazione francese AFNOR (della cui norma l'ultima versione è del 2009), nel 2006 lanciò un progetto che portò alla pubblicazione nel 2012 della seguente specifica tecnica: “ISO 14641-1:2012 – *Archiviazione elettronica -- Parte 1: Specifiche concernenti il progetto e la gestione di un sistema informativo per la conservazione elettronica delle informazioni*”<sup>6</sup>. Come si vede già dal titolo di questa norma, il suo ambito differisce da quello delle norme ETSI / UNI. Infatti, mentre queste ultime si concentrano sulla sicurezza del sistema, senza la quale esso rischierebbe di diventare un “colabrodo”, lo sforzo, francese prima e ISO poi, si concentrò sulla progettazione e sulla gestione del sistema in sé, cose indispensabili se non ci si vuole trovare davanti alla sorpresa che, magari dopo decenni, quando cioè non si può far ricorso nemmeno alla memoria di chi ha mandato in conservazione un oggetto, non si sa da che parte prendere questo “qualcosa” che magari non si riesce nemmeno a leggere.

“*Si sentiva proprio il bisogno di specifiche di questo tipo?*” Mi sono sentito più volte porre questa domanda,

---

<sup>2</sup> “Electronic Signatures and Infrastructures (ESI); Information Preservation Systems Security; Part 1: Requirements for Implementation and Management”

<sup>3</sup> “Electronic Signatures and Infrastructures (ESI); Information Preservation Systems Security; Part 2: Guidelines for Assessors”

<sup>4</sup> I documenti ETSI si possono scaricare liberamente dalla URL <http://pda.etsi.org/pda/queryform.asp>

<sup>5</sup> International Organization for Standardization

<sup>6</sup> “ISO 14641-1:2012 - Electronic archiving -- Part 1: Specifications concerning the design and the operation of an information system for electronic information preservation”

---

ma per fortuna c'è una pezza d'appoggio giuridica europea che, purtroppo, è stata spesso trascurata in quanto fa parte di una Direttiva Europea meglio nota per altri motivi. Si tratta dell'art. 26 della Direttiva europea 2006/123/CE, cioè la Direttiva "Servizi", che recita: "*Gli Stati membri, ..., adottano misure di accompagnamento volte ad incoraggiare i prestatori a garantire, su base volontaria, la qualità dei servizi?*" e chiarisce che ciò può essere ottenuto mediante certificazione, valutazione o aderenza a carte di qualità. La precedente domanda ha quindi una risposta in quanto con questi documenti si è provveduto a formulare un paradigma uniforme in Europa a cui adeguarsi per ottenere la citata "*certificazione, valutazione o aderenza a carte di qualità*".

Si può sintetizzare che su questi argomenti ci si è mossi prima in Francia e in Italia e poi negli organismi internazionali ISO ed ETSI, arrivando a conclusione più o meno nello stesso periodo. Di seguito illustrerò le caratteristiche, dapprima delle norme UNI / ETSI e successivamente di quelle ISO, per poi darvi il mio punto di vista sulla loro attuazione pratica.

## 2. Norme ETSI - UNI

Come detto sopra i due documenti ETSI sono stati tradotti fedelmente nei primi due documenti UNI, per cui parlerò solo di quelli ETSI. Il terzo documento UNI, invece, richiede una trattazione a sé e l'avrà.

Faccio notare subito il motivo per cui i documenti ETSI sono due anziché uno: il primo, il Technical Specification, è rivolto a chi deve realizzare e/o gestire un sistema di conservazione e, pertanto, è pieno di adempimenti obbligatori in quanto si rivolge anche a chi potrebbe non essere esperto di sicurezza e al quale, quindi, bisogna *imporre* alcune scelte. Il secondo, il Technical Report, è rivolto agli auditor i quali sono già di per sé certificati per svolgere il proprio lavoro e quindi non hanno bisogno che si dica loro che cosa "devono" fare, ma soltanto che cosa si raccomanda loro di tenere presente nel particolare caso della verifica di un sistema di questo tipo.

I documenti UNI sono, invece, tre perché ai due documenti di traduzione di quelli ETSI ne è stato aggiunto un altro (lo UNI/TS 11465-3) per tenere conto di norme, usi e costumi italiani.

Ma entriamo nel vivo. Premetto che andrò a volo d'uccello, focalizzandomi solo su pochi punti a mio parere di maggior interesse, altrimenti questo articolo sarebbe un inutile duplicato delle norme.

I documenti ETSI, va detto subito, sono le "norme attuative" di un precedente altro documento, sempre di ETSI: lo ETSI TS 102 573 del 2007: "*Electronic Signatures and Infrastructures (ESI): Policy requirements for trust service providers signing and/or storing data for digital accounting*". Ho sottolineato la parte del titolo che afferisce la conservazione: infatti questo documento indica le politiche anche per la firma di tali documenti che non riguardano le specifiche di cui parlerò. Di tale documento di policy i documenti ETSI oggetto di questo articolo conservano la struttura, per agevolarne l'esame sinottico, e tale documento di policy diventa quindi anch'esso necessario per realizzare un DPSP affidabile. Troviamo pertanto nelle specifiche ETSI oggetto di questo articolo tre sezioni principali:

1. Misure atte a rendere operative le norme del TS 102 573 che riguardano in generale il fornitore di servizi di conservazione (che d'ora in poi chiamerò con la sigla DPSP – Data

---

Preservation Service Provider), e cioè: aspetti legali e contrattuali, rapporti con utenti e auditor, indipendenza del fornitore da influenze esterne, ecc.

Voglio sottolineare, a proposito di “indipendenza”, che l’indipendenza decisionale del DPSP deve essere praticamente totale. Immaginiamo che cosa potrebbe succedere se esso dovesse obbedire a quanto gli ordina un utente: documenti che spariscono o vengono alterati o di cui viene modificata la data di archiviazione, ecc. Questo comporta che, nel caso di clienti del DPSP (cioè di società esterne al DPSP stesso) non ci possa essere un rapporto di dipendenza decisionale di alcun tipo; nel caso invece in cui il DPSP e il suo utente facciano parte della stessa azienda, essi devono riportare a rami gerarchici completamente indipendenti. Lo so: non è facile realizzare questa situazione, ma l’alternativa è troppo rischiosa.

2. Misure di tipo più tecnico ereditate dalla specifica TS 102 573: sono trattati i vari aspetti della firma elettronica, le misure relative all’archivio, il formato dei documenti, la conversione da documento analogico a digitale, ecc.
3. **Rapporto** con quanto indicato nella Specifica ISO/IEC 27002 che, a sua volta, fornisce misure atte ad ottenere una certificazione ISO/IEC 27001. Questa terza parte è strutturata esattamente come lo ISO/IEC 27002. Ricordo che quest’ultima norma non contiene misure Obbligatorie (“shall”), ma solo Raccomandazioni (“should”), che possono essere disattese solo dopo un attento e documentato esame delle conseguenze di una tale scelta, oppure Opzioni (“may”) che possono essere o no attuate.

Spiego ora il precedente termine “**rapporto**” con lo ISO/IEC 27002. Nei documenti ETSI in questione si riportano anche:

- a. Alcune misure indicate come Raccomandate nella norma ISO/IEC 27002 che non sono applicabili ai DPSP;
- b. Alcune misure indicate come Raccomandate che si ritengono Obbligatorie;
- c. Alcune misure indicate come Opzionali che si ritengono invece Raccomandate o addirittura Obbligatorie;
- d. Ulteriori misure, Obbligatorie, Raccomandate od Opzionali, aggiuntive rispetto a quanto indicato nello ISO/IEC 27002.

Ovviamente, nel caso del TR 101 533-02 che fornisce le linee guida per gli ispettori, non vi saranno misure Obbligatorie.

## 2.1 ETSI TS 101 533-01 – UNI TS 11465-1

Innanzitutto va chiarito che non si parla di *Document Management* vero e proprio, bensì di sicurezza nei sistemi di conservazione. Per il *Document Management* ci sono già abbastanza norme ISO: ISO 14721, ISO 15489, ISO 23081, solo per citarne alcune.

Abbiamo chiarito, prima in ambito UNINFO/UNI e poi ETSI, grazie all’esperienza maturata in Italia sulla conservazione dei dati, che essa può essere vista sotto due aspetti:

- 1) fornitura del tipo di servizi che chiamavamo tra di noi GIGO, cioè “Garbage In, Garbage Out” (ovvero: entra immondizia ed esce immondizia): il conservatore non entra cioè minimamente nella qualità di quanto gli viene affidato, ma si limita a conservarlo così come

---

lo ha ricevuto, né meglio né peggio. Non potendo in un documento ufficiale mantenere questa terminologia gergale abbiamo chiamato questo servizio “*Core Data Preservation Service*”, tradotto in “*Servizi di Base di Conservazione*”.

- 2) fornitura di “*Extended Services*”, in italiano “*Servizi Estesi*”. Di questi sono esaminati diversi tipi, ma non tutti, perché, ovviamente non sarebbe stato possibile: la fantasia umana non ha limiti.

Questo documento TS e la sua traduzione indicano nelle varie sezioni che cosa deve fare un DPSP per garantire i Servizi Base e che cosa va fatto per fornire alcuni Servizi Estesi.

#### Aspetti legali, contrattuali, ecc.

Un punto su cui, ricordo, discutemmo a lungo in seno al Gruppo di Lavoro UNINFO/UNI fu questo: è lecito introdurre, in una specifica che si occupa di aspetti *tecnici* relativi alla conservazione digitale, un requisito sulla *stabilità finanziaria* del DPSP? Dopo lungo discutere concordammo che senza una tale stabilità un DPSP rischierebbe di andare a gambe all'aria, portando con sé tutti i dati conservati. Quindi decidemmo di inserire un tale requisito. E infatti la sezione 5.2.1 del TS 101 533-01 fu scritta in modo inequivocabile: “*Il DPSP, con le proprie risorse o mediante una polizza di assicurazione o utilizzando entrambi i mezzi, DEVE avere capacità e stabilità finanziarie adeguate a fornire i servizi indicati nel presente documento e a soddisfare eventuali obblighi di indennizzo.*” Poco dopo aver preso questa decisione fu promulgato il Dlgs 235/2010 che aggiunge al CAD l'art. 44-bis il cui comma 3 recita: “*I soggetti privati di cui al comma 1 [cioè i Conservatori accreditati] sono costituiti in società di capitali con capitale sociale non inferiore a euro 200.000.*” Insomma: avevamo visto giusto.

“*Il DPSP DEVE essere una persona giuridica e DEVE esibire prova di ciò dietro richiesta.*” Sembrerebbe un vincolo esagerato: perché una persona fisica non può operare come DPSP? La risposta è semplice: perché in caso di sua indisponibilità per decesso o disabilità improvvisa non sempre sarebbe possibile trovare tempestivamente un successore che prenda in carico senza soluzione di continuità il sistema di conservazione.

Che cosa va restituito all'utente/cliente? Lo dice chiaramente la sezione 5.2.4 in vari punti su cui non entro per brevità. Cito solo che “*il DPSP DEVE essere in grado di restituire ai rispettivi legittimi proprietari, in un formato formalmente concordato, i dati che sono stati originariamente depositati*”. Viene stabilito anche che il tempo massimo di tale restituzione deve essere concordato con l'utente/cliente, e che il formato DEVE essere quello originale dei dati, oppure un formato conforme a quanto indicato altrove nella medesima specifica. Infine: si chiarisce se e in quali casi devono essere restituiti anche i metadati. In altre parole: torna la distinzione tra GIGO e servizio “esteso” e le modalità sono ampiamente trattate nella sezione.

#### Approfondimento di alcune misure definite nella specifica TS 102 573

L'uso della firma elettronica per “sigillare” i dati conservati non è un obbligo, ma solo una Raccomandazione. Ricordo che per raccomandazione non si intende qualche cosa di simile a quello che dice un papà al figlio: “mi raccomando, studia”, ma è un requisito che si può aggirare solo dimostrando all'auditor con opportuna documentazione che le conseguenze di tale mancato rispetto sono state valutate approfonditamente e che sono state giudicate trascurabili. Premesso questo, non è nemmeno obbligatorio utilizzare una firma qualificata o digitale (*commento fuori testo: ma che male abbiamo fatto noi italiani per meritarcì questa inutile e stupida “firma digitale” prevista oggi dal*

---

CAD? la Direttiva europea 1999/93/CE non la prevede né la prevede nemmeno il futuro Regolamento che la sostituirà), ma che una firma avanzata può bastare, purché conforme con la legislazione vigente. Prima che al lettore si drizzino i capelli aggiungo subito: questo argomento viene localizzato per l'Italia nel terzo documento UNI.

Altre cose sono dette sui certificati di firma e sulla loro gestione, sul possesso esclusivo della chiave privata di firma, sulla validazione temporale, ma sono abbastanza banali, per cui ne faccio grazia al lettore.

Un problema di tutte le conservazioni di oggetti digitali è questo: in un momento remoto, lontano anche decenni dal momento della creazione dell'oggetto, saranno ancora disponibili i SW e HW necessari a visualizzarlo? Questo problema se lo posero anche i legislatori che redassero il primo vero strumento legislativo sulla conservazione: la Delibera AIPA 24/98. Nei due gruppi di lavoro (UNINFO e ETSI) si concordò di dare due possibilità al conservatore; in breve: esso può scegliere tra conservarsi tutto lo HW e SW necessari per visualizzare un determinato oggetto informatico, oppure effettuare tempestivamente una conversione di formato, nel rispetto delle norme indicate, beninteso. Va da sé che il conservatore deve verificare regolarmente che i vari oggetti digitali conservati siano leggibili. Il tutto tenendo informato il proprietario dei dati sugli eventi salienti.

E veniamo ai formati dei dati. Come tutti dovremmo sapere, vi sono alcuni formati che di per sé non possono ospitare quelli che decidemmo di definire “*Agenti di Alterazione della Presentazione*” (“*Presentation Corruption Agent*”), cioè quei codici malevoli che sono in grado di alterare un qualsiasi dato presentato all'essere umano senza modificarne il contenuto in bytes, il che significa che riescono a ingannare anche le firme elettroniche. Tra questi formati sicuri cito solo il PDF/A descritto nella norma ISO 19005-1:2005. Nelle specifiche UNI/ETSI vengono indicate anche misure su come fornire Servizi Estesi nel caso in cui si gestiscano oggetti sottoposti a conservazione in formati potenzialmente deboli.

Chiudo l'exkursus su questa prima parte delle norme accennando al fatto che vi è una sezione che tratta delle procedure per trasferire in sicurezza un documento analogico (cioè su carta, su pellicola, ecc.) in formato digitale mantenendo l'attendibilità di ciò che vi è registrato. Beninteso: a differenza della norma ISO 14641 questa specifica ETSI non tratta né le operazioni spicciole su come operare la conversione né la conservazione dei documenti analogici, quindi se volete sapere come gestire un archivio cartaceo dovrete rivolgervi altrove, ad esempio alla citata norma ISO.

#### *Adeguamento delle misure della norma ISO/IEC 27002 ai sistemi di conservazione digitale*

Come anticipato, in questo ampio capitolo si indicano affinamenti e integrazioni delle misure di sicurezza indicate nello ISO/IEC 27002 per adeguarle alla conservazione digitale.

Per brevità citerò solo le misure che a me sembrano più interessanti.

Forse non è interessante, anzi è piuttosto noioso, però è molto importante: il responsabile della conservazione deve far aggiornare lo ISPD (Documento sulla Security Policy) almeno una volta all'anno e ogni volta che si verificano incidenti di sicurezza; ogni ISPD deve essere tempestivamente applicato **e fatto rispettare**. Non stupitevi se evidenzio la locuzione “fatto rispettare”, ma siamo in Italia, paese del “lasciamo fare”. Se non si applicano le politiche di sicurezza c'è il rischio concreto che si verifichino intrusioni nel sistema, oppure alterazioni arbitrarie dei documenti. E, in tal caso, che razza di sistema di conservazione sarebbe?

Non entro nei dettagli della sezione A.6 “*Organizzazione della sicurezza delle Informazioni*”, perché

---

sarebbe troppo dispersivo, mi limito a dire che essa parla della Organizzazione interna della sicurezza delle informazioni, per quanto riguarda sia il DPSP sia i suoi rapporti con i suoi fornitori, e quindi consiglio caldamente le persone interessate a prestarvi debita attenzione. Ritengo, infatti, che in seno ai Gruppi di Lavoro UNINFO/ETSI abbiamo fatto un buon lavoro al riguardo.

Un'altra sezione, la A.7, tratta della “*Gestione dei beni*”. La cosa interessante, sempre a mio avviso, è che abbiamo inserito tra i beni dello DPSP anche i dati depositati dai suoi utenti/clienti, con tutto ciò che ne consegue: inventario, attribuzione della responsabilità della gestione, ecc. A proposito dell'inventario, esso deve riportare anche l'indicazione di tutte le persone che nel tempo si sono succedute nella gestione dei dati e dei beni e, cosa importantissima, l'indicazione dei luoghi in cui sono conservate le copie di back up. In questa sezione si riportano le informazioni principali da conservare nell'inventario. Ora, l'indicazione dei siti ove sono conservate in un dato momento le copie di back up è il minimo, ma non sarebbe male conservare anche la storia dei diversi luoghi di conservazione. Infatti, se nel passato ci sono stati incidenti di sicurezza riguardanti alcuni siti di tali copie, è oltremodo opportuno che gli auditor possano verificare se, successivamente a tali incidenti, si sia provveduto a ricreare ex novo le copie di back up. Un tale requisito non è indicato nelle specifiche, ma la prudenza, forse paranoica, lo suggerisce.

Sulla classificazione di riservatezza e su quanto da essa si riflette sull'etichettatura dei dati e dei supporti in cui sono custoditi (A.7.2.2. *Etichettatura e trattamento delle informazioni*) penso non sia necessario entrare nei dettagli. Faccio solo notare che si mette bene in chiaro che il DPSP si deve attenere alle classificazioni indicate dai proprietari dei dati conservati, senza intervenire di propria iniziativa. Questa limitazione dell'iniziativa merita di essere sottolineata in particolare nel caso dei dati personali in quanto il DPSP **non opera** come Responsabile del loro trattamento!

Niente di sconvolgente nemmeno per quanto riguarda “A.8. *Sicurezza delle risorse umane*”: sottolineo solo che si richiede che i vari addetti ricevano per iscritto la descrizione delle proprie mansioni e che dichiarino, sempre per iscritto, di averle ricevute e comprese. Non si devono più ripetere casi di “non sapevo, credevo, pensavo...”. Ancora: altra cosa che NON DEVE assolutamente verificarsi è il ritardo nella cancellazione delle credenziali di accesso delle persone che lasciano i loro incarichi nel DPSP. Non appena una persona lascia il proprio incarico le sue credenziali devono essere immediatamente eliminate. Anzi, aggiungo che è bene che una persona venga disabilitata dall'eseguire mansioni delicate nel momento stesso in cui essa viene informata del suo trasferimento, ancora di più se la rimozione avviene in condizioni di litigio. Ma questo lo lascio alla sensibilità del management.

Sulla sezione “A9 *Sicurezza fisica e ambientale*” non dirò molto, perché penso che le specifiche siano piuttosto chiare, a parte ricordare banalmente che tutte le apparecchiature destinate a conservare i dati devono essere protette da attacchi fisici e logici. Voglio solo sottolineare, però, che la difesa dagli attacchi di tipo Tempest<sup>7</sup> non necessariamente richiede **sempre** la realizzazione di caveau Tempest – proof: teniamo presente che nelle sale macchine ci saranno numerosi dispositivi, uno vicino all'altro, i quali genereranno inevitabilmente un groviglio caotico di segnali. Sarà, pertanto, sufficiente nella maggior parte dei casi disporre le macchine in modo che si realizzi questo groviglio di segnali (va evitato, ad esempio, di mettere in fila tutte le macchine contro un muro esterno) e

---

<sup>7</sup> Per questo tipo di attacco si può consultare Wikipedia: [http://en.wikipedia.org/wiki/Tempest\\_\(codename\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Tempest_(codename)).

---

creare una “zona di sicurezza” di ampiezza adeguata a impedire che un sensore possa “mettere a fuoco” una sola macchina. Meglio ancora sarebbe se tale spazio fosse anche monitorato da personale in grado di notare se qualche personaggio si aggiri inspiegabilmente in tale “zona di sicurezza”, magari dotato di apparecchiature strane.

Una puntualizzazione, forse inutile, riguarda la sezione “*A.10.1.3 Separazione dei compiti*”. La nota che specifica che “*La separazione dei compiti va applicata almeno tra Amministratori di Sistema, Operatori di Sistema e Ispettori*” si riferisce, è ovvio, ai compiti degli addetti del DPSP, perché di questi si parla. E’ altrettanto ovvio, però, che nessuna delle loro mansioni operative potrà essere assegnata anche agli estranei che consultano i dati conservati.

Altro aspetto interessante che riguarda le caratteristiche delle copie di back-up viene trattato alla sezione “*A.10.5 Back-up*”, ove vengono anche previste misure per evitare problemi qualora il ripristino di tali copie avvenga su sistema diverso da quello di provenienza, o addirittura di un altro DPSP, oppure di diversa architettura. E’ richiesto infatti che almeno alcune delle copie di back-up siano interoperabili con altri sistemi e che quindi siano create su supporti standard, utilizzando architetture di dati anch’esse standard. A proposito: anche delle copie di back up deve essere verificata periodicamente la leggibilità, altrimenti, sai che divertimento in caso di disastro ...Aggiungo, infine, che le copie di back up, anche quelle create on line, una volta consolidate non dovrebbero essere accessibili via internet per assicurarne una maggior protezione da attacchi informatici.

Riformulo, poi, la sezione “*A.11.1.1 Politica per la tenuta sotto controllo degli accessi*” in maniera meno arzigogolata. Può accadere che, per reconditi motivi, più dipartimenti accedano alle funzioni del sistema di conservazione. Ebbene, in tal caso bisogna assolutamente evitare conflitti di attribuzione e/o di accesso, per non parlare dei problemi relativi alla riservatezza. Vi prego, però, di leggere il paragrafo 2 di questa sezione (non lo copio qui per motivi di spazio): potreste trarre qualche buona idea anche per sistemi che non siano di conservazione.

Anche le sezioni A.11.2.3 e A.11.3.1 le raccomando come possibile fonte di ispirazione. Non le trascivo: sono troppo lunghe. Trattano di “gestione” e “utilizzo” delle password, argomento fin troppo sottovalutato, fornendo misure a mio avviso da utilizzare se non si vogliono sorprese. Ne cito solo due: una è il requisito che le password digitate non possano essere visualizzate in chiaro né tantomeno stampate in chiaro. Nonostante alcune applicazioni oggi consentano all’utente di scegliere se visualizzare o no le password digitate, abbiamo ritenuto che una tale scelta possa agevolare chi occhieggia indebitamente sopra le spalle dell’utente e quindi si è votato “pollice verso”. L’altra misura che riporto è la seguente. In alcuni casi, ad esempio quando sia previsto il cosiddetto dual control, ma la password utilizzabile sia una sola, la lunghezza di questa password deve essere tale che essa possa essere divisa in due o più parti da assegnare ad altrettanti officer i quali, pertanto, devono essere tutti presenti al momento di attivare una funzione delicata.

La sezione “*A.12.3.2. Gestione delle chiavi*” dice, al punto 2, cose che di per sé sono banali, ma che è bene sottolineare. Si parla di recupero delle chiavi di cifratura. Ebbene: viene ribadita ancora una volta la necessità, e quindi l’obbligo, di organizzare il recupero delle stesse, qualora distrutte o smarrite, su base dual control. Solo in questo modo, infatti, si può avere una certa qual sicurezza che le chiavi stesse non saranno svelate al mondo. Sempre che le persone incaricate di custodire le parti della chiave stessa non si mettano d’accordo per delinquere, ma questo in Italia non può certamente succedere! O no? E allora? Raccomando qui di ricorrere a misure aggiuntive, quale,

---

per citarne una, la stampa di ogni parte di chiave su una busta oscurata sul tipo di quelle usate dalle banche per comunicarci i codici segreti, buste da conservare a cura di una terza persona e da aprire solo in caso di necessità. In questo modo nemmeno gli officer addetti al recupero della chiave verranno a conoscenza delle parti di loro competenza prima del dovuto.

Non ci si stupirà se dico che ben due sezioni, A.13.1 e A.13.2, sono state dedicate alla segnalazione di debolezze individuate nella sicurezza e di incidenti di sicurezza. Stante la delicatezza del tema della conservazione ci deve essere una procedura chiara che chiarisca come segnalare, gestire e rimediare a tali situazioni.

Tutta la macro sezione “*A.14 Gestione della continuità operativa*” tratta di un aspetto basilare per un conservatore: la Gestione della continuità operativa va infatti progettata tenendo conto anche dei diversi livelli di criticità dei componenti del sistema e dei processi. Un aspetto non trascurabile è la disponibilità del team di disaster recovery il quale deve essere composto e organizzato in modo tale da assicurare anche in casi di disastro la possibilità di recuperare la funzionalità del sistema, se necessario in un sito diverso. Non entro nei particolari: spero di aver titillato la curiosità del lettore il quale potrà trovare i dettagli nelle specifiche che sto sintetizzando. E’ interessante notare che la sezione A.14.1.5 rende obbligatoria la pianificazione di test del piano di disaster recovery: questo è uno dei casi in cui le misure dello ISO/IEC 27002, che di per sé sono solo Raccomandazioni, sono state rese obbligatorie.

Il documento TS 101 533-01 si conclude con un’appendice informativa che propone uno schema di Statement of Applicability - SoA, ove il DPSP indicherà quali misure ha adottato tra quelle indicate nella specifica ETSI/UNI, o in altra Public Available Specification utilizzata come ulteriore riferimento dal DPSP, e quali tra quelle indicate come “Raccomandate” negli stessi documenti non siano state ritenute applicabili e perché. Questo documento SoA, ricordo, va presentato agli auditor nelle prime fasi dell’audit.

## **2.2 ETSI TR 101 533-02 – UNI TR 11465-2**

Ho già anticipato che questa specifica si rivolge agli auditor dei sistemi di conservazione, indicando raccomandazioni su alcuni aspetti specifici della conservazione da tenere presenti. Devo ammettere che, una volta scorso con una certa completezza, anche noiosa, il TS 101 533-01 c’è poco da dire in più, visto che tutto ciò che questo TR 101 533-02 riporta fa riferimento alle misure indicate nell’altro documento TS, per cui sarò breve.

Ricordo prima di iniziare che, poiché tra le prerogative dell’auditor c’è quella di poter effettuare controlli a campione, nel TR in questione abbiamo evidenziato le cose tipiche dei DPSP, in modo che nel definire il campione l’auditor abbia un occhio di riguardo per tali aspetti. Ancora: fintanto che lo ISO/IEC 27001 richiederà la preparazione dello Statement of Applicability l’auditor dovrà assolutamente verificarlo e cominciare a giudicare in base ad esso se il DPSP abbia operato correttamente e quindi se si possa procedere all’audit. Ricordo che un rifiuto da parte di un auditor di effettuare l’ispezione è uno stigma difficilmente cancellabile.

Il primo punto che mi preme evidenziare è che l’ispezione di audit deve riguardare non solo il sito o i siti del conservatore, ma anche quelli dei suoi fornitori, presso i quali l’auditor deve farsi

---

annunciare dal DPSP, in modo da evitare che qualche personaggio non autorizzato, spacciandosi per auditor, possa acquisire informazioni riservate. E' banale, lo so, ma la prudenza non è mai troppa.

Alla sezione 6.3.1 “*Accesso autorizzato*” si cita una cosa che ho preferito rinviare alla trattazione di questo TR (altrimenti questo articolo sarebbe anche troppo sbilanciato). L'auditor dovrebbe (ho spiegato sopra il perché del condizionale) verificare che il DPSP abbia in essere “procedure che disciplinino la modifica e la cancellazione dei dati conservati” e, ovviamente che ci sia la prova che tali procedure sono rispettate. Scusate se insisto su quella che potrebbe sembrare una banalità, ma solo se tali procedure esistono e se la loro applicazione è testimoniata da un auditor gli utenti dei servizi del DPSP possono essere tranquilli circa la eliminazione dei propri dati al termine della loro conservazione.

Altro punto chiave per la sicurezza degli utenti è la sezione A.10.1.4 “*Separazione delle strutture di sviluppo, di test e operative*” ove viene raccomandato agli auditor di verificare che gli ambienti di sviluppo, di test e operativi del DPSP siano separati. Sento già l'esclamazione dei lettori: “vorrei vedere che non fosse così!” Al tempo: uno degli aspetti su cui ci si è concentrati nel redigere il TS 101 533-01 è stato che, nel caso in cui per completezza dei test si utilizzino dati reali, le informazioni in grado di identificare le persone interessate siano rimosse o rese anonime e che il contesto delle informazioni sia tale da non rendere possibile l'identificazione delle persone cui i dati si riferiscono. Altrimenti Antonello Soro, oggi garante per la privacy, si arrabbia. Ma non basta: per l'affidabilità dei test di accettazione, le persone che sono state coinvolte nello sviluppo di applicazioni non devono partecipare ai relativi test del medesimo software con modalità tali da poter influire sul risultato dei test medesimi. Anche qui: sembra banale, ma se ci pensiamo bene vediamo che non lo è poi così tanto, se si vuole applicare questo requisito in maniera giustamente teutonica. L'auditor deve verificare il rispetto di tutto questo.

Sempre tenendo presente la peculiarità di un DPSP, ci siamo azzardati umilmente (o forse no) a proporre anche uno schema di “Struttura del rapporto di audit”.

## 2.3 UNI/TS 11465-3

Come ho anticipato, le cose in questa specifica sono più semplici, in quanto essa riporta alcune precisazioni/integrazioni sia per chi realizza o gestisce un DPSP in Italia sia per chi vi esegue ispezioni. Per semplicità questo è un documento unico che riporta le indicazioni per i realizzatori/gestori e per gli auditor. Non è una Raccomandazione, bensì un Specifica perché anche per gli auditor vengono indicati requisiti che essi **devono** rispettare nel caso dei DPSP italiani, includendo quanto richiesto nel loro eventuale campione di test.

Notiamo subito a questo riguardo una cosa di questo tipo: una clausola **impone** agli ispettori di verificare “*l'esistenza dei documenti che il DPSP ha l'obbligo di produrre in base a quanto previsto nel documento UNI/TS 11465-1*”. Questo in quanto, essendo questi documenti definiti specificatamente per chi sviluppa / gestisce un DPSP, la loro verifica *deve* essere fatta.

In questa specifica sono state inserite alcune precisazioni, quale, ad esempio, quella che gli ispettori devono obbligatoriamente rendere edotti i DPSP dei risultati dell'audit fatto sui rispettivi fornitori.

---

Forse siamo nell'ovvietà, ma... melius abundare.

Un'integrazione esplicitiva, a mio avviso importantissima, è la seguente, aggiuntiva rispetto a quanto prevede la sezione 5.2.3 del TS 101 533-01, grazie alla collaborazione dell'Avv. Stefano Venanzi di DigitPA (l'attuale AgID si chiamava allora così). Un DPSP che fornisca servizi a utenti che devono rispettare legislazioni estere può limitarsi ai "servizi di base", quelli che chiamammo GIGO, (attuando la "obbligazione di mezzo"). In questo caso il contratto può trascurare la legislazione estera e quindi il DPSP non ha l'obbligo di essere a conoscenza anche delle legislazioni di paesi esteri. Se, invece, il DPSP vuole fornire un "Servizio Esteso", esso si assumerà anche l'obbligo di ottemperare a una specifica legislazione ("obbligazione di risultato"), garantendo l'osservanza della legislazione del paese in questione.

Un esempio chiarissimo, invece, di come la nostra legislazione possa modificare i requisiti per chi realizza/modifica un DPSP, come avevo anticipato, lo si trova laddove si parla di firma elettronica (sezione 6.1.1 "Tipologie di Firma Elettronica"). La norma UNI/TS 11465-1, traduzione della specifica TS 101 533-01, dice, infatti, "non è necessario che la firma elettronica generata per conto del DPSP, in particolare sui File di Chiusura, sia una QES, ma in ogni caso DEVE essere almeno un'AdES conforme con quanto previsto dalla legislazione applicabile". La nostra legislazione, invece, ci impone che il certificato di firma sia un certificato qualificato emesso in Italia o in altro stato dell'Unione Europea e questo è stato trasposto nel terzo documento di cui sto parlando, quello di localizzazione.

Ancora: conformemente con le norme in vigore e in fieri, nella sezione 6.3.2 "Autenticità e Integrità", la specifica di localizzazione puntualizza: "il DPSP DEVE adottare una soluzione basata su File di Chiusura sottoscritto con firma digitale o firma elettronica qualificata. Il tipo di firma adottato DEVE essere debitamente documentato." Subito dopo si chiarisce: "il DPSP DEVE documentare in modo sottoponibile ad audit che con la firma sul File di Chiusura ..., il DS non sottoscrive il contenuto e la semantica dei dati conservati ma asserisce solamente che il processo di conservazione è stato eseguito correttamente, nel rispetto delle norme giuridiche e delle indicazioni del presente documento". Questo ad evitare malintesi che potrebbero avere conseguenze spiacevoli.

Per il resto non ci sono modifiche di rilievo. Si tratta solo di pochi chiarimenti e dell'aggiunta di un paio di adempimenti per l'auditor.

Detto questo, spero di avere, quantomeno, fatto venire un po' di curiosità nel lettore il quale potrà scaricarsi le specifiche ETSI dalla URL indicata all'inizio. Nel DPCM sulla conservazione, che prima o poi dovrebbe vedere la luce, si citano infatti queste due specifiche tra i documenti a cui far riferimento. Se, poi, il lettore le riterrà di interesse, potrà anche richiedere a UNI il documento UNI/TS 11465-3 di localizzazione.

### 3. Norma ISO 14641-1

Come anticipato sopra, in UNI/UNINFO prima e in ETSI poi, abbiamo cominciato a lavorare su questi temi quando già AFNOR, l'ente di normazione francese, aveva iniziato a sviluppare una norma di cui ha poi proposto il recepimento come norma ISO. Così è avvenuto e nel 2012 è stata pubblicata la norma ISO in questione.

---

Faccio subito notare un apparentemente piccolo particolare: dopo la sigla “ISO 14641” c’è un trattino seguito dal numero 1. Questo significa che questa norma è la prima parte di una serie di norme e/o raccomandazioni. Ebbene, da quanto ho riportato sopra emerge che questa prima parte tratta solo di come mandare in conservazione i documenti elettronici e di come accedervi, siano essi nativamente elettronici o trasformati da analogici in elettronici. In altre parole: la sicurezza del sistema di conservazione non viene trattata, o, almeno, viene trattata di sfuggita.

È interessante prestare attenzione a quanto viene detto già nelle prime pagine: *“Questa parte dello ISO 14641 si applica ai documenti elettronici che derivano da:*

- *scansione di documenti originali su carta o microfilm;*
- *conversione di contenuti analogici audio o video;*
- *creazione “nativa” mediante un’applicazione di un sistema informativo; o*
- *altre fonti che creino contenuti digitali come, ad esempio mappe, disegni o schizzi bi- / tri-dimensionali, audio/video digitali, e immagini mediche digitali.”*<sup>8</sup>

La frase successiva mette, per così dire, il cappello su quanto detto sopra: *“Questa parte dello ISO 14641 non si applica a sistemi informativi nei quali gli utenti abbiano la possibilità di sostituire o alterare i documenti dopo il salvataggio.”*<sup>9</sup> In altre parole: questa prima parte dello ISO 14641 indica solo sommariamente le misure necessarie per salvaguardare integrità, autenticità e leggibilità (per mutuare tre termini dalla Direttiva Europea 2010/45/EU sulle fatture elettroniche). Forse i dettagli saranno oggetto di future ulteriori parti, ma per il momento c’è solo l’insieme di specifiche ETSI /UNI che li tratti. Questo conferma la complementarità di questa norma ISO con quanto sviluppato da ETSI / UNI nelle specifiche e raccomandazioni che ho sintetizzato in precedenza.

Entriamo ora “in corpore vili”.

Una prima cosa interessante la troviamo al capitolo “5.2 *Technical description manual*” ove si prevede la realizzazione da parte del conservatore di questo manuale contenente un elenco di 10 categorie di informazioni sul sistema di conservazione da redigere. Per fare un esempio: si prevede di redigere un elenco dei componenti HW e SW del sistema, indicando i dati identificativi di ogni componente, e la tipologia e topografia della rete. Sorvolo su altri elementi di questo manuale: non vorrei essere accusato di plagio.

Il capitolo successivo, il 5.3, tratta dello “*Archival system profile*” che viene definito come “*insieme delle regole applicabili ai documenti che condividono gli stessi criteri di riservatezza, durata della conservazione, distruzione e diritti di accesso per l’acquisizione, il reperimento o la distruzione.*”<sup>10</sup> Sembra spaventoso da realizzare, per fortuna poche righe dopo dice che per le archiviazioni di massa ci si può avvalere di regole predefinite raggruppate in un profilo più generale. Bontà loro.

---

<sup>8</sup> “This part of ISO 14641 is applicable to electronic documents resulting from:

- the scanning of original paper or microform documents;
- the conversion of analogue audio or video content;
- the “native” creation by an information system application; or
- other sources that create digital content such as two- or three- dimensional maps, drawings or designs, digital audio/video, and digital medical images.”

<sup>9</sup> “This part of ISO 14641 is not applicable to information systems in which users have the ability to substitute or alter documents after capture.

<sup>10</sup> An archival system profile is a set of rules applicable to documents sharing the same criteria of confidentiality, duration of preservation, destruction and access rights for capture, retrieval or disposal.”

---

Poi si prosegue con le tecniche da adottare per l'immagazzinamento dei documenti (uso volutamente questo termine piuttosto generico), siano essi originariamente digitali siano essi convertiti in digitale da analogico. Ovviamente per i documenti analogici si parla della necessità di descriverli, indicando il formato originale e quello di arrivo, di specificare le tecniche di indicizzazione, di produzione dei relativi metadati, di controllo di qualità (questa a mio avviso è di importanza basilare nella conversione di formato) e, infine, di distruzione dei documenti originali, ove applicabile. Per i documenti che nascono digitali si richiede di riportare nel manuale sopra indicato le tecniche per il trasferimento, la ricezione e il controllo di questi documenti, quelle per la creazione dei metadati, e le tecniche per la conversione di formato. Quest'ultimo dettaglio mi sembra decisamente importante se si vuole evitare di strapparsi i capelli.

Ancora, si richiede di dettagliare le procedure utilizzate, elencandole ma senza dare un indirizzo su come fare, cito solo quelle più importanti a mio avviso: quelle per la ricerca e stampa, per custodia e conservazione dei media e delle infrastrutture di conservazione. Non vado oltre su questo: penso di avere dato un'idea iniziale.

Per i documenti passati allo scanner c'è, anche qui, un'indicazione delle procedure da seguire. Cito solo la più dettagliata: *“una descrizione del documento da scandire e di ogni sua caratteristica particolare, delle operazioni preliminari necessarie quali una selezione dei formati di output, la risoluzione dell'immagine, la tecnica di compressione, ove del caso, il ricondizionamento del documento dopo la digitalizzazione, se applicabile, ecc.”*<sup>11</sup>

Più intuibili, e quindi non ne cito nessuna, sono le indicazioni per i documenti nati digitali.

Il capitolo *“5.5.1 Management and organization of security”*, che cita in una nota la norma ISO 27001, dedica 15 righe in tutto alla gestione e alla organizzazione della sicurezza. Forse perché erano a conoscenza del fatto che in ETSI / UNI ce ne stavamo occupando a fondo, lavorando proprio sulla norma ISO 27001. Scusate la boutade...

Con una riga in più, per un totale di 16, viene discusso il Risk Assessment, con un accenno particolare ai media, ovvero ai supporti di registrazione. Quello che la norma ISO dice sul Risk Assessment è un concetto sacrosanto, che il lettore deve decidere come mettere in pratica.

Identico commento su quanto riguarda la sicurezza fisica e dei dispositivi HW<sup>12</sup>.

Il capitolo *“5.5.5 Security of custom software and software products”* è più ficcante, forse perché, mentre sullo HW di grande diffusione c'è poco di nuovo da dire, per i SW, tutti i SW, bisogna stare molto attenti. E correttamente la norma punta il dito sulle caratteristiche che devono avere i SW, compresi i sistemi operativi (non vi spaventate: sono 3 righe in tutto). Ancora: si ricordano le cautele da adottare. Uso il termine “ricordare” perché sono cautele che ogni organizzazione che si rispetti deve aver fatte proprie.

Sui capitoli seguenti sorvolo: c'è un sano buon senso che è giusto riportare in una norma, ma nulla di più.

Il capitolo *“9.1 General”*, del capitolo di livello superiore *“9 Systems using rewritable media”*, diventa invece, per noi italiani, un ulteriore avallo dell'uso del cosiddetto “file di chiusura”.

Passiamo al Capitolo *“10.1.9 Metadata capture”*: a mio avviso contiene istruzioni utili, che non

---

<sup>11</sup> “a description of the document to be scanned and of any particular distinctive features, preliminary operations needed, such as selection of output formats, imaging resolution, compression technique, if used, reconditioning of the document after digitization, if applicable, etc.)”

<sup>12</sup> Capitolo “5.5.4 Hardware security”

---

riporto, sulla composizione e creazione dei metadati. E' una fonte attendibile su questo argomento, anche se, sicuramente, quanto vi viene indicato è un sottoinsieme dello scibile relativo!

Molta attenzione viene data alla digitalizzazione di documenti cartacei o su altri supporti analogici (video, audio, ecc.). Questi argomenti vengono trattati ai capitoli “10.2 *Paper-based or microform document*”, “10.3 *Analogue audio/video objects on tape media*” e “10.4 *Image, audio and video information compression techniques*” per un totale di 6 pagine su 35. Si toccano perfino gli argomenti più minuti, quale, ad esempio, l'attenzione da dare all'eliminazione delle macchie dai documenti scanditi per non cancellare anche i punti e le virgole, oppure la necessità di ricostituire documenti lacerati o, ancora, l'eliminazione della polvere dai microfilm prima della scansione e l'esame dello stato dei nastri magnetici prima di iniziarne la digitalizzazione. Sono dettagli eccessivi? Lascio il giudizio al lettore. Personalmente la spiegazione che mi dà circa l'entrare nei minimi particolari è che questa norma può diventare la traccia di corsi per chi dovrà occuparsi di questi argomenti. In altre parole “Digitalizzazione per dummies”.

La paginetta dedicata all'argomento “*Format conversion*” (capitolo 10.5) mi sembra sacrosanta. Ad esempio vi ritrovo, con grande soddisfazione, quanto le nostre norme giuridiche vanno predicando da anni e annorum: un documento digitale/digitalizzato non deve contenere malware capace di modificare la visualizzazione del documento stesso. Ancora: il contenuto del log della conversione di formato, ancorché logico, è definito una volta per tutte.

E finalmente si arriva al capitolo “11 *Archival operations*”! Una pagina e mezza in cui si trattano gli aspetti dell'acquisizione dei documenti, con le cautele del caso, della resa al legittimo proprietario, o ad utenti autorizzati, e della distruzione degli archivi. Su questo ultimo aspetto è interessante che per i documenti con vita predefinita (pensiamo a quelli fiscali che hanno una vita al massimo di 11 anni meno un giorno, a meno di vertenze) i metadati devono riportare anche tale informazione.

Il capitolo “12 *Information system assessment*” non poteva certo mancare. Ma, devo dire, mi aspettavo qualche cosa di più, per esempio alcune raccomandazioni specifiche per quanto ho sommariamente descritto a proposito dei documenti ETSI / UNI. Invece ci ho trovato le solite, peraltro sacrosante, misure e raccomandazioni dette e ripetute nei sacri testi e corsi per auditor. Valeva la pena di scrivervi sopra? Anche questo lo lascio giudicare al lettore.

Nel capitolo “13 *Trusted third-party archival*”, oltre alle cose normali, al capitolo “13.2 *Service contract model*” in ben tre pagine esamina, con giusto dettaglio, che cosa deve fare un tale fornitore esterno per essere affidabile, spaziando dal contenuto del contratto che deve illustrare anche le misure adottate a fronte della ISO 14641, passando per le misure di sicurezza che deve adottare, fino alle adempimenti relative alla cessazione del contratto con i suoi clienti. Mi limito qui a ricordare che nelle specifiche ETSI / UNI abbiamo assimilato gli “utenti” ai “clienti”, in quanto, come detto sopra, anche se gli “utenti” appartengono alla stessa azienda del conservatore, quest'ultimo deve essere del tutto indipendente, proprio come nei rapporti con i clienti.

Sempre questo capitolo 13 si preoccupa della solidità finanziaria del conservatore (ho quindi trovato una uniformità con le decisioni ETSI / UNI), ma la ISO 14641 prevede solo la copertura assicurativa, mentre in ETSI / UNI, conformemente anche con il nostro CAD, il conservatore può anche essere “assicuratore di se stesso”, cioè, se ha abbastanza fondi, può non coprire tutti i rischi con una polizza assicurativa.

Tralascio di parlare del capitolo “14 *Service providers*” perché quanto dice riguardo ai fornitori del conservatore è del tutto logico e facilmente intuibile.

---

La norma ISO 14641 chiude con due appendici di tipo solo informativo, cioè non cogenti: la prima fornisce una traccia per la “Archival policy”, la seconda si limita a suggerire di fornire ai clienti/utenti non solo la predetta Policy, ma anche un documento esplicativo. Giustamente si preoccupa che la Archival policy possa essere redatta in termini troppo astrusi.

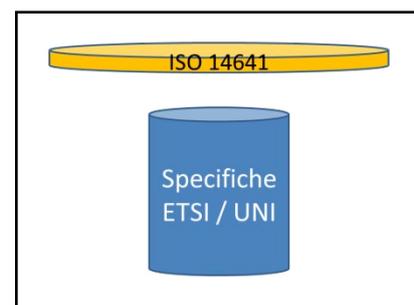
E per finire questa parte una chicca. In varie parti di questa norma si fa riferimento alla manifestazione di conformità da parte del conservatore e dei suoi fornitori alla norma stessa. Ebbene AFNOR ha attivato un programma di certificazione degli archivi digitali secondo la norma medesima. Se a qualcuno interessa, il certificato francese si chiama NF 461.

## 4. Confronto tra norme ETSI / UNI e Norma ISO 14641-1

Da quanto detto prima mi sento di descrivere questo confronto nelle seguenti poche parole. La finalità della norma ISO 14641-1 è paragonabile concettualmente a quella della norma ISO/IEC 27001, cioè è una norma rispetto alla quale un’organizzazione può decidere di certificarsi. La ISO 14641 è estremamente preziosa perché indica i punti (anche se non tutti) su cui si deve focalizzare l’attenzione di chi conserva dati e documenti digitali perché il sistema operi correttamente. Restando nel parallelo, le specifiche e raccomandazioni ETSI / UNI, possono far ricordare la norma ISO/IEC 27002, in quanto entrano nei dettagli di alcuni di questi aspetti, in particolare su quelli relativi alla sicurezza del sistema di conservazione.

Insomma: consiglio vivamente a chiunque voglia documentarsi sulla conservazione digitale, di studiarsi dapprima la norma ISO 14641, per individuare le aree su cui deve concentrare la propria attenzione, e poi analizzare a fondo le specifiche ETSI / UNI per trovarvi le *istruzioni* pratiche su come realizzare molte delle indicazioni della norma ISO e anche altro, in particolare per quanto riguarda la sicurezza del sistema. Si badi bene che resteranno fuori da tale dettaglio altre aree; per citarne solo due: come convertire i documenti analogici in digitali e come gestire il contenuto effettivo, e non solo concettuale, dei log. E qui si parrà la nobiltà del conservatore: nel trasformare quelli che mi sento di assimilare a sagge e assolutamente condivisibili indicazioni della ISO 14641 in cose tangibili, almeno virtualmente, cioè in documenti, norme scritte, strutture fisiche logiche, ecc.

Insomma: la ISO 14641 dice **che cosa** è bene fare (anche se in alcuni casi scende in un dettaglio estremo, vedi la raccomandazione di spolverare bene i microfilm), mentre le specifiche ETSI / UNI dicono **come** fare per realizzare quelle stesse cose, in particolare per quanto riguarda la sicurezza. Però va fatta una distinzione: come indicato in figura non c’è una sovrapposizione perfetta tra i due standard, in quanto le specifiche ETSI / UNI vanno in profondità solo nella sicurezza del sistema di conservazione digitale, sviscerandola il più possibile, mentre la norma ISO tratta a livello policy, cioè più “ad alta quota”, anche molti altri argomenti, indicando i principi in base ai quali essi vanno attuati.



---

## 5. Conclusioni

Anche se esula dell'ambito di questo articolo, accenno ugualmente al nascente DPCM sulla conservazione, ormai in gestazione da lunghissimo tempo (le prime bozze erano addirittura scritte in latino...). Questo DPCM indica/indicherà alcune misure di tipo archivistico necessarie onde essere sicuri di poter rintracciare gli oggetti binari una volta riversati in quello che senza, appunto, tali misure rischierebbe di diventare un buco nero. Giustamente questo DPCM non affronta gli aspetti tecnici che sono di competenza delle norme che abbiamo esaminato. Aggiungo che, anche se la norma ISO 14641 non è citata dal prefato DPCM che cita solo le specifiche ETSI, non significa che non la si debba utilizzare.

Inquadriamo quindi l'attuazione dell'insieme di questi tre "così" (DPCM, norme ETSI / UNI e norma ISO) nella giusta prospettiva.

In pratica, a macro blocchi (da adeguare a seconda dei casi), la sequenza delle operazioni potrà essere:

- 1) Organizzare le misure di archivistica come disposto dal DPCM, sulle quali non entro.
- 2) Pianificare e realizzare un sistema di conservazione sicuro in base alle norme ETSI / UNI, ovviamente facendo i test del caso.
- 3) Organizzare le procedure per il passaggio in conservazione di documenti digitali e/o analogici secondo la norma ISO e collaudarle.
- 4) Attivare, seguendo le procedure di cui al punto 3), la messa in conservazione e la custodia di quanto conservato nel sistema sviluppato secondo il punto 2).
- 5) Effettuare periodicamente le verifiche sull'efficacia del passaggio in conservazione e sulla sicurezza del sistema, preferibilmente rivolgendosi a auditor certificati
- 6) Operare le modifiche necessarie, emerse in fase di audit.

Stavo per dimenticare un settimo punto: incrociare le dita.

Prima di chiudere desidero fare una divagazione circa l'utilizzo di dispositivi WORM di tipo fisico (CD/DVD, o simili) per la conservazione. Personalmente, e lo sottolineo, sono restio a scrivere direttamente su WORM fisici nel processo di conservazione. Il motivo è sostanzialmente la lentezza di scrittura di tali dispositivi rispetto ai dispositivi di altro tipo (magnetici o SSD<sup>13</sup>). Questo fatto è penalizzante se lo si guarda in modo sistemico: infatti la lentezza di scrittura è esiziale se si verifica un evento disastroso presso il sistema centrale: se l'evento è veramente *disastroso* andranno in fumo (probabilmente nel vero senso della parola) sia i dati da conservare, sia i media su cui sono state fatte la copia "madre" e le copie di back up non ancora trasportate presso i siti di backup/restore o di Disaster Recovery. Se, invece, si scrive su media di tipo magnetico, SSD o simili, centralmente e replicandoli on line su siti remoti, la scrittura sarà enormemente più rapida. Di conseguenza, in caso di disastro, nei siti remoti si saranno già salvate le copie di quanto già passato in conservazione. La trascrizione in un secondo momento su supporti CD/DVD realizzerà l'associazione della velocità di memorizzazione con la compattezza dello spazio occupato. Va però tenuta presente un'altra conseguenza della conservazione su supporti di tipo CD/DVD. Come previsto nella normativa giuridica italiana, ma anche dal capitolo "6.2 Preservation

---

<sup>13</sup> Solid State Disk, che stanno diffondendosi sempre più, anche grazie al continuo calo dei loro prezzi.

---

*of archival media*” della norma ISO e al punto 3 del capitolo “*A.10.7.1. Gestione dei supporti rimovibili*” della norma ETSI / UNI, la leggibilità di quanto conservato va verificata con una periodicità tale da consentire interventi tempestivi di ripristino dei dati. Lascio al lettore il compito di fare le considerazioni su ciò che comporti eseguire tali verifiche sui due tipi di supporto in questione, aventi velocità di lettura così diverse, specialmente qualora il numero dei supporti sia ingente.

# IL VOTO ELETTRONICO

**Antonio Aventaggiato**

**Abstract:** Il voto elettronico, quale sistema innovativo che consente la possibilità di esprimere il proprio voto facendo ricorso all'utilizzo delle tecnologie più avanzate con l'obiettivo di far avvicinare il corpo elettorale ad una nuova prospettiva di espressione del voto, costituisce un'applicazione esemplificativa delle tecnologie di informazione a distanza.

Dalle prime sperimentazioni, condotte agli inizi del 2000, fino ad oggi, questo sistema di votazione ha suscitato notevole interesse e dato l'avvio a discussioni ancora aperte prevalentemente legate ai protocolli, ovvero i software di implementazione di tale sistema di votazione.

**Sommario:** 1.Introduzione – 2.Il voto elettronico: origine e definizione – 3.Qualità i vantaggi dei sistemi di votazione elettronica? – 4.Campi d'impiego del voto elettronico – 5.Come funziona il voto elettronico – 6.La segretezza: requisito imprescindibile nei sistemi di votazione – 7.La garanzia della integrità delle infrastrutture: compito dei protocolli – 8.Two and One Agency Protocol – 9.Fujioka, Okamoto, Ohta – 10.Sensus – 11.Karro, Wang – 12.Ray, Ray, Narasimhamurthi – 13.Il voto elettronico in Italia – 14.La sperimentazione in Italia – 15.Il voto elettronico in Italia: i primi interventi normativi – 16.Gli interventi normativi del 2006 – 17.Svizzera: pioniere globale del voto elettronico – 18.Il voto elettronico in Gran Bretagna – 19.In voto elettronico in Arizona – 20.La votazione elettronica in Estonia – 21.Problematiche del voto elettronico in Italia – 22.Ostacoli all'utilizzo ed alla diffusione del voto elettronico – 23.Conclusioni.

## 1. Introduzione

Lo sviluppo delle nuove tecnologie informatiche ha, com'è noto, indotto profonde trasformazioni in vasti settori della amministrazione pubblica, al punto che, secondo alcuni autori<sup>1</sup>, vivremo oggi in una dimensione più tecnologica che sociale, in una società tecnologicamente dipendente che percepisce la tecnologia come meta, come strumento, come modificatrice di valori. In altri termini, siamo nel cuore dell'era della quarta rivoluzione industriale: l'epoca della trasformazione tecnologica.

Il "voto elettronico", inteso come il sistema innovativo che consente di esprimere la propria preferenza facendo ricorso all'utilizzo delle tecnologie più avanzate, con l'obiettivo di far avvicinare

---

<sup>1</sup> Cfr. Ernesto Bettinelli, Vincenzo Tedesco, Giorgio Rognetta.

---

il corpo elettorale ad una nuova prospettiva di espressione del voto<sup>2</sup> è una parte importante di questa rivoluzione.

Lo strumento elettronico apre la strada alle nuove opportunità ed alle nuove forme di democrazia e, nelle prime applicazioni sperimentali svoltesi ad Avellino nell'ottobre del 2001 come più innanzi rappresentato, si è rilevato un potente mezzo in grado di favorire la partecipazione attiva della popolazione al processo di voto in molteplici ambiti e situazioni quali: la politica, le università, le aziende ed ogni qualvolta, per adottare una scelta, si decida di ricorrere ad una votazione.

Per la prima volta in Italia un movimento politico, il Movimento Cinque Stelle<sup>3</sup>, ha utilizzato un sistema di votazione online per selezionare i futuri senatori e deputati, il tutto attraverso l'accesso ad una piattaforma sul sito del movimento<sup>4</sup> alla quale tutti i simpatizzanti hanno potuto esprimere le loro preferenze.

Nel campo delle consultazioni elettorali, il ricorso al voto elettronico potrebbe costituire uno strumento per razionalizzazione i costi della politica, oltre che uno strumento per un maggior coinvolgimento del cittadino alle operazioni di voto anche tramite dispositivi mobili.

Nel nostro Paese il dibattito sull'introduzione del voto elettronico in campo politico si è arenato agli inizi del 2000<sup>5</sup>.

Le prime riflessioni sulla praticabilità del voto a distanza partirono dalla considerazione che la diffusione generalizzata delle tecnologie in sempre nuovi ambiti, anche domestici, determina un coinvolgimento telematico dell'individuo progressivamente più marcato, determinando un coinvolgimento quasi forzato dell'individuo all'uso delle moderne tecnologie<sup>6</sup>; e che nella

---

<sup>2</sup> Cfr. Bettinelli Ernesto, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in Quaderni dell'osservatorio elettorale, Firenze, 2002.

<sup>3</sup> Il movimento è nato nel 2005 quando molti sostenitori dell'attore Beppe Grillo iniziano a comunicare tra loro coordinandosi attraverso il social network MeetUp. In quel modo iniziano a formarsi on-line vari gruppi e "piattaforme di incontro, all'interno dei quali si discutono idee in particolare legate all'ambiente, alla partecipazione e alla trasparenza.

<sup>4</sup> <http://www.beppegrillo.it/movimento/>.

<sup>5</sup> Cfr. Franklin, M. e Yung, M. "Blind Weak Signature and its Applications: Putting Non-Cryptographic Secure Computation to Work", *Advances in Cryptology - Eurocrypt '94*, Springer-Verlag 1994; cfr. Internet Policy Institute, *Report of the National Workshop on Internet Voting: Issues and Research Agenda*, 2001; cfr. Irer, *L'informatica nelle amministrazioni regionali: esperienze italiane e straniere*, Irer, Milano, 1988; cfr. Iversen, "The Application of Cryptographic Zero-Knowledge Techniques in Computerized Secret Ballot Election Schemes" Norwegian Institute of Technology, 1991; cfr. Kim A., *Ten things I want people to know about voting technology*, Democracy Online Project's National Task Force, California Voter Foundation, 2001; cfr. La Commare Pietro, *Voto e scrutinio elettronico: le modificazioni normative e procedurali conseguenti*, in: ELEZIONI e automazione, Milano, p. 105-108, 1989; cfr. Lambrinouidakis C., Kokolakis S., Karyda M., Tsoumas V, Gritzalis D., Katsikas S. *Electronic Voting Systems: Security Implications of the Administrative Workflow*. Praga, 2003; cfr. Local Government Association "The implementation of electronic voting in the UK, 2008; <http://www.lcd.gov.uk/>; cfr. Löffler E., *The modernisation of the public sector in an international comparative perspective: concepts and methods of awarding and assessing quality in the public sector in OECD countries*, 1996; cfr. Marasso L., *Innovazione negli enti locali. Metodi e strumenti di e-government*, Rimini, 2001; Martines Temistocle, *Diritto costituzionale*, Giuffrè Editore, Milano, 2010; cfr. Mele V., *L'ambito d'intervento della pubblica amministrazione nell'era digitale alcune teorie e primi spunti di analisi*, in *Azienda Pubblica*, n.4, 2001; cfr. Mele V., *Paradigmi e progetti di e-government: l'impatto delle ICT sul settore pubblico*, in *Economia & Management*, n.3, 2003; cfr. Mercuri R., *Voting automation (early and often)?*, in *Com. of the ACM* vol.43 n.2, 2000; cfr. Micelli S., *Imprese, reti, comunità virtuali*, Etas, Milano, 2000.

<sup>6</sup> Cfr. Tedesco, "Voto telematico. Un esempio concreto" in *Diritto&Diritti*, 2001; cfr. Tedesco, "Il voto telematico in Italia. Le elezioni del Rettore dell'Università di Pisa" in *Diritto&Diritti*, 2001; cfr. Tedesco, "E-government, firma digitale e voto elettronico: situazioni ormai necessarie per lo sviluppo. Alcune possibili applicazioni?", in *Diritto&Diritti*, 2002; cfr. Unione Europea, *La governance europea*, Bruxelles, 2001; cfr. Vernassa, "Semplificazione normativa e legislazione comunitaria", Pisa, 2003; Wenger E., *Communities of practice: learning, meaning and identity*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

---

moderna società dell'ICT<sup>7</sup> la connessione è, in un certo senso, “necessaria” come estensione della personalità<sup>8</sup>, con l'unico limite della “connessione logica” rappresentata dal fatto che dove non è attiva la rete non si è raggiungibili.

In questo contesto, nel quale l'interconnessione offerta da internet e dalle reti della Pubblica Amministrazione permettono finalmente la possibilità di avere servizi on-line e di scambiare informazioni e documenti in tempo reale, si avverte la necessità di ridurre sempre più gli spostamenti del cittadino verso la P.A. e soprattutto di ridurre i documenti cartacei normalmente utilizzati.

Pertanto, le prime sperimentazioni del voto elettronico avevano l'obiettivo di verificare i possibili vantaggi economici e funzionali dell'uso della tessera elettorale elettronica più che un incremento partecipativo degli utenti.

La sperimentazione del voto elettronico si inserisce in questo contesto con l'obiettivo di provare a verificare se l'uso della tessera elettorale elettronica porti dei vantaggi economici e funzionali rispetto al sistema cartaceo. Il voto elettronico conviene perché è più economico, abbate i costi della macchina elettorale. Una volta digitalizzata la propria preferenza, ci vogliono pochi minuti per fare le somme e ottenere i risultati. I vantaggi vengono anche dalla certezza dei risultati, che nessun conteggio manuale potrà mai assicurare.

All'inizio del 2000 le prime sperimentazioni si arenarono e alcuni commentatori asseriscono il voto elettronico possa rivoluzionare in meglio la democrazia, di contro, altri commentatori sostengono che l'eccessiva facilità e convenienza di un voto così espresso andrebbe a detrimento della qualità della democrazia: la decisione degli elettori dovrebbe essere infatti frutto di una scelta maturata nel tempo e consapevolezza, non delegata al momento della votazione stessa.

Tuttavia, lo sviluppo delle tecnologie informatiche accostato ad una tendenziale sensibilità da parte dei governi di alcuni paesi europei come si vedrà più innanzi, ha determinato un'inversione di rotta che vede tali sistemi di votazione destinati a sostituire nell'arco di qualche anno i sistemi di votazione tradizionali.

Tuttavia, fu osservato da alcuni autori<sup>9</sup> essere cittadini nella società dell'informazione non significa solo poter accedere ai servizi di una PAL<sup>10</sup> più efficiente, capace di disegnare i propri servizi sui bisogni degli utilizzatori (e-government), ma anche poter partecipare in modo nuovo alla vita delle istituzioni politiche (e-democracy), tenendo conto della trasformazione in atto nelle relazioni fra attori pubblici e privati<sup>11</sup>. Le politiche per agevolare il processo di riorganizzazione e innovazione delle pubbliche amministrazioni, processo che va sotto il nome di e-government<sup>12</sup>, si stanno

---

<sup>7</sup> *Information and communication technology*, in sigla ICT, è l'insieme delle tecnologie che consentono di elaborare e comunicare l'informazione attraverso mezzi digitali.

<sup>8</sup> Cfr. Caridi Gianfranco, *Lavoro digitale e realtà virtuale: un nuovo diritto?* in *Aspetti giuridici del telelavoro e del lavoro digitale*, LUISS, Roma, 2010.

<sup>9</sup> Tra tutti Ernesto Bettinelli.

<sup>10</sup> Pubblica Amministrazione Locale.

<sup>11</sup> Cfr. Censis, *Le città digitali in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2003.

<sup>12</sup> All'interno del percorso di cambiamento e di ammodernamento del settore pubblico il processo di *e-government* non deve essere considerato un fenomeno di mera innovazione tecnologica, esso rappresenta anzi una potenziale trasformazione all'interno dell'innovazione del settore pubblico. Il concetto di innovazione della pubblica amministrazione è inteso in varie dimensioni che hanno ad oggetto: innovazione normativa: dalla legge Bassanini in materia di decentramento amministra-

---

sviluppando in tutti i paesi con l'obiettivo di promuovere una "società dell'informazione" i cui benefici sociali ed economici possano essere allargati a tutti<sup>13</sup>.

Occorre pertanto intervenire sul problema delle pre-condizioni della partecipazione dei cittadini alla società dell'informazione, contrastando il divario digitale, ad esempio attraverso misure per favorire l'accesso telematico ai servizi e ad un'informazione chiara, pertinente e tempestiva sull'attività delle istituzioni. Il problema di rafforzare la partecipazione dei cittadini alla vita delle istituzioni diventa una parte integrante del processo di innovazione in atto poiché si inserisce in un quadro sociale profondamente mutato dalla rivoluzione tecnologica<sup>14</sup>. Le istituzioni politiche non sono quindi chiamate solo a rispondere alle sfide dell'efficienza amministrativa, ma anche a quelle

---

tivo e di semplificazione alle normative specifiche per le tecnologie (firma digitale, protocollo informatico, carta d'identità elettronica); innovazione organizzativa: di cui fanno parte procedure e adattamenti organizzativi, in cui l'innovazione tecnologica viene considerata come risorsa organizzativa; innovazione culturale: le risorse umane necessitano di riqualificazione e ridimensionamento dei compiti.

Proprio col processo di ammodernamento della Amministrazione del Paese, già iniziato negli anni novanta - con i primi interventi normativi sul documento elettronico, con la carta di identità elettronica, che seguirono il lungo processo di informatizzazione della P.A. nel nostro Paese - si fece sempre più concreta la possibilità di adottare sistemi di votazione alternativi a quello tradizionale: il voto elettronico. Tutto questo proprio per migliorare l'efficienza operativa interna delle singole amministrazioni per consentire l'accesso telematico degli utilizzatori finali ai servizi della pubblica amministrazione e alle sue informazioni e per migliorare quindi l'erogazione di servizi ai cittadini e alle imprese.

Infatti proprio con il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 l'organizzazione degli uffici pubblici venne profondamente modificata, d'altra parte lo sviluppo "coordinato" dei sistemi informativi di tutte le amministrazioni pubbliche fu designato come strumento indispensabile per "incrementare" l'efficienza delle amministrazioni in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei Paesi della Comunità Europea. Ne derivò l'istituzione dell'AIPA (Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, poi CNIPA, oggi DigitPA), proprio per realizzare "l'interconnessione" tra le amministrazioni. Lo scopo di questa innovazione legislativa era quello di impedire alle pubbliche amministrazioni di richiedere ai cittadini la produzione di copie, certificati, attestati e vari documenti amministrativi contenenti le stesse informazioni detenute dall'amministrazione richiedente. L'obiettivo era appunto evitare la duplicazione dei medesimi documenti.

*L'e-government* si sviluppa ad ogni livello dei diversi poteri: Esecutivo, Legislativo e Giudiziario, in ambito nazionale, regionale e locale.

È chiaro che anche all'interno di una realtà come quella universitaria, caratterizzata dalla forte autonomia, è possibile concretizzare una visione della cosiddetta amministrazione elettronica.

In questa prospettiva l'utente potrà ottenere ogni servizio, cui ha titolo indipendentemente da ogni vincolo di competenza territoriale o di residenza, nonché, all'atto della richiesta di un servizio, l'utente, oltre agli strumenti di identificazione personale, non dovrà fornire alcuna informazione che lo riguarda e che sia già in possesso dell'amministrazione. Una volta che l'utente sia stato identificato, il sistema informativo di front-office deve essere in grado di reperire, direttamente presso ogni altro settore dell'Amministrazione che le possiede, tutte le informazioni che consentono di autorizzare la erogazione del servizio richiesto.

Come dimostra l'esperienza di altri Paesi avviati già da qualche anno nello sviluppo dell'e-government, la realizzazione di servizi on-line è condizione necessaria ma non sufficiente perché gli stessi servizi siano utilizzati. Lo spostamento di fasce consistenti di utenza dalla fruizione tradizionale alle nuove modalità di erogazione non avviene in modo automatico.

Questa linea di azione ha quindi come obiettivo la promozione dell'uso dei nuovi servizi presso cittadini e imprese, attuando una "campagna ombrello" nazionale affiancata da iniziative coordinate a livello regionale. Ogni amministrazione dovrà prevedere sul proprio territorio un'azione di comunicazione verso la propria utenza, facendo riferimento a formati, strumenti e risorse di comunicazione definite per l'insieme di progetti di e-government. Questo approccio intende comunicare non solo la disponibilità dei nuovi servizi, ma anche rendere visibile e valorizzare l'attuazione del vasto programma d'innovazione realizzato congiuntamente da tutte le amministrazioni. Dopo l'analisi delle necessità di comunicazione definite da parte degli attori locali, e sulla base di requisiti condivisi con le Regioni e gli Enti locali, verrà affidato a un fornitore selezionato sul mercato la definizione dei formati, degli strumenti e delle modalità di realizzazione di attività di comunicazione per i progetti. Le attività di comunicazione territoriali saranno attuate in stretta connessione e sinergia con le attività di comunicazione effettuate a livello nazionale dal fornitore stesso.

<sup>13</sup> Cfr. Censis, *Le città digitali in Italia: misurare l'e-government*, Franco Angeli, Milano, 2002.

<sup>14</sup> Cfr. Censis, *8° Rapporto sulle città digitali*, Franco Angeli, Milano, 2004.

---

generate dall'insufficienza dei canali tradizionali della mediazione della domanda politica. Ciò avviene con l'affermarsi di una nuova dimensione del governo democratico, la *governance*, che prevede l'intensificarsi delle relazioni di confronto e cooperazione fra attori pubblici e privati. Una partecipazione dei cittadini, più ampia (per bacino di soggetti coinvolti) ed estesa (per tematiche ed estensione temporale) ai processi decisionali, costituisce uno dei quattro pilastri del modello di *governance* democratica europea<sup>15</sup>.

Nel proseguo del presente scritto verranno analizzate le varie problematiche di ordine tecnologico ed organizzativo che l'e-Voting introduce in tale ambito, prevalentemente al fine di garantire un sicuro utilizzo dei sistemi di consultazione e votazione su Internet; si tratterà, inoltre, dei profili sociali e tecnici, dei vantaggi e degli svantaggi derivati dal voto elettronico, della fase di sperimentazione, delle esperienze reali di voto elettronico, nonché dell'attuale assetto normativo. Obiettivo primario del presente scritto è, pertanto, quello di analizzare i problemi di affidabilità e sicurezza della votazione elettronica<sup>16</sup>.

## 2. Il voto elettronico: origine e definizione

Il voto elettronico rappresenta, come detto, una modalità tecnologica di espressione nella scelta dei candidati o delle varie opzioni disponibili all'elettore.

La prima macchina per votare è stata creata nel 1868 da Thomas Edison; in Italia il primo ad occuparsi della materia è stato, invece, Gino Trespoli nel 1899, il quale illustrava la propria "macchina per votare" spiegando che tale apparecchio avrebbe dovuto costituire il più efficace ostacolo alla corruzione elettorale, il mezzo più ovvio per impedire qualsiasi inquinamento nella votazione.

La ragione ispiratrice di tutti i progetti presentati in materia è stata, quindi, quella di favorire la trasparenza delle operazioni elettorali, così accrescendo la fiducia dei cittadini nella regolarità delle stesse ed anche l'affluenza alle urne.

In un primo momento l'attenzione degli studiosi si è appuntata sulle ipotesi di meccanizzazione del voto, per poi rivolgersi, con lo svilupparsi delle conoscenze informatiche, a soluzioni di gestione elettronica delle operazioni di espressione del consenso anche a distanza.

## 3. Quali i vantaggi dei sistemi di votazione elettronica?

Nella rassegna dei benefici del voto elettronico in primis vi è l'abbattimento dei costi delle consultazioni elettorali<sup>17</sup>. Una prima riduzione dei costi è, infatti, stimata in circa trecentocinquanta

---

<sup>15</sup> Cfr. Capocchi A., *Il processo di e-government nel sistema delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè Editore, Milano, 2003.

<sup>16</sup> Cit. Caridi Gianfranco, *Lavoro digitale e realtà virtuale: un nuovo diritto?* in *Aspetti giuridici del telelavoro e del lavoro digitale*, LUISS Guido Carli, Roma, 2010.

<sup>17</sup> Cfr. Ministro per l'innovazione e le tecnologie, *Indagine conoscitiva sul software a codice sorgente aperto nella Pubblica Amministrazione*, 2003; <http://www.innovazione.gov.it/>  
Ministro per l'innovazione e le tecnologie, Pizzicannella R., *La seconda linea di azione dell'eGovernment Fase: il riuso dei*

---

milioni di euro per ogni consultazione elettorale.

In un sistema di votazione elettronica, digitata la propria preferenza, ci vorranno pochi minuti per fare le somme e ottenere i risultati facendo risparmiare tempo, nonché l'impiego di un numero considerevole di risorse umane<sup>18</sup>.

I vantaggi vengono anche dalla certezza dei risultati, che nessun conteggio manuale potrà mai assicurare e, non meno importante è l'opportunità di far venir meno il problema delle schede contestate. Non altrettanto avviene con lo scrutinio manuale.

Il voto elettronico ha poi un'utilità diretta per chi vive lontano dai seggi, come gli italiani all'estero, a cui il Parlamento ha accordato il diritto di voto per posta: anziché votare per corrispondenza, con il voto elettronico potranno farlo sul computer di ambasciate e consolati, oppure direttamente sul proprio, previa autenticazione digitale<sup>19</sup>.

La Società Ales S.r.l. di Cagliari ha ideato e realizzato la procedura e-Voto® "Seggio Elettorale Elettronico", che è attualmente l'unico procedimento in grado di informatizzare le procedure di spoglio delle schede elettorali e di accettazione degli elettori.<sup>20</sup>

In occasione delle elezioni Politiche del maggio 2001, la Ales S.r.l. ha sperimentato con successo in Sardegna<sup>21</sup>, nei seggi elettorali di alcuni comuni, lo spoglio elettronico delle schede elettorali mediante la Procedura suddetta con l'autorizzazione del Ministero dell'Interno e il Ministero delle Innovazioni e delle Tecnologie. La Procedura, contenente soluzioni tecniche innovative, è stata inserita dalle predette Istituzioni tra i progetti innovativi per i quali è stato richiesto il finanziamento CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) che, nel maggio 2003, ha accolto la proposta innovativa ed ha finanziato il progetto, per un importo di oltre dodici milioni di euro, denominandolo "Scrutinio elettronico".

Il 20 febbraio 2004 il Consiglio dei Ministri ha approvato il programma di sperimentazione per lo "Scrutinio Elettronico" in circa duemilacinquecento seggi, in occasione delle elezioni europee che si sono tenute il 12 e 13 giugno 2004. La Ales S.r.l. ha fornito, per la realizzazione del Progetto di sperimentazione, duemilacinquecento licenze d'uso del Programma e-Voto® "Seggio Elettorale Elettronico"<sup>22</sup>.

---

*progetti*, Convegno Regionale E-Government Lazio, 2003; <http://www.innovazione.gov.it>; Ministro per l'innovazione e le tecnologie, *Usare l'Open Source nella pubblica amministrazione*, 2003; <http://www.innovazione.gov.it>; Morbidelli, Pegoraro, Volpi, *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli Editore, Torino, 2007; Rebora G., Arnaboldi Michela, Azzone Giovanni, *Il change management nelle imprese e nelle pubbliche amministrazioni. Atti del Workshop*, 2007; Rebora G., *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche (1990-1999)*, Guerini e Associati, Milano, 1999.

<sup>18</sup> Cfr. Cafferata R., *Cambiamento tecnologico e riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in *Pubblica amministrazione*, strategie organizzative e processi di informatizzazione, in supplemento di *Economia pubblica*, vol., n.3, 1999.

<sup>19</sup> Cfr. FROSINI V., *Il giurista e le tecnologie dell'informazione*, Roma, 1998, p.44.

<sup>20</sup> La società Ales s.r.l. si propone alle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali, agli Enti Pubblici, alle Aziende Sanitarie, alle Università, alle Scuole pubbliche e private, agli Enti di Formazione e ai Privati, come fornitrice di servizi di assistenza e "Gestione Procedure Elettorali e Scrutinio Elettronico". Propone l'informatizzazione e la gestione, anche in modalità outsourcing, delle procedure elettorali: il voto, espresso tradizionalmente su scheda cartacea, viene acquisito elettronicamente in fase di scrutinio, permettendo un notevole risparmio di tempo e di costi.

<sup>21</sup> <http://www.alesinformatica.com/scrutinio-elettronico/lo-scrutinio-elettronico-in-italia>

<sup>22</sup> La Ales ha sviluppato alcuni software proprietari con cui svolge i suoi servizi ai privati ed alla Pubblica Amministrazione. Da tale esperienza sono derivati alcuni applicativi che la Ales commercializza e rende disponibili a chiunque voglia dotarsi di validi software con cui organizzare in semplicità le attività di rilevazione, elaborazione e archivia-

---

L'attuale processo elettorale prevede l'esecuzione delle seguenti fasi manuali: identificazione dell'elettore; accertamento del suo diritto di voto e registrazione manuale dei dati anagrafici; apposizione del timbro sulla tessera elettorale; verifica, aggiornamento e comunicazione della percentuale di affluenza alle urne; operazione di riscontro dopo la votazione e verifica della corrispondenza numerica; spoglio delle schede e operazioni di riscontro tra schede spogliate, votanti e iscritti; compilazione del verbale di sezione e certificazione dei risultati; trasmissione dei risultati, riconsegna dei materiali<sup>23</sup>.

Nella rassegna dei benefici non può tralasciarsi, quindi, la comodità, determinata dal fatto di poter esprimere il proprio voto da qualsiasi computer connesso alla rete utilizzata per la votazione. Peraltro, anche il minor impegno richiesto agli elettori potrebbe comportare un aumento dell'affluenza alle urne (impegno di tempo, ma anche economico, basti pensare a chi, per lavoro o per altri motivi, si trova lontano dal proprio domicilio); tra gli altri, vi sono i minori costi a lungo termine (grazie alla possibilità di impiegare il sistema per più votazioni, gli investimenti in infrastrutture possono essere ammortizzati, riadattandole di volta in volta con minimi interventi di configurazione) ed uno scrutinio pressoché immediato con l'eliminazione delle possibili ambiguità nell'interpretazione dei voti.

Gli svantaggi sono dovuti al fatto che, se non progettato ed implementato correttamente, un sistema di votazione elettronica può presentare qualche vulnerabilità - anche di rilevante importanza - che permetta ad un malintenzionato (un elettore, un candidato o una figura estranea alla votazione) di alterare il risultato della votazione o violare il principio della segretezza del voto.

#### 4. Campi d'impiego del voto elettronico

Le tecnologie di consultazione a distanza possono essere impiegate in campo politico, per la scelta dei rappresentanti politici; nell'università, per l'elezione del Rettore nonché dei rappresentanti degli studenti; nelle deliberazioni assembleari delle grandi società; in campo professionale, per l'elezioni del Presidente di un Consiglio degli Ordini dei Professionisti; infine, per scopi sondaggistici<sup>24</sup>.

---

zione dati. I principali sono: qbx dedicato alla creazione, gestione e lettura ottica di questionari e moduli cartacei ed elettronici. Tale applicativo consente di realizzare concorsi, selezioni ed elezioni, analisi e monitoraggi, Centri di Indagine Permanente per misurare il grado di soddisfazione sui servizi offerti e il raggiungimento degli obiettivi prefissati dalla programmazione nella P.A., e tutti i processi automatizzabili da soluzioni OMR. e-Voto dedicato allo scrutinio elettronico delle schede elettorali (tramite lettura ottica).

<sup>23</sup> Cfr. Antonelli C., *Cambiamento tecnologico e teoria dell'impresa*, Loescher, Torino, 1982.

<sup>24</sup> I sondaggi elettronici costituiscono un ambito in cui l'impiego informatizzato del voto risulta ormai essere consolidato. Un sondaggio in generale è una ricerca ed elaborazione di dati con lo scopo di conoscere l'opinione di un gruppo di persone relativamente ad un dato argomento. Fino ad una decina di anni fa la raccolta di informazioni veniva eseguita mediante delle schede cartacee dove gli individui esprimevano le loro preferenze o loro dati.

Tale metodo di raccolta dei dati, con l'avvento della tecnologia, è mutato, passando da un tipo di raccolta manuale ad una di tipo elettronico.

Quando si parla di sondaggi elettronici, ci si riferisce ad un gruppo numeroso di tecnologie atte alla raccolta e alla memorizzazione dei dati, che spaziano dall'uso di sistemi per la lettura ottica della scheda cartacea, alle macchine per voto assistito con registrazione, al voto elettronico su rete pubblica (utilizzando l'Internet mondiale), fino alle tecnologie mobili per esprimere la propria opinione da qualsiasi parte del mondo.

Il nostro interesse si focalizza soprattutto sugli aspetti relativi al voto elettronico (è un particolare tipo di sondaggi) usando la rete mondiale e i dispositivi mobili per fornire il proprio parere. Proprio nel campo politico i sondaggi elettronici hanno assunto rilevante importanza soprattutto nell'ambito di una votazione nel periodo pre-elettorale, strumento ormai presente nei siti web di tutti i partiti politici e delle testate giornalistiche.

Quando si parla di sondaggi elettronici focalizzando gli aspetti sopra citati, nascono delle discussioni in merito al livello di sicurezza che un tale sistema può offrire. In particolare si devono rispettare i seguenti aspetti: soltanto le

---

Tuttavia, il voto elettronico necessita, nel relativo settore d'impiego, di un apposito regolamento che disciplini: modalità di indizione della votazione, composizione delle commissioni elettorali e dei seggi, esclusione dall'elettorato, lo svolgimento delle operazioni di voto e di scrutinio, nonché la pubblicazione dei risultati elettorali<sup>25</sup>. Tale regolamento costituisce uno strumento necessario per la gestione delle problematiche tecniche ed operative, che persistono in una qualsiasi attività di votazione.

Si diffondono le possibilità di esprimere il proprio voto on line, nel frattempo, anche al di fuori della struttura societaria.

A questo proposito nel nostro continente, il primo esperimento di e-voting<sup>26</sup> che si è avvalso dell'utilizzazione di una carta elettronica contenente firma digitale, è stato nell'università tedesca di Osnabruck<sup>27</sup>, in occasione del rinnovo dei rappresentanti degli studenti nel febbraio del 2000<sup>28</sup>. L'università ha, quindi, rappresentato la vera culla di questo rivoluzionario strumento tecnologico. Infatti, da ultimo ed a dimostrazione che il sistema di votazione elettronica sostituirà, da qui a qualche anno, il sistema di votazione tradizionale si rileva che, in occasione delle elezioni per le rappresentanze studentesche dell'Università di Udine del 18 maggio 2011 si è ricorso al sistema elettronico. L'Università di Udine è stata, pertanto, il primo Ateneo del nostro Paese a ricorrere per questo tipo di elezione al nuovo sistema di voto elettronico del Cineca, u-Vote, opportunamente configurato.<sup>29</sup>

---

persone idonee possono votare; ogni persona può votare una volta sola; il voto deve essere segreto; i voti devono essere contati per calcolare il punteggio finale del sondaggio; gli elettori devono fidarsi che il loro voto è stato contato ai fini del sondaggio.

<sup>25</sup> Cfr. Orofino, *Il voto elettronico*, in *Diritto & Diritti*, 2003.

<sup>26</sup> Con il termine *e-voting* si intende l'applicazione delle tecnologie a tutto il procedimento elettorale: dall'identificazione del cittadino, espressione della preferenza al conteggio dei voti.

<sup>27</sup> Cfr. Oltre al voto in internet (Internet Voting), è stato possibile votare anche mediante macchine elettorali elettroniche (elektronische Wahlmaschinen), per corrispondenza o con le tradizionali schede elettorali. Il sistema di voto in rete (I-Vote-System), con ricorso alla firma digitale, è stato impiegato all'Istituto universitario di Bremerhaven alla fine di ottobre 2001. A livello locale, nella città di Marburg, è stata realizzata una simulazione di voto elettronico nell'ambito dell'elezione diretta del Landrat nel settembre 2001. Al progetto hanno collaborato il presidente della commissione elettorale del Land, l'Incaricato per la privacy e i comuni. In tale occasione agli elettori è stata data la possibilità di votare, oltre che per corrispondenza, anche tramite internet o con un elaboratore elettronico nella sede del palazzo comunale. Il 30 settembre 2002 il Ministero federale per l'economia e la tecnologia (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie – BMWi) ha avviato il Progetto W.I.E.N (Wahlen in elektronischen Netzen – Elezioni in reti elettroniche). Si tratta di un progetto di carattere tecnologico in cui vengono sviluppati e sperimentati diversi tipi di elezioni on line. La realizzazione del progetto è affidata ad un consorzio di cui fanno parte la T-Systems CSM di Darmstadt, il Gruppo di ricerca sulle elezioni tramite internet dell'Università di Osnabrück, la ivl GmbH Leverkusen e l'azienda regionale per l'elaborazione dei dati e la statistica (LDS) del Brandeburgo. Il Ministero federale per l'economia e la tecnologia ha sostenuto l'attività di ricerca nel periodo 2002-2004 con 3,3 milioni di euro su un volume complessivo di 5,7 milioni di euro. La questione del voto elettronico è stata affrontata anche nella relazione finale della Commissione d'inchiesta del Bundestag sulle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione del 1998. Il Governo federale ha inoltre fissato un calendario per il graduale passaggio al voto elettronico. Il primo obiettivo è quello di informatizzare e collegare in rete l'insieme dei seggi elettorali per le prossime elezioni legislative del 2006; la seconda tappa, prevista per il 2010, è volta a consentire il voto on line anche dal domicilio dell'elettore.

<sup>28</sup> [http://www.cineca.it/sites/default/files/Monografia\\_evote\\_it.pdf](http://www.cineca.it/sites/default/files/Monografia_evote_it.pdf)

<sup>29</sup> Cfr. u-Vote nasce dalla reingegnerizzazione del sistema di voto elettronico utilizzato sin dal 1998 dal MIUR e da molti Atenei italiani.

Il nuovo protocollo, basato su firma cieca, permette diverse modalità di voto che superano le restrizioni sull'ubicazione delle postazioni. u-Vote è in grado di supportare i regolamenti elettorali più complessi e può quindi essere uti-

---

## 5. Come funziona il voto elettronico

Di seguito, un esempio di sistema di votazione elettronico, sulla scia del modello realizzato dal Consorzio Interuniversitario CINECA per conto del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica (MURST), in occasione delle elezioni del 1999 del Rettore dell'Università di Pisa<sup>30</sup>.

Alla tradizionale commissione che presiede lo svolgimento delle operazioni e lo scrutinio dei voti in una sede elettorale subentra il cosiddetto seggio telematico, il quale offre tutte le opzioni offerte da una votazione tradizionale: votazione del candidato prescelto, votazione con scheda bianca, nonché astensione dalla votazione.

Il seggio telematico consiste, pertanto, in un sistema appositamente studiato per assicurare l'anonimato, la massima facilità e segretezza di voto, tempestività, regolarità ed efficienza delle operazioni di scrutinio. Un sistema che è stato, pertanto, concepito per essere utilizzato anche da persone prive di qualsiasi conoscenza o abilità informatica. Infatti, non richiede l'uso del mouse (anche se lo consente) e presenta una scelta per ogni schermata, guidando il cittadino con istruzioni sintetiche e puntuali; per ogni decisione rilevante inoltre il sistema chiede conferma in modo da minimizzare gli errori<sup>31</sup>.

Ogni seggio ha almeno due postazioni di voto, ciascuna è costituita da un computer, un monitor, una tastiera e un mouse. La tastiera comprende alcuni speciali tasti che consentono di inviare i comandi principali: "sì", "no", "su", "giù", "ok" e un apposito tasto "fine" che permette di interrompere definitivamente la propria sessione di voto. Il monitor è diviso in due parti: un'area di controllo con le informazioni che il sistema aggiorna durante la votazione ed un'area di interazione, in cui compaiono sia le istruzioni da eseguire che le operazioni vere e proprie.

Per garantire la segretezza del voto il sistema identifica l'elettore e memorizza che si è recato a votare. Questa informazione viene registrata in un archivio residente su uno degli elaboratori centrali, mentre le preferenze di voto successivamente espresse vengono registrate in un archivio non solo differente, ma residente su un diverso elaboratore centrale, del tutto indipendente dal primo, in modo tale che nessuno possa associare, né al momento della votazione e né dopo, gli elettori ai voti espressi.

Per garantire invece la sicurezza del voto, il sistema che costituisce il seggio elettorale comunica costantemente con gli elaboratori centrali remoti (server) con i quali scambia dati, ogni volta che

---

lizzato per elezioni di varia natura: Organi Accademici, rappresentanze studentesche ed in generale tutte le votazioni per il reclutamento del personale docente e ricercatore.

u-Vote supporta diverse modalità di espletamento delle operazioni di voto: daSeggio, da Chiosco, da Internet; è conforme ai principi esposti nelle raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio Europeo sull'e-voting.

Al fine di assicurare il suffragio universale, u-Vote è stato progettato secondo specifici requisiti di usabilità funzionali, cognitivi, percettivi e di interazione. In particolare le interfacce utente di u-Vote sono conformi alle linee guida della U.S. Election Assistance Commission (EAC), una commissione indipendente che ha lo scopo di vigilare sui sistemi di voto elettronico americani.

<sup>30</sup> Ravaioli P., Piergallini S., (CINECA) *The Italian academic community's electronic voting system*, 2002.

<sup>31</sup> Cfr. Di Maria E., Micelli S., *Le frontiere dell'e-government cittadinanza elettronica e riorganizzazione dei servizi in rete*, Franco Angeli, Milano, 2004; cfr. Dipartimento della Funzione Pubblica, *Cento progetti al servizio del cittadino*, Formez, 2<sup>a</sup> ed. 1997, 3<sup>a</sup> ed. 1999, 4<sup>a</sup> ed. 2001, 5<sup>a</sup> ed. 2004; cfr. Dipartimento della Funzione Pubblica, *Strumenti per la pianificazione integrata del cambiamento nelle amministrazioni pubbliche*, Rubbettino, 2004.

---

una singola operazione viene effettuata. Dopo ciascuna votazione la preferenza viene trasmessa e non è più modificabile da nessuno, proprio come una scheda depositata nell'urna. Tutto il sistema è basato su una tecnica di crittografia sofisticata, che assicura la segretezza dei voti<sup>32</sup>.

Al momento del voto, l'addetto al seggio telematico, previa identificazione dell'elettore e deposito del suo documento di identità, consegna all'elettore il certificato elettorale personale, che riporta il suo "Codice Personale" e la relativa "Chiave di Identificazione", che consentono al sistema di riconoscerne identità e abilitazione a votare.

In caso di errore di battitura, basta premere il tasto "no" per azzerare quanto scritto e procedere iscrivendo correttamente il codice; premendo il tasto "si", il sistema chiede conferma dell'identità e, in caso di errore, consente di inserire nuovamente il codice; verificata la correttezza del codice il sistema, si predispose alla scrittura della chiave di identificazione, che avviene in modo del tutto analogo al precedente.

Il sistema controlla la corrispondenza dei due codici, segnala eventuali errori e, una volta corretti, registra l'elettore tra i votanti, aprendo le operazioni di voto. Nella prima schermata di inizio della sessione di voto vengono presentate, nella parte sinistra, gli elenchi dei candidati e, nella parte destra, alcune importanti note necessarie alla votazione.

Pigiando il tasto " si" viene aperta la prima votazione. Viene presentata la prima elezione e viene chiesto se si intende votare o non votare.

Se si decide di votare è sufficiente scrivere il codice corrispondente alla persona a cui si vuole dare la propria preferenza; il codice compare sulla sinistra dello schermo, nella lista degli eleggibili. Posizionando il mouse sul nome di chi si intende votare e "cliccandoci" sopra, se ne ricopia il codice nell'apposito spazio oppure si può scrivere direttamente il codice, utilizzando il tastierino numerico; per votare scheda bianca il codice è sempre "0" (zero).

In ogni caso, per procedere, si deve premere il tasto "si", quindi il sistema mostra la preferenza espressa e chiede una conferma, ricordando che, dopo questa, il voto non è più modificabile: infatti dopo la conferma il voto viene immediatamente inviato all'elaboratore centrale, senza lasciare traccia locale. Dopo che la preferenza è stata depositata nell'urna telematica, il sistema riporta l'elenco delle commissioni per cui si deve ancora votare.

Se si decide invece di non votare, quando il sistema richiede se si intende votare, bisognerà premere il tasto "no" e il sistema chiederà conferma; si deve premere allora il tasto "ok" per confermare la scelta (o "si" se invece si è trattato di un errore). Dopo la conferma la decisione è irrevocabile e il sistema comunica l'avvenuta registrazione della volontà di non votare e richiede di premere il tasto "si" per proseguire con le votazioni.

Dopo l'ultima votazione (sia che abbia votato, sia che abbia deciso di non votare) il sistema chiede di premere il tasto "si", in modo da predisporre il seggio per il successivo elettore. Comunque, anche se ci si dimentica di impartire questo comando, il sistema dopo, trenta secondi, si predispose automaticamente per una nuova votazione.

È possibile anche, dopo l'identificazione dell'elettore e in qualunque momento, premere il tasto

---

<sup>32</sup> Cfr. Consiglio federale svizzero, *Rapporto sul voto elettronico: le opportunità, i rischi e la fattibilità dell'esercizio dei diritti politici per via elettronica*, 2002; la Cancelleria della Confederazione, disponibile sul sito <http://www.admin.ch>.

---

speciale “fine”, per interrompere definitivamente la propria sessione di voto. Questa operazione equivale alla scelta di non votare per tutte le rimanenti commissioni e, una volta confermata, è irrevocabile. In questo caso l’operazione di voto dell’elettore termina e non può più essere riaperta.

Questo finora analizzato è solo uno dei possibili modi con cui sarà possibile votare; anziché utilizzare la tastiera, è possibile votare anche con il metodo del cosiddetto “touch screen” come è avvenuto durante alcune sperimentazioni in Italia.

Dall’analisi di questa votazione emerge, come possa essere semplice votare anche utilizzando tecnologie di per sé complesse, e non sempre di facile accesso a chi non ne ha buona conoscenza.

## 6. La segretezza: requisito imprescindibile nei sistemi di votazione

Dal sistema cartaceo o tradizionale a quello telematico, il requisito della segretezza, sancito peraltro dal secondo comma dell’art. 48 della Carta Costituzionale della Repubblica, costituisce un elemento atto a salvaguardare ciò che il voto pubblico e palese impedirebbe, ossia la completa indipendenza dell’espressione elettorale<sup>33</sup>.

Pertanto, nei sistemi di votazione elettronica rivestono fondamentale importanza i programmi e le procedure operative dirette a tutelare la segretezza del voto<sup>34</sup>.

L’avvento dei nuovi dispositivi mobili ha poi condotto a nuove applicazioni e piattaforme, come gli agenti mobili, che permettono di effettuare delle operazioni spostandosi come dei nodi mobili da un punto all’altro della rete, ed esercitando i loro compiti in ambienti (piattaforme) sempre differenti. Ovviamente oltre ad offrire tali potenzialità, la mobilità ha introdotto ulteriori rischi relativi alla privacy degli individui.

Un’applicazione dove gli individui forniscono delle informazioni personali sono i sondaggi, che una volta venivano effettuati mediante le schede elettorali, oppure con schede create appositamente. Con l’avvento della tecnologia i metodi per raccogliere le informazioni relativi al sondaggio sono diventati elettronici, cosicché l’utente può esprimere il proprio parere circa l’inchiesta, adoperando un computer ed inviando i dati ad un nodo addetto alla raccolta dei dati. Quest’ultimo viene

---

<sup>33</sup> Cfr. Tra le disposizioni costituzionali, quella concernente “la personalità e la segretezza” del voto può dirsi senz’altro tra le più ricorrenti (v., ad es. il 2° comma dell’art. 48 della nostra Costituzione), costituendo una condizione necessaria, anche se non sufficiente, per l’affermazione ed il riconoscimento del carattere democratico dell’ordinamento giuridico di volta in volta riguardato. In questa sede è da focalizzare, in modo necessariamente sintetico, sul profilo (apparentemente “ossimorico”) della “segretezza del voto nell’identificabilità del votante” (a fini elettorali, e non deliberativi) nelle società “complesse” (dal punto di vista tecnologico oltre che, per così dire, “elettorale”), a garanzia non solo dell’imparzialità dell’esito ma anche e prima di tutto degli stessi votanti. Profilo che, com’è noto, può dirsi sussistente quando l’ordinamento di volta in volta riguardato predisponga adeguate forme di accertamento dell’identità di chi è chiamato a votare e, nel contempo di “separazione” ed “anonimizzazione” del voto espresso: per cui dal contenuto della scheda elettorale votata non è possibile risalire all’identità del votante, e, viceversa, dai nomi degli elettori non è dato sapere il “modo” in cui gli stessi hanno votato.

<sup>34</sup> Cfr. Ferrata R., *Innovazione tecnologica*, Egea, Milano, 1989; cfr. Formez, De Cindio, Freschi, De Pietro, *E-democracy: modelli e strumenti delle forme di partecipazione emergenti nel panorama italiano*, 2004; cfr. Formez – Progetto CRC. Formez, *Linee guida per la promozione della cittadinanza digitale: e-democracy*, Formez, 2004.

---

definito pollster (agente elettorale).

In tale applicazione gli individui, ovvero coloro che esprimono il proprio parere, vorrebbero garantito dal pollster che i dati forniti, non fossero pubblicati e che, non fossero venduti a terze parti. Quindi la proprietà cui gli individui aspirano è proprio il rispetto della privacy sui dati che essi stanno fornendo.

I dispositivi adoperati per effettuare questi tipi di sondaggio sono spesso dei dispositivi non cablati, cioè dei nodi mobili che permettono di potersi collegare alla rete ed inviare i dati al pollster. In particolare, alcuni di questi protocolli permettono agli individui di dimostrare pubblicamente se c'è stata una violazione della privacy da parte del pollster (agente elettorale).

Di seguito una rassegna dei più significativi sistemi e protocolli più noti. Per ciascuno di essi sono analizzati i problemi affrontati ed i risultati ottenuti in termini di garanzie offerte all'elettore, principalmente, riguardo agli aspetti della sicurezza. Per quanto concerne la descrizione dei protocolli analizzati è stata mantenuta la notazione originale dei rispettivi autori, integrandola, laddove si sia reso necessario, con opportune definizioni, al fine di eliminare ogni possibile ambiguità interpretativa.

## 7. La garanzia della integrità delle infrastrutture: compito dei protocolli

Considerato che la macchina di votazione è essenzialmente un elaboratore elettronico che opera tramite un software (il software di votazione) proprio in tale fase si inseriscono tutte le problematiche inerenti alla sicurezza del sistema di votazione<sup>35</sup>.

Nei paragrafi precedenti si è parlato di protocolli. Il protocollo<sup>36</sup> altro non è che un insieme di regole formalmente descritte, definite al fine di favorire la comunicazione tra una o più entità<sup>37</sup>. Tutte queste regole sono definite mediante specifici protocolli, dalle tipologie più varie, a seconda delle entità interessate e del mezzo di comunicazione<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Cfr. DeMillo and Merritt, "Protocols for Data Security" Georgia Institute of Technology, 1983.

<sup>36</sup> Il Legislatore, col D.P.R. 445/2000 ha legiferato una definizione di Protocollo, quale "l'insieme delle risorse di calcolo, degli apparati, delle reti di comunicazione e delle procedure informatiche utilizzati dalle amministrazioni per la gestione dei documenti", ovvero tutte le risorse tecnologiche necessarie alla realizzazione di un sistema automatico per la gestione elettronica dei flussi documentali. La predetta definizione è contenuta nel Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (art. 1 D.P.R. 445/2000). Tale normativa contiene le indicazioni a cui ogni sistema di protocollo informatico, che si intende adottare o realizzare, deve ottemperare nell'ambito de "la formazione, il rilascio, la tenuta e la conservazione, la gestione, la trasmissione di atti e documenti da parte di organi della pubblica amministrazione".

<sup>37</sup> Cfr. Stern, *A New and Efficient All-or-Nothing Disclosure of Secrets Protocol*, Heidelberg, 1998; <http://www.dice.ubl.be>; cfr. W.Stallings. *Crittografia e sicurezza delle reti*, Mc-Graw Hill, 2007; cfr. W.Stallings. *Sicurezza delle reti*. Prentice Hall, 2004; cfr. Cfr. Salomaa, A. "Verifying and recasting secret ballots in computer networks" In *New Results and New Trends in Computer Science*, H. Maurer, Ed., vol. 555 of *Lecture Notes in Computer Science*, Springer-Verlag, Berlin, 1991, pp. 283-289; cfr. Rubin, A. "Security Considerations for Remote Electronic Voting over the Internet", Florham/Park, New Jersey, 2000; <http://www.avirubin.com>; Cfr. Nurmi, H., Salomaa, A., and Santean, L. "Secret ballot elections in computer networks", *Computers & Security* 36, San Antonio, TX,USA, 1991.

<sup>38</sup> Cfr. Cohen, J.D.: *Improving Privacy in Cryptographic Elections*: Yale University Computer Science Department Technical

---

Tra i protocolli più sicuri impiegati nell'architettura di un sistema di votazione elettronica si individuano i seguenti: Two and One Agency Protocol - Fujioka, Okamoto, Ohta – Sensus - Karro, Wang - Ray, Ray, Narasimhamurthi<sup>39</sup>. Nel prosieguo del presente scritto individueremo le caratteristiche essenziali dei predetti protocolli.

## 8. Two and One Agency Protocol

Il “Two Agency Protocol” è un protocollo per la votazione elettronica che utilizza due moduli (agency): il validator, che ha il compito di registrare e verificare l'identità degli elettori, ed il tallier, che ha il compito di calcolare e pubblicare il risultato delle elezioni.

Prima delle elezioni, il validator distribuisce un codice di identificazione segreto (ID) per ogni elettore che ne ha fatto richiesta ed invia al tallier una lista di tutti gli ID distribuiti, senza comunicare l'associazione tra ID ed elettori.

Al momento delle elezioni, l'elettore invia al tallier il proprio ID ed un file cifrato contenente una copia dell'ID ed il voto espresso. A questo punto, il tallier può verificare se l'ID è valido, ma non può esaminare il contenuto del file contenente il voto. Il tallier pubblica il file cifrato affinché l'elettore possa sia verificare che il proprio voto sia stato accettato che spedire al tallier la chiave per la decifrazione. Ad elezioni terminate, il tallier pubblica la lista dei voti ed i corrispondenti file cifrati. Chiunque può controllare che il proprio voto sia stato conteggiato correttamente. Se un elettore si accorge che il suo voto non è presente nella lista, o che è stato corrotto, può spedirlo nuovamente, cambiando la chiave utilizzata per cifrare il file.

Il principale problema di questo protocollo è quello di non garantire la privacy dell'elettore nel caso in cui il validator ed il tallier colludano. Poiché non è comunque garantita la privacy, gli autori propongono di incorporare tutte le funzioni in un solo modulo.

Questo protocollo aiuta a risolvere i problemi di collusione, ma, a causa della sua complessità, limita la scalabilità del protocollo di votazione stesso.

Tuttavia, il protocollo “One agency protocol” utilizza un unico modulo che svolge tutte le funzioni del Two Agency Protocol. I due protocolli sono praticamente identici, ad eccezione della procedura di distribuzione dei codici che è eseguita dal tallier (in questo protocollo non esiste il validator) utilizzando ANDOS (All Or Nothing Disclosure of Secrets)<sup>40</sup>.

Questo protocollo aiuta a risolvere i problemi di collusione, ma, a causa della sua complessità, limita la scalabilità del protocollo di votazione stesso.

---

Report YALEU/DCS/ TR-454, February 1986;

<sup>39</sup> Ray, I., Ray, I. e Narasimhamurthi, “An Anonymous Electronic Voting Protocol for Voting over the Internet”, Proceedings of the Third International Workshop on Advanced Issues of E-Commerce and Web-based Information Systems, San Jose, CA, 2001; <http://www.cs.colostate.edu>.

<sup>40</sup> ANDOS è un protocollo che permette la vendita segreta di segreti, in modo tale che neanche il venditore conosca quale segreto è stato comprato.

---

Il sistema di configurazione Two Agency Protocol garantisce completezza<sup>41</sup>, robustezza<sup>42</sup>, privacy<sup>43</sup>, non ricusabilità<sup>44</sup>, eleggibilità<sup>45</sup>, imparzialità<sup>46</sup>, verificabilità<sup>47</sup>, assenza di ricevuta<sup>48</sup>, non duplicazione<sup>49</sup>, partecipazione pubblica<sup>50</sup>, correzione d'errore privata<sup>51</sup>, convenienza<sup>52</sup>, flessibilità<sup>53</sup> e mobilità<sup>54</sup>.

I due moduli, il validator ed il tallier, utilizzati da tale configurazione informatica hanno rispettivamente il compito di verificare l'idoneità al voto, e cioè di controllare che chi richiede l'autenticazione del voto sia una persona registrata nell'elenco degli elettori e che non abbia ancora votato, e di raccogliere i voti, decifrarli e contarli. Un ulteriore modulo, non menzionato esplicitamente, è il registrar, il quale si occupa di verificare l'identità delle persone al momento di archiviare la chiave pubblica da esse fornita e l'identificatore, in pratica uno pseudonimo, scelto per la votazione. Al termine della fase di registrazione il registrar fornisce l'archivio delle chiavi pubbliche e degli identificatori dei votanti, che costituisce la lista degli elettori, al validator e può avere inizio la fase di voto<sup>55</sup>.

---

<sup>41</sup> Completezza: entrambi i protocolli soddisfano parzialmente questa proprietà. Infatti, un voto valido non può essere alterato né eliminato dal conteggio finale, ma il *tallier* può assegnare dei voti per tutte le persone a cui è stato assegnato il codice e che non hanno esercitato il proprio diritto di voto.

<sup>42</sup> Robustezza: i due protocolli soddisfano questa proprietà. Infatti, un elettore malintenzionato non ha gli strumenti o la possibilità di votare in modo tale che il risultato non sia significativo a causa di errori non rilevabili o rilevabili ma non correggibili.

<sup>43</sup> Privacy: il *Two Agency Protocol*, in caso di collusione tra il *tallier* ed il *validator*, non garantisce questa proprietà. Questo problema è stato risolto nel *One Agency Protocol* con l'introduzione del protocollo ANDOS per la distribuzione dei codici.

<sup>44</sup> Non riusabilità: entrambi i protocolli controllano che l'elettore non abbia già votato. Nel *Two Agency Protocol* questo compito spetta al *validator*, mentre nel *One Agency Protocol* viene eseguito dal *tallier*.

<sup>45</sup> Eleggibilità: prima di convalidare un voto, entrambi i protocolli controllano che l'elettore che lo ha mandato abbia il diritto di votare. Il controllo è realizzato verificando che il codice associato all'elettore appartenga alla lista dei codici distribuiti ai cittadini che lo hanno richiesto ed ottenuto.

<sup>46</sup> Imparzialità: in entrambi i protocolli i risultati della votazione vengono pubblicati solo al termine della sessione di voto, quindi non sono consultabili i risultati parziali.

<sup>47</sup> Verificabilità: i due protocolli permettono all'elettore di verificare che il proprio voto sia stato conteggiato correttamente.

<sup>48</sup> Assenza di ricevuta: poiché ogni elettore ha la chiave per decifrare il file contenente il proprio voto, questa proprietà non è soddisfatta da nessuno dei due protocolli. Quando sono stati pubblicati i risultati delle elezioni, egli può perciò quindi dimostrare come ha votato.

<sup>49</sup> Non duplicazione: i due protocolli non permettono di esprimere la stessa preferenza di un altro elettore.

<sup>50</sup> Partecipazione pubblica: i due protocolli non permettono di sapere chi ha votato, ma solo chi ha richiesto ed ottenuto l'ID.

<sup>51</sup> Correzione d'errore privata: nel caso in cui sia stato riscontrato un errore, entrambi i protocolli consentono la correzione d'errore privata, permettendo di rispedire il file contenente il voto crittografato, con una chiave diversa.

<sup>52</sup> Convenienza: i due protocolli non soddisfano questa proprietà perché la votazione richiede due sessioni.

<sup>53</sup> Flessibilità: entrambi i protocolli permettono di riutilizzare il sistema per votazioni diverse.

<sup>54</sup> Mobilità: entrambi i protocolli prevedono che si possa votare da qualsiasi computer connesso ad internet.

<sup>55</sup> Secondo tale protocollo, l'elettore compila la propria scheda elettorale elettronica *b*, la cifra utilizzando una stringa casuale *se*, ottenendo la scheda cifrata *x*, la maschera (*e*) e vi appone la propria firma digitale, ottenendo così la scheda cifrata, mascherata e firmata *s*. Infine, invia la tripla (*I*, *e*, *s*), dove *I* è l'identificatore del votante, al *validator*. Questo verifica che la firma su *s* sia di un elettore registrato nella lista dei votanti e che tale elettore non abbia già votato. Se la scheda è valida, il *validator* la firma con la propria chiave privata e restituisce all'elettore la scheda così ottenuta (*d*). L'elettore, ricevuta la scheda, elimina la propria maschera, ottenendo la scheda da lui votata e firmata dal *validator* (*y*), e spedisce la coppia (*x*, *y*) al *tallier* attraverso un canale di comunicazione anonimo. Questo secondo modulo verifica

---

## 9. Fujioka, Okamoto, Ohta

Fujioka, Okamoto e Ohta<sup>56</sup>, ideatori dell'omonimo protocollo, hanno studiato come rendere pratico e sicuro un sistema di votazione elettronica ed hanno proposto un protocollo che prevede l'utilizzo di canali di comunicazione anonimi e sfrutta la tecnica crittografica delle blind signature<sup>57</sup> al fine di ottenere una firma su un messaggio nascondendone il contenuto, grazie ad una preventiva "azione di mascheramento"<sup>58</sup>.

Il sistema utilizza due moduli, il *validator* ed il *tallier*, aventi rispettivamente il compito di verificare l'idoneità al voto, e cioè di controllare che chi richiede l'autenticazione del voto sia una persona registrata nell'elenco degli elettori e che non abbia ancora votato, e di raccogliere i voti, decifrarli e contarli<sup>59</sup>. Un ulteriore modulo, non menzionato esplicitamente, è il *registrar*, il quale verifica l'identità delle persone al momento di archiviare la chiave pubblica da esse fornita e l'identificatore, in pratica uno pseudonimo, scelto per la votazione. Al termine della fase di registrazione il *registrar* fornisce l'archivio delle chiavi pubbliche e degli identificatori dei votanti, che costituisce la lista degli elettori, al *validator* e può avere inizio la fase di voto.<sup>60</sup>

---

la firma del *validator* sulla scheda  $y$ , per assicurarsi che il voto  $x$  provenga da un elettore che ha diritto al voto. Se il controllo è superato, archivia la coppia  $(x, y)$  in una lista dei voti validi. Al termine della sessione di voto, il *validator* pubblica il numero degli elettori cui ha firmato la scheda, e la lista di tutte le triple  $(I, e, s)$  ricevute. Il *tallier* pubblica la lista di tutti i voti validi  $(x, y)$ . Ogni elettore può dunque verificare che la lunghezza della lista dei voti sia uguale al numero di votanti autorizzato del *validator*, e che il proprio voto  $(x, y)$  compaia nella lista pubblicata dal *tallier*, con indice  $n$ . Quindi, l'elettore invia al *tallier* la coppia  $(n, sd)$ , sempre attraverso un canale anonimo. Il *tallier* decodifica la scheda  $x$  con la chiave  $sd$ , corrispondente ad  $se$ , ottenendo la scheda in chiaro  $b$ , conteggia i voti e pubblica il risultato della votazione. Questo protocollo richiede che l'elettore voti in due sessioni: una prima in cui esprime il voto, lo fa validare e lo invia al *tallier*, ed una seconda, in cui invia al *tallier* la propria chiave, per permettere di decodificare la scheda. Questa seconda fase può avvenire solo al termine della prima, quando il *tallier* pubblica tutti i voti validi  $(x, y)$ .

<sup>56</sup> A. Fujioka, T. Okamoto, K. Ohta, <http://www.cs.virginia.edu/~td8h/docs/ee.pdf>.

<sup>57</sup> L'utilizzo delle blind signature permette ad una persona di farsi firmare un messaggio da un'altra persona senza rivelare nessuna informazione relativa al contenuto del messaggio stesso.

<sup>58</sup> Cfr. Fujioka, A., Okamoto, T., Ohta, K. "A practical secret voting scheme for large scale election". In *Proceedings of Advances in Cryptology*, vol. 718 di *Lecture Notes in Computer Science*, pagine 244-251, Springer-Verlag, 1993.

<sup>59</sup> Atsushi Fujioka, Okamoto Tatsuaki e Kazuo Ohta. A practical secret voting scheme for large scale elections. Un sistema pratico voto segreto per le elezioni su larga scala, Australia, 1992.

<sup>60</sup> Secondo il protocollo, l'elettore compila la propria scheda elettorale elettronica  $b$ , la cifra utilizzando una stringa casuale  $se$ , ottenendo la scheda cifrata  $x$ , la maschera  $(e)$  e vi appone la propria firma digitale, ottenendo così la scheda cifrata, mascherata e firmata  $s$ . Infine, invia la tripla  $(I, e, s)$ , dove  $I$  è l'identificatore del votante, al *validator*. Questo verifica che la firma su  $s$  sia di un elettore registrato nella lista dei votanti e che tale elettore non abbia già votato. Se la scheda è valida, il *validator* la firma con la propria chiave privata e restituisce all'elettore la scheda così ottenuta  $(d)$ . L'elettore, ricevuta la scheda, elimina la propria maschera, ottenendo la scheda da lui votata e firmata dal *validator*  $(y)$ , e spedisce la coppia  $(x, y)$  al *tallier* attraverso un canale di comunicazione anonimo. Questo secondo modulo verifica la firma del *validator* sulla scheda  $y$ , per assicurarsi che il voto  $x$  provenga da un elettore che ha diritto al voto. Se il controllo è superato, archivia la coppia  $(x, y)$  in una lista dei voti validi. Al termine della sessione di voto, il *validator* pubblica il numero degli elettori cui ha firmato la scheda, e la lista di tutte le triple  $(I, e, s)$  ricevute. Il *tallier* pubblica la lista di tutti i voti validi  $(x, y)$ . Ogni elettore può dunque verificare che la lunghezza della lista dei voti sia uguale al numero di votanti autorizzato del *validator*, e che il proprio voto  $(x, y)$  compaia nella lista pubblicata dal *tallier*, con indice  $n$ . Quindi, l'elettore invia al *tallier* la coppia  $(n, sd)$ , sempre attraverso un canale anonimo. Il *tallier* decodifica la scheda  $x$  con la chiave  $sd$ , corrispondente ad  $se$ , ottenendo la scheda in chiaro  $b$ , conteggia i voti e pubblica il risultato della votazione. Questo protocollo richiede che l'elettore voti in due sessioni: una prima in cui esprime il voto, lo fa validare e lo invia al *tallier*, ed una seconda, in cui invia al *tallier* la propria chiave, per permettere di decodificare la scheda. Questa seconda fase può avvenire solo al termine della prima, quando il *tallier* pubblica tutti i voti validi  $(x, y)$ .

---

## 10. Sensus

Nel quadro dei protocolli passibili di essere utilizzati nell'architettura di un sistema di votazione elettronica si pone Sensus, un sistema che può essere utilizzato sia per l'elaborazione dei software inerenti ai sondaggi elettronici che per i sistemi votazione elettronica su piccola scala, nonché, con alcune modifiche, anche per elezioni su larga scala<sup>61</sup>.

A ben vedere, il protocollo Sensus imita il modello tradizionale alla base di elezioni democratiche che prevede una fase di registrazione, nella quale viene compilata una lista che indica i cittadini aventi diritto al voto, una fase di convalida, nella quale viene controllato che ogni cittadino che intende votare sia abilitato al voto e che non abbia già votato, una fase di raccolta, nella quale vengono raccolte le schede elettorali che sono state votate. Infine si ha una fase di riscontro, nella quale vengono conteggiati i voti. Sensus assicura che solo gli elettori registrati possano votare, che ogni elettore possa votare una sola volta e, utilizzando il meccanismo delle blind signature, che sia mantenuta la privacy di ogni elettore. Inoltre, esso permette di verificare, anonimamente, se il voto espresso è stato contato correttamente e di poterlo correggere.

Le fasi fondamentali di operatività di tale protocollo sono la registrazione<sup>62</sup>, la votazione<sup>63</sup> e lo

---

<sup>61</sup> Cfr. Cranor and Cytron, "Sensus: A Security-Conscious Electronic Polling System for the Internet" Department of Computer Science Washington University in St. Louis, 1997.

<sup>62</sup> L'implementazione del registrar di Lorrie Cranor prevede che ad ogni elettore sia preventivamente inviato un identificatore, non necessariamente segreto, ed un token segreto  $T$  prima del processo di registrazione. Per esempio, gli studenti universitari potrebbero ottenere l'identificatore ed il token quando si presentano in un ufficio amministrativo per ritirare il libretto universitario o qualche altro documento. L'elettore genera una coppia di chiavi pubblica/privata e si registra inviando al modulo il suo identificatore, il token e la chiave pubblica. Il registrar verifica la validità del token ricevuto e, se il controllo è superato, aggiunge l'identificatore e la chiave pubblica alla lista degli elettori registrati. Questa lista deve essere fornita al validator, che aggiungerà un ulteriore campo per tenere traccia degli elettori che hanno già richiesto la validazione della scheda.

<sup>63</sup> La fase di voto può essere così schematizzata: quando l'elettore assegna il voto, il pollster genera una scheda, la cifra, ne calcola un digest e lo maschera, quindi lo invia al validator al fine di ottenerne la validazione. Per far ciò il pollster: a) genera una coppia di chiavi asimmetriche ( $se, sd$ ) usata per cifrare la scheda, cifra la scheda  $V$  ottenendo  $V_{se}$  e ne calcola un digest:  $m = digest(V_{se})$ ; b) maschera il digest  $m$  utilizzando un numero casuale  $k$  abbastanza grande e calcolando  $b = mke \pmod{m}$ , dove  $ve$  e  $m$  sono rispettivamente la chiave pubblica ed il modulo del validator; c) compone il messaggio  $(b, ID, bid)$  contenente il digest mascherato  $b$ , l'identificatore  $ID$  dell'elettore ed il digest mascherato e firmato dall'elettore  $bid$ , dove  $id$  è la chiave privata dell'elettore; d) invia  $(b, ID, bid)_{ve}$  al validator, dove  $ve$  è la chiave pubblica del validator, usata per cifrare il messaggio.

Quando il validator riceve il messaggio: a) apre il messaggio decifrandolo con la propria chiave privata  $vd$ ; b) verifica la firma digitale dell'elettore controllando che  $(bid)_{ie} = b$ , dove  $ie$  è la chiave pubblica dell'elettore; c) verifica che l'elettore non abbia già richiesto la validazione, controllando il relativo campo della lista degli elettori registrati  $RVL$ . Se il controllo è superato, firma il digest mascherato  $b$ , lo invia indietro all'elettore. Inoltre setta ad 1 il campo della  $RVL$  che tiene traccia degli elettori che hanno ottenuto la validazione. In questo modo, il validator evita che un elettore possa votare più di una volta.

Quando il pollster riceve il messaggio dal validator: a) controlla la validità della firma di tale modulo, usandone la chiave pubblica  $ve$  per decifrare il messaggio; b) toglie il mascheramento al digest validato, calcolando  $mvd = (bvd/k) \pmod{m}$ . In questo modo, l'elettore ottiene un digest del proprio voto, firmato dal validator, e può inviarlo anonimamente al tallier insieme al voto cifrato  $V_{se}$ . Il tallier dovrà accettare il voto, poiché accompagnato dal digest firmato dal validator, e non dovrà effettuare verifiche sull'identità dell'elettore; c) cifra con la chiave pubblica del tallier la coppia composta dal digest validato della scheda cifrata,  $mvd$ , e dalla scheda cifrata  $V_{se}$ ; c) invia  $(mvd, V_{se})_{te}$  al tallier. Quando il tallier riceve la scheda cifrata: a) toglie la prima cifratura, utilizzando la propria chiave privata  $td$  e verificando la firma del validator sulla scheda. Quindi calcola il digest del voto cifrato e verifica che sia uguale a quello firmato dal validator; b) verifica l'unicità della scheda cifrata. Se anche questo controllo è superato, il tallier invia all'elettore

---

scrutinio<sup>64</sup>. Sensus è stato progettato come un sistema modulare facilmente adattabile. Il protocollo prevede l'impiego dei moduli validator, tallier e pollster. Il validator implementa la fase di convalida, il tallier le fasi di raccolta e riscontro, mentre al pollster è affidato il compito di implementare le funzioni di crittografia e trasferimento per conto dell'elettore. Un ulteriore modulo, opzionale, è il registrar, che si occupa di generare la lista degli elettori registrati.

## 11. Karro, Wang

Questo protocollo si differenzia da quelli presentati precedentemente in quanto non usa blind signature né richiede canali di comunicazione anonimi.

Il protocollo di Karro e Wang è suddiviso in quattro fasi e prevede la presenza di sei moduli: il registrar, l'authenticator, il distributor, il counter, il matcher e il verifier.

Il cittadino intenzionato a votare deve inizialmente registrarsi al registrar, che provvede alla sua identificazione e verifica che abbia diritto di votare. Il registrar associa all'elettore un numero di identificazione unico (ID), lo registra insieme al nome in una lista elettorale, e spedisce l'ID all'authenticator. L'authenticator genera una coppia di chiavi (pubblica e privata) relative all'ID ricevuto, memorizza tutte le informazioni e restituisce l'ID con la chiave pubblica  $s$  ad esso associata al registrar, il quale le spedisce all'elettore. In questo modo, l'authenticator non può sapere a chi appartiene la chiave  $s$  a meno di collusioni con il registrar.

Per questo protocollo sono necessarie alcune considerazioni aggiuntive sulle misure di sicurezza da adottare per la gestione dei dati di ogni modulo e per i canali di comunicazione. Ogni modulo, prima delle elezioni, deve generare una propria coppia di chiavi (pubblica e privata). Inoltre, ogni modulo deve cifrare i record del proprio database, la collezione dei dati che deve mantenere, con la chiave pubblica di tutti gli altri moduli. Ciò garantisce che per leggere una porzione di dati sia necessario conoscere le chiavi private di tutti gli altri moduli, evento che assumiamo essere impossibile. Vengono cifrati i singoli record per rendere più semplice l'estrazione di una porzione di dati, che deve essere inviata agli altri moduli per essere decifrata. Per quanto riguarda la sicurezza del canale di comunicazione, dobbiamo distinguere tra due tipi di comunicazione: tra moduli e tra elettori e moduli. La comunicazione tra moduli utilizza un protocollo complesso per garantire la non collusione tra uno o più moduli, l'integrità e l'anonimato delle elezioni.

Quando un modulo  $A$  vuole trasmettere dei dati ad un altro modulo  $B$ , manda prima il dato cifrato ad un modulo  $C$  scelto a caso tra i moduli restanti. Il modulo  $C$  decifra i dati con la propria chiave privata, verifica che la loro dimensione e struttura non siano state alterate, e li manda ad un

---

una ricevuta, ottenuta firmandone la scheda cifrata  $(V_{se})_{sd}$ , insieme al numero di ricevuta  $receipt\#$ , necessario per associare successivamente la chiave di decodifica, necessaria per decifrare la scheda, alla scheda stessa.

Quando il pollster riceve la ricevuta, invia al tallier un messaggio contenente il numero di ricevuta e la chiave di decodifica  $sd$  che permette di decifrare il voto:  $(receipt\#, sd)$ .

Infine, il tallier decifra  $V_{se}$  con  $sd$ , ottenendo  $V$  in chiaro, ed aggiorna il conteggio dei voti  $T$  e la lista delle ricevute inviate  $RL$  con la corrispondente scheda cifrata, chiave di decodifica e numero di ricevuta.

<sup>64</sup> Al termine della sessione di voto, il tallier pubblica  $RL$  ed il conteggio dei voti  $T$ , permettendo a chiunque di verificare i risultati della votazione.

---

altro modulo D scelto a caso. Il processo continua fino a quando i dati, all'ultimo passo, arrivano al modulo B, che, usando la propria chiave privata, può finalmente decifrare e leggere i dati. La probabilità di frode con questo tipo di protocollo è ridotta al minimo. Infatti, anche se un modulo potrebbe alterare i dati mantenendo intatte le dimensioni e la struttura di ciò che gli è arrivato, gli altri moduli potrebbero comunque scoprire il tentativo di frode attraverso le informazioni di un log da essi mantenuto. Questo protocollo di comunicazione è gravoso dal punto di vista del traffico tra moduli. Tale traffico può però essere, in parte, ridotto scambiandosi grandi moli di dati. Le comunicazioni tra elettori e moduli avvengono mediante HTTPS, che è considerato essere la forma più sicura per la comunicazione in Internet e di fatto è già uno standard. Tuttavia, eventuali nuovi standard per le comunicazioni sicure in Internet, potranno essere facilmente adottati per questo tipo di comunicazioni.

Quanto alla segretezza, anche se il registrar può vedere l'associazione tra un voto cifrato ed un particolare ID, non può decifrarlo senza l'aiuto del counter. Questo è impossibile perché uno dei due moduli corrotti dovrebbe conoscere tutte le chiavi private degli altri moduli.

## 12. Ray, Ray, Narasimhamurthi

Indrajit Ray, Indrakshi Ray e Natarajan Narasimhamurthi propongono un algoritmo di e-voting adatto a votazioni su larga scala.

Per garantire un certo livello di sicurezza, un sistema di votazioni elettroniche richiede lo scambio di messaggi di cui si possa verificare l'autenticità, senza poterne tracciare la provenienza<sup>65</sup>.

Questo protocollo, per certi aspetti simile a quello di FOO ed a Sensus, risolve il problema in maniera diversa: non utilizza meccanismi crittografici particolarmente complessi e non richiede che i canali di comunicazione siano anonimi, ma usa un server ftp per realizzare la non tracciabilità degli indirizzi IP durante l'invio del voto.

Il protocollo prevede la presenza di tre moduli (agency): a) un distributore di schede (BD, da Ballot Distributor), con il compito di preparare le schede in bianco e distribuirne una per ogni elettore; b) una Certification Authority (CA), che certifichi che ogni voto provenga da un elettore registrato e che un elettore possa inviare un solo voto; c) un compilatore di voto (VC, da Vote Compiler), cui giungano tutti i voti. Il VC conteggia i voti e pubblica l'esito e tutte le statistiche rilevanti pertinenti la votazione.

Questo protocollo si differenzia dagli altri per il fatto che eventuali collusioni tra i moduli possono essere rilevate e provate, con il conseguente annullamento delle votazione. Una collusione tra uno dei moduli ed un elettore può interessare unicamente il voto di quell'elettore<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Cfr. Cranor, L.F. Ron K. Cytron "Sensus - Design and Implementation of a Practical Security-Conscious Electronic Polling System", St. Louiss, 1996; <http://lorrie.cranor.org>.

<sup>66</sup> Nella descrizione del protocollo utilizzeremo la seguente notazione, in cui l'elettore  $V$  può essere considerato come un ulteriore modulo del protocollo:  $X$ : uno degli moduli coinvolti nel protocollo di votazione (può essere l'elettore  $V$ , il distributore di schede  $BD$ , la certification authority  $CA$  o il compilatore di voto  $VC$ );  $Xe$ : la chiave pubblica del modulo  $X$ ;  $Xd$ : la chiave privata del modulo  $X$ ;  $m$ : un messaggio;  $h(m)$ : il digest del messaggio  $m$ ;  $[m, Xe]$ : un messaggio  $m$  crittografato con la chiave pubblica del modulo  $X$ , che ne è il destinatario;  $[m, Xd]$ : un messaggio  $m$  firmato dal

---

## 13. Il voto elettronico in Italia

In Italia si iniziò a parlare di voto elettronico già negli anni ottanta, e i disegni di legge presentati in quel periodo<sup>67</sup> riguardavano l'automazione delle procedure elettorali. In particolare si prevedeva che l'elettore, al momento della votazione, avrebbe dovuto ricevere una scheda cartacea da inserire in un'apposita macchina per votare. Appena inserita la scheda nella macchina sarebbero iniziate le

---

modulo  $X$  con la propria chiave privata.

La prima azione da compiere è la registrazione presso il distributore di schede, cui ciascun elettore deve inviare il certificato contenente i propri dati anagrafici e la propria chiave pubblica. Il certificato è ottenuto da una *registration authority*. Dopo aver verificato che l'elettore abbia diritto al voto, il  $BD$  firma un *digest* del suo certificato e glielo restituisce, insieme ad una scheda in bianco.

Una scheda in bianco è un messaggio con due campi: il numero di serie della scheda,  $y$ , e un *digest* firmato dello stesso numero,  $[h(y), BD]$ . Il  $BD$  genera un numero di serie unico  $y$  per ogni scheda e mantiene una lista dei numeri di serie e delle identità degli elettori. Questa è la lista delle schede bianche distribuite che verrà pubblicata al termine della votazione.  $BD$  invia le schede cifrate con la chiave pubblica dell'elettore. Quando l'elettore riceve il messaggio può verificare che la scheda non sia stata manomessa durante il percorso, ed in particolare che nessuno abbia inserito nella sua scheda qualche segno di identificazione.

A questo punto, l'elettore estrae il numero di serie  $y$  dal messaggio ricevuto e vi applica una permutazione unidirezionale. Ottiene così un identificativo  $m$  che, data l'unicità del numero di serie, sarà unico. Conoscendo l'identificativo  $m$  non è possibile risalire al numero di serie della scheda, e quindi all'identità dell'elettore. Ottenuto  $m$ , lo maschera, per utilizzare il meccanismo delle *blind signature*, ed ottiene  $r$ . Calcola un *digest* di  $r$ , lo firma, poi cifra  $r$  ed il *digest* con la chiave pubblica della *certification authority*, cui spedisce il messaggio così composto. Invia anche il proprio certificato ed il *digest* firmato dal  $BD$ .  $CA$  verifica che l'elettore sia registrato, controllando la firma di  $BD$  nel messaggio, e che non abbia già richiesto la certificazione. Questa verifica permette di garantire che un elettore voti una sola volta. A questo punto,  $CA$  firma  $r$ , lo cifra con la chiave pubblica dell'elettore e glielo rispedisce, mantenendone una copia da memorizzare in una lista, insieme all'identità dell'elettore. Questa lista sarà pubblicata al termine della votazione. L'elettore annulla il mascheramento dal proprio identificativo  $m$ , che risulterà firmato dalla  $CA$ . Inoltre, l'elettore può verificare che la  $CA$  non abbia apposto segni di identificazione all'identificativo.

L'elettore compone un messaggio di formato e dimensione prefissati, contenente il proprio voto, vi appende l'identificativo firmato dalla  $CA$  e ne crea un *digest*. Quindi, cifra il messaggio con la chiave pubblica del  $VC$  e, dopo un'attesa casuale, ne effettua l'upload su un server ftp pubblico indicato dal  $VC$  stesso. Il meccanismo per l'upload non associa in alcun modo l'identità dell'elettore al messaggio inviato al server. Periodicamente, il  $VC$  effettua il download dei voti presenti sul server ftp e verifica che non siano stati manomessi durante il percorso o la permanenza sul server. Verifica inoltre che l'identificativo dell'elettore non sia già stato ricevuto. Se tutti i controlli vengono superati,  $VC$  firma il *digest* del voto e l'identificativo del votante e ne effettua l'upload sul server ftp, non necessariamente lo stesso del download. Successivamente, l'elettore scarica dal server il proprio *digest* firmato, ottenendo una conferma che il proprio voto è stato ricevuto correttamente.

Al termine della sessione di voto, i tre moduli,  $BD$ ,  $CA$  e  $VC$  pubblicano una serie di dati sull'esito della votazione: 1)  $BD$  pubblica il numero di schede in bianco distribuite e i relativi numeri di serie, insieme all'identità dell'elettore cui ha spedito ciascuna scheda. Il numero di schede distribuite deve essere maggiore o uguale al numero di voti ricevuti e minore o uguale al numero di elettori registrati; 2)  $CA$  pubblica la lista degli identificativi mascherati ricevuti, ciascuno con il rispettivo *digest* firmato dall'elettore, senza e con la firma della  $CA$ , indicizzati secondo l'identità dell'elettore. Gli elementi di questa lista devono essere in numero maggiore o uguale dei voti ricevuti da  $VC$  e minore o uguale delle schede distribuite da  $BD$ . In realtà, per ogni voto ricevuto dal  $VC$ , esiste uno ed un solo identificativo mascherato firmato da  $CA$ , ma tale verifica può essere effettuata unicamente dall'elettore; 3)  $VC$  pubblica tutti i voti, ciascuno con il relativo identificativo indicizzato secondo il *digest* del voto e l'identificativo stesso.

Per avere la garanzia che il proprio voto sia considerato nel conteggio finale, un elettore deve verificare solo che compaia nella lista dei voti pubblicati. A questo punto, una autorità di monitoraggio indipendente, non associata al processo di voto, è invocata per decidere sulla validità della votazione. Se non c'è nessun sospetto di frode, allora l'autorità indipendente può certificare i voti e dichiarare conclusa correttamente la votazione.

<sup>67</sup> [http://storia.camera.it/bpr/faccette/macro\\_classificazione:H%20-%20Le%20elezioni%7Cclassificazione:H24%20-%20Organizzazione%20e%20procedura%20delle%20elezioni%20politiche%7Ctipo:spoglio%7Cperiodo\\_storico:repubblicano](http://storia.camera.it/bpr/faccette/macro_classificazione:H%20-%20Le%20elezioni%7Cclassificazione:H24%20-%20Organizzazione%20e%20procedura%20delle%20elezioni%20politiche%7Ctipo:spoglio%7Cperiodo_storico:repubblicano).

---

operazioni di voto che sarebbero state portate a compimento dall'elettore mediante la pressione con un dito sui simboli dei partiti e candidati che avesse inteso votare. Alla fine della votazione la macchina avrebbe restituito al votante la scheda cartacea con i voti espressi e poi questi avrebbe dovuto deporre tale scheda nell'urna per il successivo scrutinio elettronico. Con il D.D.L. Stegagnini, invece, il sistema da introdurre prevedeva la tecnologia touch screen per mezzo della quale l'elettore avrebbe potuto votare sfiorando lo schermo di un monitor posto in una cabina elettorale. Il voto espresso avrebbe dovuto essere inviato ad un computer che avrebbe provveduto a contabilizzarlo e per mezzo del quale sarebbero state effettuate le procedure di scrutinio. Ad ogni modo, pur non essendo mai stati approvati dalle Camere, i disegni di legge in questione hanno avuto l'effetto di sensibilizzare gli organi costituzionali sul tema del voto elettronico. In tal senso il Ministero dell'Interno si è fatto promotore di talune iniziative tendenti ad introdurre fasi di sperimentazione in alcune località italiane<sup>68</sup>.

È stata Avellino la prima città europea ad avviare la sperimentazione di voto elettronico a distanza in occasione del referendum costituzionale del 7 ottobre 2001. Anche se non bisogna dimenticare che la prima città italiana a studiare il voto elettronico è stata San Benedetto del Tronto nel 2000. L'iniziativa si inserisce nell'ambito di un vasto progetto europeo di ricerca e sviluppo denominato E-POLL<sup>69</sup>, per la prima volta in Italia tutti i votanti di una intera sezione elettorale sono stati

---

<sup>68</sup> [www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it).

<sup>69</sup> Il progetto di voto elettronico E-poll (il cui nome completo è *Electronic polling system for remote voting operations*) nasce come progetto europeo di ricerca e sviluppo, cofinanziato al 50% dalla Direzione Generale per la Società dell'Informazione della Commissione Europea e al 50% dal Partenariato che ha ideato e che sta portando avanti con successo il progetto, nell'ambito del quinto programma *Information Society Technologies*, che prese avvio il 14 Settembre del 2000 e che si è concluso dopo due anni con la sperimentazione di un sistema di voto telematico (Italia, Francia e Polonia). Il voto elettronico a distanza è stato creato con l'obiettivo di semplificare le operazioni di voto per permettere in futuro a tutti gli elettori di votare in maniera semplice e sicura, in qualsiasi seggio ed in qualsiasi territorio, indipendentemente dalla città e sezione di appartenenza.

Come già precedentemente evidenziato riprendiamo sinteticamente i punti salienti: non è più necessario costituire un ufficio elettorale per ogni sezione, non essendoci infatti le operazioni di spoglio e riconoscimento che sono devolute al sistema informatico centrale; non è necessario che ogni elettore si rechi presso il seggio elettorale per esprimere il proprio voto, perché è possibile votare in qualsiasi "chiosco" (i chioschi sono le postazioni di voto sparse in tutto il luogo in cui si svolgono le elezioni, essi permettono la gestione centralizzata ed informatizzata del registro degli elettori, che possono liberamente scegliere qualsiasi postazione di voto nel luogo in cui si trovano nel giorno delle elezioni); i tempi di scrutinio e di diffusione ufficiali sono assai ridotti rispetto a quelli attuali (poiché i risultati delle consultazioni vengono trasmessi poco dopo la chiusura delle urne); il voto elettronico permetterà un grande risparmio economico; l'introduzione della carta d'identità elettronica (*smartcards*) vedrà le operazioni di voto semplificate notevolmente rispetto ad adesso ed inoltre il fattore segretezza che è l'elemento importante del sistema, sarà assolutamente efficace e controllato.

Questi sono i vantaggi che questo sistema informatico di votazione ci offre, è senz'altro un metodo che con l'ausilio di tecnologie sofisticate può eliminare molti inconvenienti nei procedimenti di voto correnti.

Possiamo quindi dire che oggi non esiste soltanto il metodo cartaceo (scheda elettorale) per effettuare una votazione, ma sono stati sperimentati ed introdotti altri sistemi di voto che mano a mano stanno prendendo forma in molti paesi europei ed internazionali.

Le prime sperimentazioni del voto elettronico (Belgio, Brasile, Stati Uniti, ecc.) già negli anni '90 misero in rilievo i benefici che tale metodo poteva produrre a livello internazionale.

Un caso molto particolare è costituito dal sistema elettorale statunitense dove i singoli Stati e le singole contee adottano modalità di voto diverse.

I sistemi più utilizzati (negli USA) sono quello delle schede perforate (*punch cards*), la *lever machine* (macchina a leve meccaniche), la lettura ottica delle schede (con l'utilizzo di macchine a fibre ottiche), internet, telefonini, voto anticipato (presidiato), voto per corrispondenza ed in ultimo il voto cartaceo.

Questi sistemi sono utilizzati in maniera diversa dai singoli stati e contee, alcuni di essi non sono più utilizzati (come

---

chiamati, su base volontaria ad esprimere il proprio voto anche in un innovativo punto elettorale,

---

il metodo delle *punch cards*), altri sono usati solo in alcune contee (come il voto a lettura ottica) ecc.

Questi sono solo degli esempi di come il voto viene (o veniva) espresso in America, ma nel sistema Europeo ed internazionale il sistema di voto elettronico sembra presentare alcuni vantaggi di rilevanza non indifferente.

L'E-poll è un progetto di voto semplificato nelle relative procedure, basti pensare al sistema di espressione del voto nei chioschi, che rappresentano un'innovazione che unisce i vantaggi dell'informatizzazione con le comodità del voto a distanza, mantenendo la tutela della segretezza e personalità del voto.

Il procedimento informatizzato dello scrutinio è certamente più avanzato di quello attuale, e l'attuazione del voto nei chioschi del progetto E-poll dopo i risultati ottenuti nelle sperimentazione condotte, si è rivelato senz'altro efficiente. La mobilità con cui l'elettore può esprimere il proprio voto è determinata dal fatto che egli può scegliere la postazione da cui votare, recandosi in un qualsiasi chiosco posto nelle sue vicinanze e manifestare il suo voto.

Il voto elettronico a distanza può ridimensionare notevolmente gli errori che vengono commessi con l'utilizzo delle schede cartacee (segnì, errori di espressione, errori volontari, ecc.), cause queste di annullamento del voto.

L'annullamento del voto per errore, rappresenta un incidente involontario (o in alcuni casi volontario) dell'elettore, che potrebbe essere frutto degli strumenti di votazione messi a disposizione per gli elettori e che nel voto elettronico potrebbe essere eliminato con l'utilizzo dei sistemi informatici più sofisticati ed aggiornati, capaci di impedire qualsiasi margine di errore.

Verrebbero meno in questo modo le schede nulle o segnate, in quanto il voto espresso attraverso strumenti informatici verrà registrato attraverso il sistema centrale che elaborerà tutti i dati riguardanti i votanti (gli astensionisti, le percentuali dei voti validi, ecc.). Con il sistema di voto telematico l'elettore può votare una sola volta, (verrebbe così eliminata la possibilità di espressione di voto plurimo e di voto multiplo), perché con l'adozione di schede elettroniche personali che sostituiscono i certificati elettorali, i dati di ogni singolo elettore una volta che il voto viene espresso, vengono registrati dal sistema informatico a prescindere dal punto geografico in cui il voto viene espresso. Il sistema di voto elettronico permette di rendere più veloce e sicura la trasmissione dei risultati elettorali e di conseguenza rende migliore l'efficienza delle consultazioni.

Nelle elezioni europee del 2004 ad esempio, lo scrutinio tradizionale è stato affiancato da quello informatizzato che ha consentito una maggiore velocità nell'acquisizione dei risultati, semplificando le operazioni di conteggio ed eliminando gli errori di trascrizione.

L'automazione dei processi elettorali potrebbe ottenere significativi benefici conseguiti dalle operazioni elettroniche senza interventi manuali, garantendo la correttezza dei risultati finali.

L'introduzione del progetto E-poll permette, grazie a dei particolari strumenti audio-visivi, di semplificare anche il voto per le persone disabili che comunemente avrebbero bisogno di assistenza per esercitare il proprio voto; inoltre i tempi di attesa verrebbero notevolmente semplificati in quanto i dati elaborati dal sistema confluiscono in un'unica urna virtuale che a sua volta invia i dati rielaborati al sistema centrale che in breve tempo li analizza ed emana i risultati. Il voto elettronico cercherà di stimolare lo sviluppo di partecipazione dei cittadini europei nel procedimento elettorale, migliorando i processi di voto sia per gli elettori sia per le autorità amministrative, usando le tecnologie più innovative per agevolare il processo del voto rendendolo un'abitudine per gli elettori.

Questo progetto è senz'altro unico nel suo genere, cercare di ridurre le operazioni di voto rendendole più sicure ed efficaci è un obiettivo difficile da raggiungere, specialmente nella fase in cui bisogna convincere il corpo elettorale ad utilizzare un nuovo metodo di votazione tramite sistemi mai utilizzati finora.

Vi è naturalmente un dubbio molto importante: questo sistema può assicurare al cento per cento la segretezza del voto?

Per rispondere a questo interrogativo facciamo riferimento alla Raccomandazione Rec (2004) 11 del Consiglio d'Europa, la quale sancisce una serie di principi riguardanti proprio il voto elettronico a distanza. In appendice è integralmente riprodotto il testo della raccomandazione (2004) 11, ma per maggiore semplicità ne riprendiamo ora i contenuti più rilevanti ai fini del nostro studio.

Questa raccomandazione è composta da tre parti principali: la prima riguarda le norme giuridiche comuni per il voto elettronico a distanza, che si ricollegano ai principi fondamentali del suffragio universale (libertà, eguaglianza e segretezza); la seconda parte riguarda tutti i campioni operativi che si applicano a tutte le fasi del processo elettorale; l'ultima parte riguarda invece i requisiti tecnici di accessibilità, di sicurezza e di controllo del voto.

Questa raccomandazione è il primo strumento giuridico internazionale ad occuparsi del voto elettronico.

Il Consiglio d'Europa raccomanda agli stati membri che hanno usato e che useranno il voto elettronico di rispettare i canoni di sicurezza e legalità delle elezioni, di rispettare i principi democratici di un suffragio libero, segreto, affidabile e sicuro.

Il Consiglio d'Europa tenendo conto che il diritto di votare è una delle fondamentazioni primarie della democrazia, e di conseguenza che le procedure di voto elettronico entreranno a far parte nei procedimenti delle elezioni democratiche

---

il “seggio elettronico”.

---

e dei referendum, ha emanato delle indicazioni precise per far sì che il voto telematico si svolga nella maniera più corretta possibile.

Il voto elettronico secondo il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, sarà fornito di particolari controlli regolari tali da impedire qualsiasi margine di errore, inoltre il sistema elettronico proteggerà sia gli utenti che i loro dati. La raccomandazione Rec(2004)11 contiene i principi riguardanti il corretto procedimento di utilizzo del sistema di voto elettronico a distanza, e mette in luce la sua facilità di utilizzo, mettendo in rilievo che tale sistema non costituirà in qualche modo un ostacolo per gli elettori.

Uno degli obiettivi principali del Consiglio d'Europa è quello di assicurare la segretezza del voto, e secondo la raccomandazione Rec(2004)11 il voto telematico consentirà di conservare le informazioni riguardanti ogni singolo elettore attraverso il sistema di votazione elettronica, tutte le operazioni tecniche quindi saranno salvaguardate con un controllo formale e sicuro impedendo a chiunque privo di autorizzazione di immettersi nel sistema.

Il progetto E-poll ha previsto lo svolgimento di diversi test di applicazione sul campo del metodo di voto elettronico; più precisamente furono scelte nel 2001 tre città in Italia (Avellino, Cremona, Campobasso) e due in Francia (Mérignac, Vandœuvre).

Il primo caso della sperimentazione del voto elettronico in Italia, come ribadito precedentemente, fu quello realizzato in occasione del Referendum Costituzionale sulla modifica del titolo quinto della Costituzione, che si è svolto in Italia il 7 Ottobre del 2001.

Per questa prima sperimentazione è stata scelta la sezione n°1 di Avellino.

Il mese precedente all'elezione è stato possibile distribuire 278 smartcards, contenenti i dati elettorali e l'immagine dell'impronta del dito indice della mano destra dei 278 elettori.

Agli elettori è stato chiesto, solo per questa prima edizione del test, di votare sia nella maniera tradizionale sia in quella innovativa introdotta dall'E-poll.

Quasi tutti gli elettori forniti di smartcards hanno partecipato alla sperimentazione che naturalmente è stata seguita passo passo dalla stampa e dalla televisione.

In questa occasione si è voluto verificare il principio base del voto, ossia la possibilità che un elettore possa esprimere un'unica e sola votazione e che non si possa votare con una carta elettorale di un altro elettore.

I cittadini di Avellino sono stati compiaciuti della nuova tecnica di voto ed insieme ad essi anche i responsabili dell'ufficio elettorale del Ministero dell'Interno si sono dichiarati soddisfatti dei tempi rapidi con cui sono stati diffusi i dati relativi all'affluenza alle urne ed agli scrutini.

Il sistema di sperimentazione di Avellino prevedeva l'installazione di due postazioni di voto, una con tre sistemi presso la sede elettorale ed una con un solo sistema presso il Comune.

I sistemi dovevano essere attivati contestualmente all'apertura delle urne e disattivati dopo la chiusura delle stesse.

Sono stati attivati inoltre due sistemi server, uno per gli elenchi elettorali e l'altro per le schede, mentre quello relativo all'urna virtuale è stato installato presso il Ministero degli Interni a Roma.

Tutti i sistemi erano collegati tra loro tramite una rete privata virtuale che faceva uso sia della tecnologia “su rame” che di quella “via etere”.

La fase meno informatizzata è stata quella della distribuzione, prima del voto, di schede elettorali elettroniche personali (smartcards) agli elettori che partecipavano alla sperimentazione, ovviamente avvenuta in modo manuale.

Gli elettori si sono dimostrati disponibili all'accettazione delle smartcards con relativa presa delle impronte, in questo modo è stato ritenuto opportuno migliorare il software di emissione che non garantiva la qualità delle immagini acquisite e richiedeva dei miglioramenti per ridurre il tasso di elettori non riconosciuti in fase di voto.

La fase di installazione del sistema svoltasi nei giorni precedenti all'elezione si è rivelata più complicata rispetto alle previsioni, specialmente a causa del funzionamento della rete GPRS, ma questo problema verrà ridimensionato, tenendo conto che si tratta di una condizione sperimentale e soprattutto grazie alle innovazioni tecnologiche sempre più avanzate.

La fase di voto si è svolta regolarmente, il sistema si è rivelato semplice da utilizzare e non ci sono stati casi di difficoltà, il tempo di trasmissione del voto, durante il quale veniva chiesto all'elettore di attendere, si è rivelato più lungo del previsto, questo richiederà degli accorgimenti per la prossima versione.

L'unica difficoltà è stata quella del lettore “biometrico” dell'impronta digitale, che ha generato alcuni problemi per alcuni elettori non abilitati perché il sistema non riconosceva l'impronta, causa di ciò è stata una troppo bassa qualità delle immagini acquisite nella fase di emissione delle carte.

Queste difficoltà verranno superate con l'adozione di una nuova versione del modulo software che gestisce il lettore.

Non ci sono state altre ostruzioni, il sistema ha reagito correttamente alle votazioni effettuate nei quattro chioschi messi a disposizione e non si sono verificati attacchi di hackers in quanto il sistema stesso era fornito di tutte le precauzioni necessarie.

---

Nei giorni precedenti la consultazione i cittadini del Comune di Avellino sono stati invitati a ritirare, presso gli uffici comunali, la tessera elettorale elettronica e-poll, sulla quale sono stati memorizzati i dati anagrafici e l'impronta dell'indice della mano destra. Al momento del voto il riconoscimento dell'elettore avviene effettuando il controllo tra l'impronta memorizzata sulla carta a quella che l'elettore appone su uno speciale lettore, sostituendo il riconoscimento solitamente fatto dal presidente del seggio e abilitando il cittadino al voto elettronico<sup>70</sup>. I voti espressi vengono poi criptati senza alcun riferimento all'elettore e acquisiti per via telematica dal Ministero dell'Interno. In occasione di questa sperimentazione è stata lanciata dal Comune il volantino goliardico "Ciao sono Polly, la tua carta di voto elettronica" con sei semplici consigli per sperimentare il nuovo sistema di voto elettronico<sup>71</sup>.

Alla prima sperimentazione di San Benedetto del Tronto nell'aprile 2000 si sono succedute nell'ordine Avellino, Cremona, Campobasso e le ultime, nelle elezioni regionali dell'8 e del 9 giugno 2003, in Friuli Venezia Giulia. A Campobasso è stata utilizzata per la prima volta la carta d'identità elettronica al posto della tradizionale scheda e alla fine sono bastati quattro minuti per la trasmissione dei dati definitivi dalla sezione elettorale al Ministero dell'Interno. Quella del Friuli, con quattro comuni coinvolti – Trieste, Gorizia, San Vito al Tagliamento, Cividale del Friuli – e per un bacino di utenza di 3.800 elettori, è la più vasta sperimentazione di voto elettronico mai

---

Lo spoglio non ha avuto problemi e si è effettuato pochi minuti dopo la chiusura delle urne.

L'E-poll ha avuto successo nella sua sperimentazione anche grazie al ruolo importante svolto dal Comune di Avellino che ha messo a disposizione tutti i mezzi necessari per il funzionamento di questo progetto e tutti i sistemi informativi per mettere a proprio agio i cittadini.

Altrettanto importanti sono stati i mezzi tecnologici messi a disposizione dalla Siemens Informatica, dal Ministero dell'Interno e da Ancitel.

Gli inconvenienti riscontrati verranno corretti grazie ad accorgimenti in fase di elaborazione in occasione delle votazioni future.

Anche a Cremona si è conclusa con successo la sperimentazione dell'E-poll del 17 Novembre del 2002, dopo l'esperienza di Avellino; nello stesso periodo si è conclusa anche la sperimentazione del voto elettronico a Campobasso e a Merignac (Francia) in occasione delle diverse consultazioni elettorali.

Anche l'esperienza pilota di Cremona simile a quella di Avellino, è stata promossa dal Ministero dell'Interno, da Ancitel e dalla Siemens Informatica, che insieme costituiscono il Consorzio E-poll.

I risultati della votazione sono stati trasmessi in tempo reale direttamente dalle tre sezioni cittadine e da quella del Viminale (dove si sono recati a votare una decina di cremonesi) nell'urna virtuale collocata all'Ufficio Elettorale, con un notevole risparmio di tempo, maggiore sicurezza e la possibilità di conoscere in tempo reale il numero dei votanti. Anche qui come ad Avellino sono state utilizzate le smartcards, con relativa impronta digitale dell'indice della mano destra di ogni elettore.

Il procedimento di votazione è stato migliorato rispetto ad Avellino, in quanto il sistema informatico biometrico è stato elaborato sulla base delle difficoltà avute nella precedente sperimentazione, ed è stato più efficace.

Anche il sistema di rete UMTS ha funzionato perfettamente, non si sono verificate difficoltà e lo stesso è avvenuto a Campobasso.

L'E-poll, progetto appartenente al quinto programma quadro del progetto di ricerca IST (Information Society Technologies), è stato convalidato in Italia dall'AIPA (Agenzia Nazionale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione, poi Cnipa, oggi DigitPA - Ente nazionale per la digitalizzazione della pubblica amministrazione) ed in Francia dal CNIL (Comitato per i diritti del cittadino) che hanno autorizzato e controllato gli esperimenti.

Il progetto di ricerca si è concluso nel mese di Novembre del 2002 con fasi di sperimentazione in Italia, Francia e Polonia.

<sup>70</sup> Cfr. Bettinelli Ernesto, *Il sistema E-poll nello spazio elettorale europeo: dalla prospettiva al progetto*, in *Il politico*, Pavia, 2003.

<sup>71</sup> Cfr. Bettinelli Ernesto, *Esperienze della sperimentazione di Avellino*, progetto E-poll, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, 2002.

---

tentata finora in Italia.<sup>72</sup>

## 14. La sperimentazione in Italia

In occasione delle elezioni politiche del 9 e 10 Aprile 2006, in quattro seggi elettorali della città di Cremona si è tenuto un altro esperimento di espressione del voto a livello informatico.

Le sezioni interessate dalla sperimentazione sono state: la n°3 e la n°13 del centro scolastico “Capra Plasio” di via Plasio n°2, e la n°30 e la n°31 del centro scolastico “Sant’Ambrogio” di via Fabio Filzi n°132 di Cremona 56.

Gli elettori facenti parte delle quattro sezioni prescelte, hanno ricevuto a casa una lettera firmata dal sindaco con la quale sono stati preventivamente informati di questa iniziativa.

A fine Febbraio il Comune di Cremona ha chiesto attraverso la prefettura al Ministero dell’Interno, la possibilità di effettuare una sperimentazione del voto elettronico; il Ministero degli Interni, tenendo conto che l’iniziativa ricade sotto la responsabilità del Comune, ha dato il proprio nulla osta e, dopo il 14 Marzo 2006 - data in cui è stata illustrata nella sala Giunta del palazzo comunale di Cremona l’iniziativa del Comune, unico in Italia a sperimentare in occasione delle elezioni politiche del 9 e 10 Aprile 2006 un sistema di votazione elettronica - ha stabilito le seguenti modalità operative: a) la sperimentazione dovrà avvenire in locali assolutamente indipendenti da quelli in cui saranno sistemati i seggi elettorali dove si svolgono le votazioni con il sistema tradizionale; b) non dovranno essere intralciate le operazioni di voto e di scrutinio nei seggi elettorali; c) dovranno essere utilizzati solo mezzi materiali ed arredi forniti dai responsabili dell’iniziativa, che dovranno reperire anche il personale da adibire all’attività di sperimentazione; d) gli elettori dovranno recarsi volontariamente nei locali in cui si svolge la sperimentazione elettronica, solo dopo aver espresso il loro voto nel seggio tradizionale; e) i risultati derivanti dallo scrutinio elettronico dovranno essere resi noti non prima della chiusura ufficiale delle votazioni.

Agli elettori, in pratica, è stato chiesto una volta effettuata la votazione con il metodo tradizionale (con la scheda elettorale), di effettuare una votazione con il sistema informatico.

Questo sistema si inserisce nel più ampio progetto di innovazione tecnologica che il Comune di Cremona ha già avviato da tempo, i cittadini delle quattro sezioni una volta espresso il loro voto con le schede tradizionali, sono stati invitati a ripetere la loro votazione in forma elettronica, vale a dire in una cabina informatizzata con la semplice pressione di un dito sul segno del simbolo prescelto (sopra ad uno schermo piatto che riproduce i simboli delle liste presentate), e successivamente un’altra pressione da effettuarsi su un pulsante di colore rosso che serve per confermare la scelta effettuata.

Negli appositi seggi prescelti per a sperimentazione, gli elettori vengono identificati dal personale presente attraverso la carta d’identità elettronica, se ne sono in possesso, oppure attraverso la lettura del codice a barre posto sulla tessera elettorale, ed avvenuta l’identificazione si può procedere al voto.

Nella cabina elettronica sono state riprodotte sopra ad uno schermo le schede elettorali (rosa per

---

<sup>72</sup> Cfr. Buccarella, *Il voto elettronico: una soluzione per la democrazia*, in *Diritto & Diritti*, 2002;

---

la Camera dei Deputati e gialla per il Senato), per votare, all'elettore è bastato premere sulla scheda virtuale il simbolo del partito prescelto, che dopo la pressione si è illuminato<sup>73</sup>.

In seguito l'elettore preme il pulsante rosso posto in alto a destra dello schermo, che segnala la conferma voto, e subito dopo il voto fatto sulla prima scheda viene salvato in modo sicuro e definitivo e l'elettore passa all'altra scheda effettuando le stesse operazioni.

L'elettore, come nel voto tradizionale, ha la possibilità di annullare la scheda o di non esprimere alcuna scelta usando uno dei due tasti verdi posti accanto ad ognuna delle due schede virtuali, anche in questo caso bisogna poi premere il tasto rosso di conferma.

Una volta terminate queste operazioni, i votanti all'uscita delle sezioni interessate alla sperimentazione sono stati invitati a compilare un questionario di commento sull'esperienza di voto vissuta.

Per quanto riguarda le persone disabili i tasti per votare sono stati collocati in basso alla destra del pannello.

Un'operazione semplice che data la delicatezza della materia, è avvenuta con precise ed inderogabili regole e garanzie; in particolare l'espressione del voto elettronico è una libera facoltà di ogni elettore delle elezioni prescelte, ed il voto elettronico è stato espresso in assoluta segretezza, indeterminatezza ed anonimato.

Grazie alla collaborazione con la NEDAP<sup>74</sup>, con sede in Olanda, con l'autorizzazione del Ministero degli Interni e della prefettura di Cremona, si vuole offrire un contributo di crescita tecnologica tendente oltre all'espressione più veloce e moderna del proprio voto, a uno snellimento delle procedure di scrutinio; all'azzeramento dei margini di errore nel conteggio dei voti; alla possibilità di conoscere in tempo reale i risultati delle consultazioni elettorali.

La NEDAP, società olandese produttrice di sistemi di votazione dal 1929, che ha già a regime tale procedura (denominata "sistema Powervote", ossia il sistema integrato per le votazioni elettroniche ideato da NEDAP) in numerosi Paesi europei (come Francia, Germania, Irlanda), ha posizionato in una sezione elettorale adiacente a quelle prescelte in cui il voto verrà espresso con il sistema tradizionale, cabine elettorali elettroniche del tutto simili nel disegno e nelle forme alle tradizionali cabine strutturate, tra l'altro, in modo da consentire alle persone con disabilità e ai non vedenti di essere guidati con linguaggio braille e con auricolari, all'espressione autonoma del voto. Alla chiusura dei seggi dalle cabine elettroniche, ossia alle ore 15:00 del giorno 10 Aprile, è stata estratta una piccola urna elettronica denominata tecnicamente "Ballot module"<sup>75</sup>, in cui sono state

---

<sup>73</sup> Cfr. C. Andrew Neff. *A verifiable secret shuffle and its application to e-voting*. In ACM Conference on Computer and Communications Security, pages 116–125, Philadelphia, PA, USA, 2001; cfr. Oecd, *The e-government imperative*, 2003; cfr. Oecd, *Public sector modernisation: open government*, Policy Brief, 2005; cfr. Oecd-Puma, OECD Collection of Country Papers: Organising for Integration, 2003; [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

<sup>74</sup> Il sistema di votazione offerto dalla NEDAP è costituito fondamentalmente da tre elementi: dalla *voting machine*, dai *ballot module*, e da un *personal computer*. La *voting machine* di NEDAP sostituisce le schede elettorali, l'urna elettorale e la cabina di votazione; gli elettori scelgono la loro espressione di voto su un largo pannello che riproduce la scheda elettorale, semplicemente premendo il simbolo corrispondente al partito cui vogliono votare, a votazione conclusa premono un tasto che conferma il loro voto.

<sup>75</sup> Il *ballot module* è un dispositivo elettronico portatile utilizzato per memorizzare e trasferire a fine elezioni, i voti. Il *personale computer*, dotato di un sistema per la lettura dei dati custoditi nei *ballot module*, permette a fine elezione, di contare i voti e di presentare i risultati dello scrutinio, il ritardo del tempo fra la fine dell'elezione ed il risultato è dunque legato solo al trasporto fisico dei *ballot module* alla sede centrale.

---

raccolte tutte le espressioni di voto elettronico.

Questo piccolo contenitore e quello delle altre cabine elettroniche, sono state immediatamente trasferite nella sala dei “Quadri” del palazzo Comunale e sono state inserite in un apposito lettore, ed in tempo reale sono apparsi tutti i risultati.

Tutte le operazioni sono state svolte e garantite da personale comunale preparato per l’occasione, da operatori NEDAP e con la sorveglianza della polizia locale.

Dopo il ricevimento della lettera nella quale si informa i cittadini delle quattro sezioni della sperimentazione elettronica del voto, gli elettori delle sezioni coinvolte hanno ricevuto un ulteriore avviso contenente le sintetiche istruzioni che hanno consentito di partecipare a questo importante e positivo progetto per la città, per la sua immagine e la sua crescita.

Il voto elettronico, però, deve innanzitutto rispettare i principi fondamentali riguardanti le elezioni ed i referendum democratici, ossia libertà, segretezza ed eguaglianza.

Ricordiamo che lo scrutinio elettronico deve assicurare lo stesso livello di affidabilità e sicurezza di quello manuale, solo con dei sistemi elettronici sicuri ed efficaci si otterrà la fiducia degli elettori. Nelle sperimentazioni fatte in Italia fino ad oggi, lo scrutinio elettronico era aggiuntivo a quello manuale: ma in un prossimo futuro quando l’odierno scrutinio non ci sarà più, il corpo elettorale sarà in balia dei risultati elettronici che forse non saranno neppure oggetto di verifica ad opera dei rappresentanti dei partiti politici dato che i dati ufficiali delle elezioni saranno trasmessi direttamente al Ministero dell’Interno.

Con il sistema odierno la trasmissione dei risultati è cartacea e quindi verificabile dagli organi competenti (seggio, Comune, Ministero), e questa verifica è sempre stata fatta dei partiti politici attraverso i propri rappresentanti, che calcolano i risultati attinenti alla loro lista.

Con la trasmissione automatica ed immediata dei risultati ci potrebbe essere il rischio che i partiti politici non verifichino più i risultati e questo costituirebbe un grave errore per il nostro sistema democratico.

Lo scrutinio elettronico è uno strumento altamente sofisticato che deve essere usato con la massima cura e precisione, per evitare che i sistemi informatici (es. hardware e software dei lettori ottici) possano essere manipolati in qualche modo da chiunque sappia usarli.

Con il Decreto Legge del 3 Gennaio 2006 sono state introdotte delle norme riguardanti la sicurezza delle votazioni, come lo scrutinio informatizzato, il voto domiciliare per i malati affetti da patologie gravi e l’accesso nei seggi elettorali degli osservatori internazionali dell’OSCE<sup>76</sup>, in modo da garantire con maggior sicurezza la regolarità delle consultazioni.

Secondo le norme attuali, infatti, possono entrare nel seggio solo gli elettori che vi sono iscritti.

Il carattere sperimentale della procedura ha comportato dunque che la rilevazione informatizzata dello scrutinio e la trasmissione per via telematica dei dati si sovrapponevano alle tradizionali operazioni di rilevazione manuale e di trasmissione fisica dei verbali cartacei: in questa fase di test dunque le complicazioni sono state evidenti, poiché il procedimento elettorale è stato duplicato e accanto agli adempimenti tradizionali che continuavano ad essere richiesti si è aggiunta su un binario parallelo tutta un’altra serie di operazioni sperimentali che hanno inevitabilmente aggravato e appesantito la procedura nel suo complesso.

---

<sup>76</sup> L’OSCE è la più grande organizzazione regionale di sicurezza del mondo, il cui nome intero è: *The organization for security and Co-operation in Europe*

---

Maggiori uomini e mezzi impiegati per la sperimentazione vuol dire automaticamente maggiori costi: in totale testare le nuove procedure di rilevazione informatizzata dello scrutinio e di trasmissione in via telematica dei risultati ha fatto spendere fino ad oggi allo Stato quasi cinquantacinque milioni di euro, una somma cospicua, ma non eccessiva se paragonata ai costi complessivi della macchinosa struttura elettorale attuale, certamente ben utilizzata se si pensa agli enormi risparmi che potrebbe comportare la sostituzione dell'attuale procedura con quella informatizzata testata. Insomma un costo aggiuntivo oggi in vista di un risparmio domani, anche se evidentemente il costo di oggi è certo, il risparmio di domani ancora è eventuale.

L'argomento del risparmio di spesa è forse uno dei più forti, specie in un periodo come quello attuale di particolare scarsità delle risorse, per portare avanti il progetto di informatizzazione del procedimento elettorale anche in termini più decisi, fino ad arrivare al voto elettronico che comporta delle economie ancora maggiori, rendendo infatti superflua anche la fase di stampa e predisposizione delle schede elettorali: l'amministrazione cambia per tenere il passo dei tempi, per rispondere in termini più efficaci alle esigenze dei cittadini, ma talvolta lo stimolo maggiore viene dal fatto che mancano ormai le risorse finanziarie per andare avanti come prima.

## 15. Il voto elettronico in Italia: i primi interventi normativi

In Italia il primo progetto in materia di voto elettronico è stato presentato già nel corso della VIII legislatura. E' nella legislatura successiva, però, che l'argomento è stato studiato con maggiore approfondimento, al punto che sono stati presentati numerosi disegni di legge al riguardo<sup>77</sup>.

Non tutti i disegni presentati sono stati finalizzati all'automazione sia della fase di voto, che di quella di scrutinio, giacché alcuni di questi hanno proposto l'introduzione di procedure automatizzate limitatamente allo spoglio delle schede, mentre altri hanno avuto come scopo semplicemente quello di introdurre una fase di sperimentazione sul voto elettronico da parte del Ministero dell'Interno<sup>78</sup>.

Tra i progetti presentati in quel periodo particolare attenzione meritano il D.D.L. C 2668, presentato alla Camera in data 13 marzo 1985 ad iniziativa Pollice, ed il D.D.L. C 3101 presentato alla stessa assemblea in data 28 luglio 1987 ad iniziativa Stegagnini<sup>79</sup>.

Con entrambi i disegni di legge in questione si è ipotizzata una totale automazione delle procedure elettorali.

In particolare, con il sistema di voto proposto per mezzo del D.D.L. Pollice si è previsto che

---

<sup>77</sup> I Commissione Permanente, Senato della Repubblica, *Indagine conoscitiva sulle misure da predisporre per lo svolgimento delle campagne elettorali e l'esercizio del diritto di voto nella circoscrizione Estero*, 2004.

<sup>78</sup> Cfr. Gratteri Andrea, *Il valore del voto*, Cedam Editore, Padova, 2005.

<sup>79</sup> Cfr. P. L. Petrillo, *La nuova legge elettorale per la Camera ed il Senato*, Centro studi sul Parlamento, Luiss Guido Carli, *Per il bene dell'Italia*, Programma di Governo dell'Unione (2006-2011), 2006; cfr. STEGAGNINI, Bruno, *Il voto elettronico: le ragioni di una proposta*, in ELEZIONI e automazione, Milano, F. Angeli, p. 139-141, 1989; cfr. Rodotà, *Elaboratori elettronici e controllo sociale*, Bologna, 1973; cfr. Rodotà, *Intervista su privacy e libertà*, Milano, 2005; cfr. Rodotà, *Tecnologie e diritti*, Milano, 1995; cfr. Russi Luciano, *Voto e scrutinio elettronico: problemi tecnici e organizzativi* In: ELEZIONI e automazione ... Milano: F. Angeli, 1989, p. 81-104; cfr. Scaramozzino P., *Le proposte per il voto elettronico*, in Nomos fasc. 1, 1988; cfr. Spanu M., *L'automazione delle procedure di voto e/o di scrutinio: una questione aperta*, in Quaderni del Circolo Rosselli n.2, 1991.

---

l'elettore, al momento della votazione, avrebbe dovuto ricevere una scheda cartacea da inserire in un'apposita macchina per votare. Appena inserita la scheda nella macchina, sarebbero potute iniziare le operazioni di voto che sarebbero state portate a compimento dall'elettore mediante la pressione con un dito sui simboli dei partiti e dei candidati che avesse inteso votare. Alla fine della votazione la macchina avrebbe restituito al votante la scheda cartacea con l'indicazione del partito e del candidato votanti. L'elettore avrebbe dovuto deporre tale scheda nell'urna per il successivo scrutinio elettronico.

Con il D.D.L. Stegagnini, invece, si è voluto introdurre un diverso sistema, caratterizzato da macchine equipaggiate con tecnologia touch screen per mezzo delle quali l'elettore avrebbe potuto votare sfiorando lo schermo di un monitor posto all'interno di una cabina elettorale. Il voto espresso avrebbe dovuto essere inviato ad un computer che avrebbe provveduto a contabilizzarlo, e per mezzo del quale sarebbero state effettuate le procedure di scrutinio.

Ulteriori disegni di legge sono stati presentati anche nelle successive legislature: il C 2408 e C 2409, entrambi presentati alla Camera dall'On. Dutto nella X legislatura, il C 3327 presentato alla Camera dall'On. Caria sempre nella X legislatura, il C 2916 presentato dall'On. Reale nella XII legislatura, fino ad arrivare ai due disegni di legge presentati nella scorsa legislatura alla Camera dall'On. Taradash (C 4869) ed al Senato dal Sen. Milio (S 3265).

Nella IX legislatura, inoltre, la I Commissione affari costituzionali della Camera ha promosso un'indagine conoscitiva per valutare la possibilità di applicare le tecnologie informatiche al procedimento elettorale. Pur non essendo mai stati approvati definitivamente dalle Camere, i numerosi disegni di legge hanno avuto l'effetto di sensibilizzare gli organi istituzionali sul tema del voto elettronico.

In tal senso il Ministero dell'Interno si è fatto promotore di alcune iniziative tendenti ad introdurre una fase di sperimentazione in talune località.

In particolare il voto elettronico è stato sperimentato per la prima volta nel 1997 nel comune umbro di Amelia, ed in alcune sezioni dei comuni valdostani di Arnad, Issime, La Salle, Valsavaranche (per le comunali del maggio 1997), e Courmayeur (per le comunali del novembre 1997). In tutti i citati comuni si è votato elettronicamente all'interno di speciali cabine di prova dotate di un videoterminale per mezzo del quale è stato possibile svolgere le operazioni di voto.

Un ulteriore esperimento di elezioni elettroniche è stato quello portato a termine il 16 aprile 2000 nel Comune di San Benedetto del Tronto in occasione delle consultazioni elettorali per il rinnovo del consiglio regionale e l'elezione diretta del presidente della giunta regionale.

In quella data il Comune di San Benedetto del Tronto ha consentito ai soli elettori iscritti alla sezione 19, dopo aver votato per mezzo di normale scheda elettorale, di poter esprimere ulteriormente la propria preferenza (anche se, questa volta, senza alcun valore legale) per mezzo di un particolare computer, paragonabile nell'aspetto e nel funzionamento ad uno sportello bancomat sul quale schermo gli aventi diritto hanno potuto votare attraverso una tecnologia di tipo touch screen, che ha permesso l'espressione del voto solamente con il tocco dello schermo e attraverso un sistema guidato e semplice, con singola selezione e conferma finale.

Successivamente l'e-voto è stato sperimentato alle politiche del 13 maggio 2000 in alcuni comuni sardi: Guamaggiore in provincia di Cagliari e Serri in quella di Nuoro, nonché nel comune di Novate Mezzola in provincia di Sondrio.

Nelle sopra citate località la strada per la sperimentazione del voto elettronico è cambiata rispetto

---

alla precedente tornata elettorale dove, era stato installato nei comuni pilota un seggio speciale basato sul sistema del “touch-screen” un po’ come avviene per le biglietterie automatiche o per quei sistemi di informazioni automatiche che si trovano nei comuni. In quest’ultima sperimentazione si è previsto da una parte come è logico la scheda elettorale con codice a barre (che potrebbe essere sostituita dalla carta di identità elettronica munita di chip più funzionale) mentre dall’altra la previsione di un utilizzo della penna ottica potrebbe forse creare un appesantimento della procedura soprattutto per i noti problemi di scrittura con questo modalità. Non sarebbe male riuscire a semplificare il sistema mediante l’utilizzo di smart card elettroniche per ogni elettore che una volta in cabina digita un pin oppure nulla immettendosi così nel sistema di voto elettronico<sup>80</sup>.

16. Gli interventi normativi del 2006

Valutati positivamente i risultati ottenuti nelle esperienze precedenti, il Governo Berlusconi ha deciso di proseguire il percorso di modernizzazione e di innovazione intrapreso e per le elezioni politiche del 9 e 10 aprile 2006 ha voluto ripetere ed estendere la sperimentazione della rilevazione informatizzata dello scrutinio.

L’iniziativa è stata resa possibile dall’emanazione del decreto legge 3 gennaio 2006, n. 1. Con il decreto del Ministro dell’Interno del 23 gennaio 2006 e quello dei Ministri dell’Interno e della Giustizia del 25 gennaio, di concerto con il Ministro per l’innovazione e le tecnologie, sono stati individuati in concreto gli uffici elettorali di sezione coinvolti nella sperimentazione. Due direttive del Dipartimento per l’innovazione e le tecnologie del 16 febbraio 2006 hanno poi esplicitato nel dettaglio le modalità operative di svolgimento della sperimentazione, individuando gli attori e le strutture coinvolte, ponendo le linee guida da seguire nella procedura informatizzata di scrutinio e trasmissione dei dati, il tutto garantito da elevati standard di sicurezza informatica e da un’assistenza tecnica di supporto a tutta la procedura.

Sono seguite poi, una serie di circolari esplicative del Ministero dell’Interno (Dipartimento per gli affari interni e territoriali, Direzione centrale dei servizi elettorali) indirizzate ai Prefetti delle province interessate alla sperimentazione, volte a chiarire nel dettaglio i profili di competenza e le modalità particolareggiate di svolgimento della sperimentazione: interessano la materia in argomento le circolari del Ministero dell’Interno n. 10 del 30 gennaio, n. 12 del 6 febbraio, n. 18 del 17 febbraio e n. 31 del 26 febbraio 2006.

I Prefetti in sede nelle province coinvolte nel test hanno indirizzato numerose circolari a tutti gli attori del complesso procedimento elettorale per la buona riuscita delle operazioni relative alla sperimentazione.

Anche le istruzioni emanate dal Ministero dell’Interno per ogni tornata elettorale, il cd. vademecum, in occasione delle elezioni politiche del 2006 ha dedicato un apposito paragrafo alla rilevazione informatizzata dello scrutinio. È stata poi curata la realizzazione di un opuscolo informativo che spiegasse in termini chiari e facilmente comprensibile al pubblico e tutti gli operatori delle

---

<sup>80</sup> Cfr. Ceccanti Stefano, *Governabilità, pareggi inesistenti e problemi reali*, Roma, 2006; cfr. Cepiku D., *La qualità in ambito sanitario: riflessioni a margine della Seconda Conferenza sulla qualità di Copenhagen*, in *Mecosan*, n.46, 2003; cfr. Chandler J.A., *Deregulation and the decline of public administration teaching in the UK*, in *Public Administration*, vol. 80 n.2, 2002; cfr. Chaum D.L., *Untraceable electronic mail, return addresses, and digital pseudonyms*. In *Communications of the ACM*, 24(2):84-88, New York, 1981; cfr. Cohen, *Improving Privacy in Cryptographic Elections*, 1985; cfr. Cohen, J.D. and Fischer, M.J.: *A Robust and Verifiable Cryptographically Secure election Scheme*. Proceedings of IEEE Conference on Foundations of Computer Science, 1985; cfr. Colin, *A new multiple key cipher and an improved voting scheme*, Berlino, 1989.

---

strutture coinvolte le novità introdotte dalla rilevazione informatizzata dello scrutinio applicata in così larga scala.

La procedura attivata prevista dall'art. 2 del decreto legge n. 1/06 si articola nelle due fasi della rilevazione dei dati dello scrutinio attraverso procedure informatizzate e della trasmissione telematica dei risultati al Centro servizi nazionale. La rilevazione informatizzata prevede che in ogni sezione elettorale sia presente un operatore informatico che affianchi il personale del seggio e che acquisisca e registri su un personal computer i dati dello spoglio delle schede, man mano che vengono scrutinate dal presidente dell'ufficio elettorale di sezione e registrate dagli scrutatori. Il dato, mentre viene "caricato" nell'elaboratore elettronico, viene contestualmente visualizzato su un monitor, di modo che sia in ogni momento controllabile e possano essere tempestivamente rilevati eventuali errori o discordanze con il dato registrato nelle tabelle di scrutinio cartacee. Al termine delle operazioni di spoglio delle schede, i dati definitivi risultanti dalla rilevazione informatizzata dello scrutinio vengono stampati dall'operatore informatico di sezione e il presidente dell'ufficio elettorale di sezione ne attesta la conformità rispetto a quelli risultanti dall'annotazione sulle tabelle di scrutinio cartacee. In caso di discordanza tra dato cartaceo e dato informatico, il presidente, senza essere tenuto ad alcuna verifica, procede nelle operazioni previste dalla legge, tenendo conto dei risultati riportati sulle tabelle di scrutinio cartacee: tali risultati vengono comunicati all'operatore informatico, che li inserisce nel sistema informatico in qualità di dati ufficiali. La stampa riepilogativa del risultato dello scrutinio informatico, consegnata dall'operatore di sezione al presidente e da questi sottoscritta, va poi inserita nelle apposite buste di raccolta del materiale elettorale e trasmessa, tramite il comune, alla prefettura di competenza.

I dati in formato digitale sono memorizzati in forma criptata dall'operatore informatico di sezione su un apposito supporto hardware costituito da una chiave USB. Ogni operatore informatico consegna la chiave USB contenente i dati della rilevazione informatica dello scrutinio della propria sezione elettorale al coordinatore di plesso, tecnico informatico preposto alla supervisione degli operatori di sezione e alla ricezione dei dati informatici dei seggi allestiti all'interno dello stesso plesso. Per plesso la legge intende un unico edificio all'interno del quale sono allestite più sezioni elettorali.

L'applicazione della sperimentazione prevede la presenza di un coordinatore informatico in ciascun plesso elettorale e di un operatore informatico di sezione in ogni ufficio elettorale di sezione all'interno del plesso.

Il coordinatore informatico di plesso, attraverso una specifica postazione informatica, provvede quindi ad eseguire la seconda fase della procedura di sperimentazione con la trasmissione in via telematica dei dati relativi allo scrutinio all'ufficio elettorale del Ministero dell'Interno, attraverso un Centro servizi nazionale. I risultati della rilevazione informatizzata del voto, trasmessi al centro per via telematica, sono acquisiti in tempo reale e resi immediatamente disponibili.

Autorizzato dal decreto legge n. 1/06 (art. 2, comma 5) per una sola circoscrizione elettorale regionale, un ulteriore progetto sperimentale ha coinvolto unicamente le 1.796 sezioni della Liguria: i dati raccolti tramite la rilevazione informatica relativi agli uffici di sezione sono stati inviati telematicamente non solo all'ufficio elettorale del Ministero dell'Interno (come per gli altri seggi coinvolti nella sperimentazione), ma anche ai competenti uffici del Ministero della Giustizia. Relativamente al Senato, i dati di scrutinio in formato digitale sono trasmessi per via telematica, all'apposito ufficio elettorale regionale. Qui il sistema informatico, tramite un apposito software,

---

formula automaticamente i conteggi e individua gli eletti rendendo quindi possibile la proclamazione dei risultati dell'elezione e la convalida degli eletti, da parte dei competenti uffici.

Un estratto del verbale del procedimento informatizzato con le relative risultanze viene infatti inviato telematicamente agli organi preposti del Senato della Repubblica.

Per quanto riguarda invece la Camera, il dato informatico scrutinato viene trasmesso per via telematica dal coordinatore di plesso all'ufficio centrale circoscrizionale presso la Corte d'Appello. Da qui i dati, debitamente aggregati dal sistema informatico, vengono trasmessi telematicamente all'ufficio centrale nazionale presso la Corte di Cassazione, dove vengono effettuate le opportune elaborazioni per la ripartizione dei seggi. Individuato in sede centrale sulla base del dato nazionale il numero di seggi da assegnare a ciascuna lista, esso viene poi comunicato, ancora per via telematica, all'ufficio circoscrizionale presso la Corte d'Appello, dove il sistema individua gli eletti e predisponde un verbale del processo informatizzato che viene inviato telematicamente al competente ufficio della Camera dei Deputati<sup>81</sup>.

## 17. Svizzera: pioniere globale del voto elettronico

La Svizzera sin dal 2001 ha iniziato a percorrere con decisione le tappe fondamentali per volgarizzare e diffondere il sistema di votazione elettronica che, entro il 2016 sostituirà integralmente il sistema di votazione tradizionale.

La Svizzera è all'avanguardia non solo nei confronti dell'Italia e della Gran Bretagna, ma su tutto il panorama europeo perché ha trovato nell'applicazione dell'e-voting un terreno fertile. Questo è avvenuto poiché i cittadini svizzeri vengono chiamati da quattro a sei volte all'anno alle urne e, per questa ragione, la maggior parte dei Cantoni offre la possibilità di votare per corrispondenza. Pertanto, si è reso necessario trovare soluzioni per ridurre il costo delle operazioni e innalzare o mantenere viva la partecipazione dei cittadini. Per questa ragione nel 1991 è stato introdotto il voto per posta, che ha aumentato la partecipazione dei cittadini di circa il venti per cento; oggi in Svizzera il voto da casa tramite posta rappresenta il novantacinque per cento dei voti durante le elezioni. Inoltre circa il sessantotto per cento degli svizzeri è collegato a Internet e il trenta per cento ne fa uso quotidiano sia da casa che dal posto di lavoro. Da ciò si può evincere che i cittadini privilegiano la semplicità e la comodità oltre ad avere una buona dimestichezza con le nuove tecnologie.

In Svizzera, quindi, il voto elettronico non può che essere visto come un utile strumento di facilitazione della vita quotidiana poiché, si inserisce in un paese in cui la semplificazione di voto è già avanzata dall'ormai familiare voto per corrispondenza e il sistema di e-voting ne rappresenterebbe, quindi, solo un ampliamento.

Il 1° gennaio 2003 sono entrate in vigore le modifiche della legge federale sui diritti politici e dell'omonima ordinanza, in virtù delle quali il Consiglio Federale, su richiesta di un Cantone interessato, può autorizzare la sperimentazione del voto elettronico limitandola sotto il profilo territoriale, temporale e materiale. La prima votazione comunale ha avuto luogo il 19 gennaio 2003

---

<sup>81</sup> Cfr. Bettinelli Ernesto, *Diritto di voto*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, 1990.

---

nel Comune ginevrino di Anieres. Grazie all'elevato tasso di partecipazione - oltre il quaranta per cento -, all'organizzazione impeccabile e al grande interesse suscitato in tutto il mondo, questa prima votazione via Internet giuridicamente valida, ha avuto grande successo. Anche la seconda votazione elettronica svoltasi a Cologny il 30 novembre 2003 si è svolta con successo. In base a queste due esperienze positive la Cancelleria Federale ha previsto tre progetti pilota presentati dai Cantoni: Ginevra, Neuchatel e Zurigo.

Con il progetto pilota di Neuchatel si perseguì l'obiettivo di consentire di firmare i referendum e le iniziative, oltre che manualmente, anche per via elettronica con la firma digitale. In questo progetto il voto elettronico fu offerto come uno dei diversi servizi dello Sportello virtuale e in occasione della votazione venne creato un catalogo elettorale centrale. In base al catalogo ogni avente diritto di voto riceve una cifra segreta speciale che gli viene spedita con il materiale di votazione: per poter votare la persona deve presentarsi allo Sportello tramite il codice di accesso e la parola d'ordine e selezionare il servizio "votazione"; per poter esprimere la propria preferenza deve quindi immettere la cifra segreta.

Il progetto del cantone di Zurigo intese realizzare un sistema di votazione ed elezione elettronico ( nel Cantone di Ginevra invece il voto elettronico si applica esclusivamente alle votazioni) attraverso un catalogo cantonale degli elettori dotato di un accesso centralizzato. Il Cantone di Zurigo è l'unico dei tre Cantoni che realizzò un sistema di voto polivalente: attraverso PC, TV e telefonino. In occasione del referendum del 26 settembre 2004 sulla riforma del diritto di cittadinanza, è stato sperimentato per la prima volta il voto elettronico nell'ambito di una votazione federale: il 72,5% degli elettori di Ginevra ha votato tramite posta, il 22% ha usato il voto elettronico, e soltanto il 5% ha scelto la modalità tradizionale recandosi ai seggi elettorali. Si è trattato della prima, importante applicazione di voto elettronico in un paese, la Svizzera, da anni all'avanguardia nell'adozione di politiche innovative atte a favorire la partecipazione dei cittadini. Il 28 novembre 2004, in occasione di un altro referendum federale, il 20% degli elettori ginevrini ha avuto la possibilità di votare via web.

Nel settembre 2004, ad esempio, il Ticino è diventato il venticinquesimo cantone ad offrire il voto postale ai suoi cittadini, e ormai il voto da casa, tramite posta, rappresenta il 75% dei voti in Svizzera. Sin dal 2000 il governo federale, constatando che la Svizzera accumulava ritardi sui paesi dell'Europa del Nord nel campo delle nuove tecnologie, decise di avviare un progetto di sviluppo del voto elettronico tramite Internet.

La soluzione sviluppata dal settore pubblico svizzero non richiede installazioni aggiuntive nei computer degli elettori. Elemento centrale dell'applicazione è una scheda elettorale plastificata che i cittadini ricevono a domicilio e che viene rinnovata dopo ogni sessione di voto. Per garantire la sicurezza del voto è stato semplicemente aggiunto un numero di identificazione che cambi di volta in volta.

L'Università di Ginevra, partner del progetto, ha condotto un sondaggio<sup>82</sup> che rivela che i due terzi dei cittadini sono a favore del voto elettronico, che potrà decollare definitivamente dall'attuale fase pilota a livello federale quando il governo Svizzero modificherà la legge sui diritti politici che prevede che i voti a livello di governo federale debbano essere espressi su carta.

---

<sup>82</sup> [http://www.swissinfo.ch/ita/archivio/Un\\_passo\\_in\\_piu\\_verso\\_il\\_voto\\_elettronico.html?cid=407126](http://www.swissinfo.ch/ita/archivio/Un_passo_in_piu_verso_il_voto_elettronico.html?cid=407126).

---

Nel cantone di Neuchatel il Gran Consiglio ha adottato una legge sullo sportello con sicurezza unico che conterrà il servizio di voto elettronico. Nel cantone di Zurigo una legge tale non è ancora stata trattata dal Parlamento del Cantone e il Consiglio di Stato lancerà quindi ogni test separatamente.

Il voto elettronico presenta indubbi vantaggi, in quanto facilita l'esercizio dei diritti politici e la partecipazione dei cittadini alla vita politica (questione sentita in particolare dagli svizzeri residenti fuori Cantone o all'estero, oppure da chi ha difficoltà di movimento e vede di conseguenza limitati i propri diritti). Nel "Rapporto sul voto elettronico: opportunità e rischi", sono state individuate le seguenti opportunità per la Svizzera derivanti dall'attuazione del voto elettronico: completamento delle forme tradizionali, semplificazione del voto, messa a disposizione più rapida delle informazioni, ripercussioni sulla partecipazione alle votazioni.

Secondo il sondaggio del C2D, l'attrattiva del nuovo mezzo Internet potrebbe incrementare la partecipazione al processo democratico di determinate cerchie della popolazione. L'avverarsi di questa previsione dipenderà essenzialmente da come si configurerà il voto elettronico e se si riuscirà a conquistare la fiducia della popolazione nella segretezza dei dati rilevati elettronicamente. Infatti le esperienze fatte nell'ambito del traffico commerciale elettronico mostrano che solo una parte delle persone che utilizzano Internet esegue anche transazioni on line; possibilità di migliorare l'analisi delle votazioni: nei sistemi di voto elettronici è prevista la possibilità che i votanti rispondano in modo facoltativo a domande ed esprimano contemporaneamente al voto le loro opinioni sul tema in votazione.

Vi sono per contro alcuni svantaggi, primo fra tutti l'ancora diffuso timore che un sistema così complesso e "poco evidente" non garantisca le necessarie sicurezze, affidabilità e solidità, elementi fondamentali in una votazione o elezione. Sono emersi ulteriori rischi quali: deritualizzazione della procedura di voto: se le votazioni avvengono attraverso gli stessi canali e con la stessa veste mediale delle altre offerte di Internet e dei sondaggi d'opinione, si corre il rischio che le forme di comunicazione e decisione politiche non differiscano più dalle altre offerte Internet; interessamento delle strutture federaliste: l'esercizio dei diritti politici per via elettronica potrebbe tangere le strutture federalistiche della Svizzera in quanto non è legato a un luogo determinato e una caratteristica fondamentale della democrazia Svizzera, è costituita dal fatto che i diritti e le decisioni politiche hanno profonde radici locali; svalutazione dei diritti popolari: se gli strumenti del voto elettronico dovessero essere utilizzati in misura così ampia potrebbe diventare meno chiara l'importante separazione tra la raccolta di firme e referendum quale attività politica e il sondaggio d'opinione privato, meno vincolante; divario digitale: con tale termine si descrive il fenomeno in base al quale la società si divide in due gruppi. L'introduzione del voto elettronico potrebbe allargare il divario, se non si provvede sin dall'inizio a impedire che una cerchia della popolazione venga esclusa dal processo decisionale democratico. Per questo motivo le attuali forme di democrazia, come votare deponendo la scheda nell'urna o il voto per corrispondenza, devono essere mantenute accanto al voto elettronico. Dalla parte digitale del divario si trovano in maggioranza persone che votano indipendentemente dalla possibilità di poterlo fare elettronicamente. Per questo motivo è indispensabile analizzare con precisione i non votanti. Può anche darsi che i motivi del divario non risiedano in primo luogo nell'impiego di mezzi tecnici. Anche se all'interno della popolazione avente diritto di voto vi è un divario digitale, il voto elettronico non deve necessariamente distorcere la rappresentanza dei diversi gruppi della popolazione.

---

## 18. Il voto elettronico in Gran Bretagna

Il Regno Unito iniziò a percorrere ufficialmente le tappe atte a informatizzare i sistemi di votazione nel maggio 2003, durante le elezioni locali, quando un milione e mezzo di persone parteciparono ad un esperimento che prevedeva la possibilità di votare tramite SMS, Internet, cabina elettronica e TV digitale<sup>83</sup>. Nelle elezioni del 2003 in ventinove distretti della Gran Bretagna ci fu l'introduzione non solo del voto elettronico, ma anche dell'utilizzo di messaggi SMS, oltre al tradizionale voto postale. Questi strumenti di votazione si dimostrarono essere molto affidabili (anche se ci furono problemi da una parte dovuti alla saturazione delle linee telefoniche normalmente usate per scambiare altre tipologie di sms, dall'altra dalla novità che ha colto di sorpresa molti elettori) ma diedero luogo solo ad un piccolo aumento della partecipazione alle votazioni. Inizialmente quindi la commissione elettorale fu contraria all'utilizzo di queste tecniche ma successivamente venne alla conclusione che i metodi di voto elettronico ampliarono con successo le possibilità di votare e che non si verificarono problemi tecnici significativi; rimanevano però le preoccupazioni sul potenziale rischio di aumento di frode anche se non fu trovata alcuna evidenza concreta e l'opinione pubblica risultava generalmente favorevole al sistema di voto elettronico.

In queste votazioni il Governo Britannico ha dato autorizzazione a ben cinquantanove circoscrizioni a sperimentare forme nuove e alternative di voto, con un bacino potenziale di sei milioni e mezzo di elettori. In questo progetto pilota di e-voting sono state sperimentate tre diverse soluzioni di voto: a) in alcune sedi si è semplicemente sperimentato un sistema di conteggio elettronico dei voti espressi però attraverso le postazioni tradizionali. Questo meccanismo, per quanto consenta una combinazione di rendiconto più veloce e più sicura, non è specificamente finalizzata a facilitare o rendere più attraente l'operazione di voto, ma quella di spoglio; a) in altre sedi si è sperimentato il voto on line vero e proprio a distanza, attraverso la rete da postazioni personali a casa o in ufficio, ma anche attraverso messaggi SMS o telefono o da postazioni pubbliche attraverso chioschi multimediali. Questo sistema è stato specificamente finalizzato ad ampliare e diversificare le possibilità di accesso al voto; c) in quattro sedi è stata operata una combinazione tra i due sistemi. Dei cinque milioni di votanti che sono risultati effettivamente coinvolti, il 17% scelse le soluzioni di voto per via elettronica, il restante utilizzò le forme tradizionali e il voto per posta.

Un ostacolo che emerse dalla possibilità di votare per posta riguardò l'incertezza che il materiale che permette di partecipare allo scrutinio giunga al domicilio e che sia effettivamente ricevuto dall'avente diritto al voto; questo problema fu accentuato dallo scarso livello di controllo spesso effettuato dal personale responsabile durante le votazioni. Il Regno Unito, nella riforma elettorale, adottò misure anti-frode nel caso di votazioni per posta specificando che il seggio elettorale deve possedere una dichiarazione di identità che deve essere firmata solamente dell'elettore e che, tale firma deve essere controllata in un apposito archivio di registrazione.

Le elezioni del 2003 prevedevano differenti strumenti di voto elettronico, alcuni per velocizzare i processi di conteggio dei voti altri erano dei chioschi elettronici da cui era possibile votare. Le città di Basingstoke e Deane utilizzarono entrambi gli strumenti ottenendo un aumento dei

---

<sup>83</sup> I primi esperimenti ebbero luogo già nel 2000 con diverse votazioni elettroniche che contavano sedi di votazione in alternativa alle votazioni postali in pochi distretti.

---

partecipanti alle votazioni del 2% rispetto all'anno precedente (29% nel 2002, 31% nel 2003). La città di Chester invece, che aveva utilizzato il voto elettronico già nel 2002, ebbe nel 2003 una diminuzione dei partecipanti del 2%.

Delle dieci città che hanno utilizzato internet, sms, telefono e tv digitale come strumenti di votazione, solo tre hanno avuto un aumento dei partecipanti delle votazioni rispetto all'anno precedente; nella città di Vale Royal inoltre tale aumento non è stato imputabile alle nuove tecnologie poiché riferito a persone che avrebbero votato a prescindere dagli strumenti di voto elettronico.

La commissione elettorale britannica evidenziò che le votazioni effettuate completamente per posta si tradussero in un notevole aumento dei partecipanti alle elezioni ma non tale da permettere di categorizzarlo come alto.

## 19. In voto elettronico in Arizona

In Arizona la società Election.com ha predisposto, nel marzo 2000, la prima consultazione elettronica politica valida, richiesta dal partito democratico dello Stato statunitense in occasione delle votazioni primarie<sup>84</sup>. Ogni elettore, una volta collegatosi al sito del partito, ha ricevuto una password ed un codice PIN per l'identificazione. Onde permettere a chi non disponeva di un computer di esprimersi via Internet, 125 sono stati i seggi disponibili da cui è stato possibile votare. L'operazione di voto digitale ha avuto inizio con la lettura di un comunicato da parte del presidente della società: indispensabile darvi assenso onde procedere oltre, per digitare, quindi, il proprio codice Pin, fornito via mail. All'utente è poi stato sottoposto un questionario per l'identificazione: qualora non vi si rispondesse correttamente si decadeva dalla possibilità di pronunciarsi da una "remote location" e si era invitati a contattare un election administrator presso un polling place. Momento cruciale, ovviamente, è stato quello del conferimento del voto, che, una volta espresso, andava confermato per maggiore sicurezza.

Al termine il Pin è stato disattivato, garantendo così l'unicità della votazione. Analoga la procedura nel caso di voto da postazione. Risultato: incremento di votanti del ben seicento per cento rispetto a quattro anni prima, con crescita sensibile in particolare presso la popolazione di colore e gli indiani d'America<sup>85</sup>.

## 20. La votazione elettronica in Estonia

L'Estonia rappresenta uno dei paesi più avanzati al mondo in materia di democrazia elettronica. Già nel marzo 2007 si è qui votato via internet alle elezioni politiche.

L'Estonia è un Paese piccolo, con poco più di 1,3 milioni di abitanti, all'incirca il numero dei residenti di Milano. Ma si tratta di uno dei pochi Stati con un tasso di crescita superiore al dieci

---

<sup>84</sup> Cfr. Cranor, L.F. *Electronic Voting, Computerized polls may save money, protect privacy*, New York, USA, 1996; [www.acm.org](http://www.acm.org).

<sup>85</sup> Cfr. Gratteri Andrea, *Il voto elettronico nel sistema federale americano: esperienze e proposte*, in *Quaderni regionali*, 2004.

---

per cento<sup>86</sup>. Accedere alle istituzioni che la amministrano è più semplice che altrove. Ed è proprio questa semplicità della burocrazia uno degli aspetti più apprezzati dagli investitori esteri, accanto alla vocazione tecnologica dello Stato baltico.

Adottare il voto elettronico è stato facile, anche se solo il tre per cento degli aventi diritto lo ha sperimentato: in Estonia il novantotto per cento delle transazioni finanziarie avviene on-line; oltre il novanta per cento delle aziende è collegato a Internet; un parcheggio su due viene pagato utilizzando il telefonino e l'ottantadue per cento delle dichiarazioni fiscali viene compilata via Web.

I più preparati al mondo in materia elettronica sono i cittadini dell'Estonia che, proprio nel 2009, hanno votato alle elezioni locali esprimendo le proprie preferenze anche on-line. Non è la prima volta che la giovane Repubblica baltica ha votato elettronicamente: sperimentato nell'ottobre 2005 con le elezioni amministrative locali, l'e-voting è stato poi riutilizzato nel 2007, rendendo il Paese il primo al mondo ad attuare una tale iniziativa<sup>87</sup>.

Proprio nella fine del 2009 il Parlamento estone ha approvato il voto via cellulare, una "prima volta" di un Paese abituato ai record quando si parla di voto e "nuovi" mezzi di comunicazione di massa.

Il sistema di votazione adottato in questo piccolo Stato, si basa su un chip univoco fornito da SK Certification Center, già responsabile della produzione di ID personali e del pagamento in mobilità per i viaggiatori dei trasporti pubblici. Il chip servirà da verifica per l'identità del votante, e autorizzerà il suddetto a partecipare alla votazione direttamente dal proprio cellulare.

Dopo essere stato sottoposto a test di sicurezza indipendenti, il "voto mobile" secondo le autorità locali si è rivelato essere sicuro e "a prova di cracker"<sup>88</sup>, nella stessa misura in cui lo fu quello on-line adottato già dal 2005 e usato in maniera crescente dalla popolazione. In quel caso non vi erano i nuovi chip, ma occorreva inserire la carta di riconoscimento personale all'interno di un lettore apposito collegato al PC.

## 21. Problematiche del voto elettronico in Italia

Negli altri paesi ed in particolare in Svizzera ed Estonia, l'utilizzo della rete è più diffuso rispetto all'Italia, ove l'incremento di connessioni Internet si è registrato solo nell'ultimo biennio col vertiginoso aumento delle connessioni mobili, ma con percentuali di gran lunga inferiori a quelle degli altri Paesi<sup>89</sup>.

In questo quadro, si spiega la lunga strada che il Bel Paese dovrà percorrere per rendere il voto elettronico una concreta realtà. Inoltre fin quando la maggior parte della popolazione avrà poca dimestichezza con le ICT, il sistema elettronico non sarebbe sostitutivo del tradizionale, ma solo

---

<sup>86</sup> <http://www.indexmundi.com/g/g.aspx?v=24&c=en&l=it>.

<sup>87</sup> Cfr. Jones, "Voto elettronico e sicurezza del software" THE UNIVERSITY OF IOWA, 2000; cfr. Jones B., *A Report on the feasibility of Internet voting*, Internet Voting Task Force, State of California, 2000.

<sup>88</sup> Il termine inglese *cracker* indica colui che si ingegna per eludere blocchi imposti da qualsiasi software al fine di trarne guadagno.

<sup>89</sup> Cfr. FROMEO, *Il dato digitale e la natura delle cose*, intervento al Convegno *Diritto, Interessi, Ermeneutica*, Macerata, 24-25 febbraio 2009, p.21.

---

aggiuntivo: le finanze italiane non consentono di fare sperimentazioni estese e costose per un evento – il voto – che non è molto frequente come lo è in Svizzera, dove i cittadini sono chiamati alle votazioni quattro, cinque volte l'anno<sup>90</sup>.

Quelle connesse all'e-voting non sono problematiche di poco conto poiché risultano di particolare importanza all'interno della vita democratica di un paese. Più che di poche e sporadiche sperimentazioni oggi in Italia non si può parlare: infatti i progetti di e-democracy presentati in risposta all'avviso nazionale non hanno per oggetto l'applicazione del voto elettronico. Inoltre il voto da casa tramite Internet con la Carta d'identità elettronica non sarà realizzabile nei prossimi anni, poiché in Italia – per ora – non c'è una penetrazione di PC per famiglia pari alla penetrazione di telefonia. Non è quindi pensabile rischiare – specialmente nelle regioni a forte presenza mafiosa – una soluzione “home”.

L'introduzione dei sistemi di votazione elettronica implicano inevitabilmente il delineamento di una normativa specifica in materia, anche al fine di determinare gli standard di sicurezza per la verifica, la raccolta e il conteggio dei voti. L'attuazione degli strumenti e dei piani di e-government, la diffusione della cultura dell'uso del servizio on line potranno rappresentare una possibile spinta per una futura e concreta realizzazione del voto elettronico non solo in Italia ma anche nel resto dell'Europa.

Tuttavia poiché l'e-democracy non è solo voto elettronico, può comunque costituire una palestra utile per coinvolgere i cittadini italiani attraverso strumenti ICT e questo servirebbe a due scopi: da un lato sarebbe utile per il superamento del digital divide, dall'altro per l'acquisizione di una maggiore fiducia nell'utilizzo dei servizi ICT offerti dalle amministrazioni. In tal senso l'e-democracy può essere un possibile terreno di coltura dell'e-voting. Ma dal seme alla pianta, se mai nascerà, ci vorranno molti anni<sup>91</sup>.

## 22. Ostacoli all'utilizzo ed alla diffusione del voto elettronico

La sfida fondamentale dell'e-democracy consiste nel migliorare e sviluppare la democrazia rappresentativa attraverso processi basati sull'empowerment dei cittadini<sup>92</sup>.

La vita dei cittadini è oramai da tempo permeata dall'uso delle ICT, ma questa non può e non deve ignorare i principi e i valori della democrazia.

Il sistema di votazione è indubbiamente una delle funzioni che al “cittadino elettronico” piacerebbe vedere realizzata online ma, al tempo stesso devono essere considerati due aspetti: il divario digitale e le diffidenze intrinseche in un sistema di e-voting.

Il sistema di elezione potrebbe rafforzare il diseguale accesso di un individuo al processo elettorale.

---

<sup>90</sup> Cfr. Borgonovi E., *Le molte vie dell'innovazione e alcuni criteri di orientamento*, in Azienda Pubblica, n.4, 1999.

<sup>91</sup> Cfr. Orofino A.G., *Democrazia telematica e partecipazione democratica. Come la Rete ha trasformato la politica: dalla campagna elettorale in Internet alle elezioni on line*, in Ciberspazio e diritto, 2007;

<sup>92</sup> Cfr. Mele V., *Il Ruolo del Governo nella Società dell'Informazione: evoluzione delle teorie e primi spunti di riflessione*, in Azienda pubblica, n.1, 2002.

---

È una questione di democrazia, uguaglianza e equità per garantire che le diverse tecnologie di voto rispettino la facilità e l'opportunità di accesso<sup>93</sup>. Finché non si supererà il divario digitale, il sistema di votazione elettronica potrà al massimo essere considerato solo in aggiunta – e non in sostituzione – del tradizionale sistema di voto basato sulla carta. In questa fase, l'e-voting non potrà essere obbligatorio, ma piuttosto un'opzione alternativa per chi vota. Qualsiasi tecnologia utilizzata nel contesto di un processo di votazione elettronica deve rispettare una serie di requisiti costituzionali. E' comunemente accettato che le elezioni devono essere libere, uguali e segrete. Allo stesso tempo la procedura di elezione deve essere trasparente e sottoposta allo scrutinio pubblico. Le costituzioni dei membri dell'Unione Europea affermano che le elezioni devono essere Generali, Libere, Uguali, Segrete e Dirette. In aggiunta a queste occorre analizzare i requisiti di Democrazia di seguito descritti.

Il suffragio universale è il principio che è alla base di una elezione democratica. Secondo questo principio costituzionale, ogni elettore eleggibile può partecipare al processo di elezione e nessuno può essere – direttamente o indirettamente – escluso o discriminato. Da questo principio scaturisce che: ogni cittadino ha il diritto di partecipare alle elezioni; l'abilitazione a partecipare al processo di elezione (eleggibilità)<sup>94</sup> deve essere fondata sulla legge e deve essere controllata secondo legge; le possibilità e le tecnologie di votazione devono essere accessibili a chi vota; a causa della mancanza di infrastrutture e della presenza del divario digitale, l'e-voting deve essere considerato come un modo alternativo per esercitare il diritto di voto; il principio democratico – ogni cittadino deve

---

<sup>93</sup> Cfr. Meneguzzo M., *Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale*, in Azienda Pubblica n.6, 1997; cfr. Meneguzzo M., *Innovazione manageriale e governance. La PA verso il 2000*, Roma, 2001; cfr. Meneguzzo M., Della Piana B., *Knowledge management e p.a. Conciliare l'inconciliabile?*, in Azienda Pubblica, n.4-5, 2002; cfr. Meneguzzo M., Lega F., *Dal New Public Management al rinnovamento della pubblica amministrazione: un'analisi comparata del ruolo dei premi dell'innovazione*, in Azienda pubblica, n.4, 1999.

<sup>94</sup> L'Eleggibilità può essere assicurata attraverso la registrazione dei votanti e attraverso l'identificazione del cittadino al momento della registrazione (sicurezza). La registrazione e l'autenticazione sono i mezzi per assicurare che il principio di suffragio universale sia rispettato e che le elezioni non possano essere manipolate. Lo scopo del registro dei votanti è di garantire la possibilità di voto solo alle persone autorizzate dalla legge ad esercitare tale diritto e assicurare che nessuno possa votare per più di una volta. Una domanda che sorge a questo punto è se c'è bisogno di uno specifico processo di registrazione nell'e-voting. Questo è per alcuni aspetti simile al voto postale: in entrambi i casi è necessaria una specifica autorizzazione o registrazione dei partecipanti. Tale procedura non va ad inficiare il principio di generalità delle elezioni per due ragioni: una pre-registrazione e un'ulteriore registrazione al momento del voto è necessaria per evitare frodi e serve a garantire l'integrità dell'elezione. Per la stessa ragione non è consigliato un sistema di registrazione elettronico per il rischio che esso possa essere manomesso; l'e-voting è considerato come una possibilità alternativa che può facilitare la partecipazione dei cittadini alle elezioni. Una volta prese in considerazione le difficoltà organizzative associate, una specifica registrazione o dichiarazione che il cittadino è disposto a fare per usare l'opzione di e-voting non costituisce né un'esclusione né una discriminazione.

Offrire un sicuro schema di identificazione e autenticazione di chi vota è una condizione necessaria per qualsiasi votazione pubblica che voglia essere orientata al sistema di e-voting.

Inoltre, poiché non si devono tralasciare i principi di integrità, il sistema di votazione deve assicurare ai cittadini la facilità di registrarsi e autenticarsi. Altrimenti metodi troppo complicati potrebbe essere realizzati a loro spese.

Il principio di elezioni libere richiede che tutti i processi di elezione si svolgano senza alcuna forma di violenza, coercizione, pressione, manipolazione o altri tipi di influenza esercitata sia dallo stato che dal singolo individuo. Nel caso del voto per posta, la legislazione olandese richiede che il votante debba firmare una dichiarazione allegata alla scheda elettorale in cui afferma di aver espresso personalmente il voto. Prevedere questa procedura anche per il voto elettronico non sembra così facile anche se simili metodi dovrebbero essere forniti. Comunque, le procedure di e-voting possono infatti porre nuove minacce alla libertà e integrità delle decisioni dei votanti oltre quelle già previste per il voto per posta. Questo può avvenire nel posto di lavoro (nel caso di votazione tramite internet) : è possibile infatti che il voto espresso da un impiegato possa essere controllato.

---

essere incluso nel processo di elezione – dà luogo alla necessità di una infrastruttura pubblicamente disponibile (ad esempio chioschi elettronici pubblici ) per permettere ai cittadini di esercitare i diritti di voto<sup>95</sup>.

L'e-voting, pertanto, migliora le generali procedure di votazione offrendo una scelta supplementare di partecipazione al processo elettorale. Una domanda che ci si potrebbe porre è se la partecipazione alle elezioni attraverso il voto elettronico dovrebbe essere soggetta a condizioni speciali come il caso della votazione postale. Nella maggior parte dei paesi dove il voto postale è stato stabilito, solo a determinate categorie di individui è permesso di esercitare questa opzione. Adottare la possibilità di votare elettronicamente in casi eccezionali rappresenta, dal punto di vista legale, una scelta costituzionalmente e legalmente sicura. Questa opinione è fondata su un principio storico e legale secondo cui la votazione in una sezione elettorale “materiale” costituisce la regola. Coloro che sono contrari a ciò ritengono che l'introduzione dell'e-voting debba essere vista come una scelta equivalente alla votazione tradizionale e non un'alternativa eccezionale per non ledere le libertà e i diritti del cittadino su cui ha un impatto significativo e non trascurabile l'avvento delle ICT. In ogni caso tali osservazioni e eventuali restrizioni non sembrano ostacolare l'adozione dell'e-voting.

Naturalmente il ricorso a tale modalità di votazione non può prescindere dai principi di democrazia quali l'eleggibilità, la non coercizione e la impossibilità di “comprare” il voto<sup>96</sup>, nonché la libertà di decisione<sup>97</sup>, l'uguaglianza<sup>98</sup>, la trasparenza<sup>99</sup>.

---

<sup>95</sup> Cfr. Orofino A.G., *Il voto elettronico*, in G.Cassano, *Il diritto delle nuove tecnologie informatiche e dell'Internet*, Milano; 2007.

<sup>96</sup> La non-coercizione e la impossibilità di “comprare” il voto può essere assicurata da un sistema di votazione designato in modo tale non poter rintracciare il voto del cittadino. Una possibile soluzione potrebbe essere quella di sviluppare un'infrastruttura accessibile in luogo pubblico controllabile, in modo tale che i cittadini possano esercitare liberamente i propri diritti.

<sup>97</sup> La libertà di decisione può essere violata da messaggi di propaganda che potrebbero comparire sullo schermo del computer mentre la persona sta votando. Negli esistenti luoghi di votazione non è infatti permessa la propaganda elettorale nel posto in cui si effettuano le votazioni e neanche nelle vicinanze. Affinché un sistema di *e-voting* sia legittimato come democratico deve soddisfare anche un criterio che qualifica un sistema elettorale come tale: la libera espressione delle preferenze del votante, cioè la possibilità di esprimere un voto non valido o una scheda “bianca”. Per preservare la libertà di decisione, dovrebbe essere prevista e garantita anche la possibilità di esprimere consciamente un voto non-valido.

<sup>98</sup> Il requisito di uguaglianza nel contesto delle elezioni pubbliche è la specifica espressione del principio di uguaglianza. Sotto il principio del suffragio universale, sono identificati due requisiti: uguaglianza tra partiti politici, candidati che partecipano all'elezione ed uguaglianza dei diritti di voto di ogni cittadino.

Un requisito derivante dal principio di uguaglianza è che la scheda elettronica debba essere compilata e esposta in modo analogo alla scheda cartacea, che non ci siano cioè rilevanti differenze tra la scheda cartacea e il suo equivalente elettronico. Inoltre la struttura e l'aspetto del luogo e della scheda dovrebbero assicurare accessibilità a tutti senza, in caso contrario, poter favorire o discriminare i candidati dei partiti. Un altro elemento di uguaglianza richiesto è che il voto del cittadino deve essere trasmesso e conteggiato senza cambi e/o interferenze: un voto per essere valido non deve quindi essere alterato o rimosso nel corso del processo di votazione.

Il principio di uguaglianza richiede inoltre che ogni voto, per via cartacea o *online*, debba avere lo stesso peso nel risultato delle elezioni. In un sistema di *e-voting* alcune persone potrebbero essere avvantaggiate nell'utilizzare la tecnologia e quindi avere una maggiore attitudine ad utilizzare questo sistema. Alla luce di ciò il diritto di un uguale accesso al processo di votazione deve essere esteso ad un uguale accesso alla tecnologia. Deve essere offerto ai votanti una procedura non discriminante per permettere loro un efficiente esercizio dei diritti di voto senza ostruzioni, a prescindere dall'educazione, età e condizione fisica di chi vota. Di conseguenza, un accesso universale potrebbe diventare un indispensabile requisito costituzionale.

<sup>99</sup> Deve essere garantita anche la trasparenza, tutte le parti devono avere la stessa opportunità di accedere a tutti gli

---

Un sistema di e-voting deve garantire che il principio “un votante, un voto” sia rispettato: nel corso di una specifica elezione, ogni cittadino deve esprimere il voto solo una volta con modalità online oppure off-line. perciò un sistema di e-voting deve essere protetto in modo tale da evitare: duplicabilità del voto (o da parte del votante stesso o da qualcun altro), riutilizzo (o dal sistema di e-voting votando più di una volta o dall'utilizzo di entrambe le votazioni e cioè sia online che off-line), modifica del voto una volta che è stato espresso.

Un altro problema è la durata del periodo di votazione. Il California Internet Voting suggerisce che il sistema di e-voting dovrebbe essere utilizzato in un giorno fissato dalla legge distinto dalle date in cui si svolgono le tradizionali elezioni. In tal modo sorgerebbero però due problemi: nella maggior parte dei paesi dell'Unione Europea le elezioni hanno luogo in un solo giorno, si dovrebbe quindi correggere le disposizioni legali e costituzionali; si metterebbe in discussione il principio di uguaglianza poiché verrebbe amplificato il rischio di poter votare più volte.

Nelle elezioni democratiche il collegamento tra il voto e il cittadino deve essere irreversibile, per assicurare che i voti siano liberamente espressi. Nelle tradizionali elezioni la segretezza è “fisicamente” protetta, ma l'e-voting potrebbe far diventare “il voto virtuale” vulnerabile alle violazioni di segretezza. Da questo principio scaturiscono i seguenti requisiti: a) la segretezza del voto deve essere garantita durante la scelta, trasferimento, ricezione, raccolta e registrazione dei voti; b) nessuno degli attori coinvolti nel processo di votazione (organizzatori, scrutinatori, etc.) dovrebbe essere in grado di identificare un elettore dal voto che ha espresso; c) deve essere evidente e netta la separazione delle procedure di registrazione e autenticazione da quelle di trasferimento del voto una volta che è stato espresso; d) nessuno dovrebbe essere in grado di provare che qualcun altro abbia votato in un determinato modo. La conferma del voto, dopo che questo è stato espresso, rafforza l'affidabilità del sistema e assicura che il cittadino abbia votato correttamente (e quindi abbia esercitato un suo diritto) ma non deve far alcun riferimento al contenuto del voto.

La segretezza deve essere collegata con l'efficienza e la trasparenza dell'intero processo di votazione in modo tale che questo possa garantire la verifica dell'autenticità prima che i voti siano visti o conteggiati. Il sistema di e-voting deve essere progettato in modo tale che il controllo e il resoconto dei voti sia tecnicamente realizzabile senza re-identificare gli elettori.

Il principio di elezione diretta sta ad indicare che non ci possono essere intermediari nel processo di votazione; la questione fondamentale è che ogni scheda elettorale online deve essere direttamente registrata e contata. Possono sorgere problemi nel momento in cui il periodo di votazione differisce dalle procedure di votazione (online o off-line) utilizzate per esprimere il voto. Un suggerimento a riguardo è di sviluppare un sistema che permette di registrare e mantenere il voto, mentre proibisce qualsiasi tipo di conteggio prima della fine del periodo di votazione off-line.

Finora sono stati evidenziati i problemi connessi al sistema di e-voting ma è opportuno sottolineare che una procedura di votazione elettronica progettata democraticamente dovrebbe soddisfare anche altri requisiti che concernono un tradizionale sistema di votazione<sup>100</sup>. Questi principi riguardano la trasparenza, responsabilità, sicurezza, precisione, legalità che devono essere

---

elementi che caratterizzano la procedura di votazione, per poter stabilire il suo corretto svolgimento.

<sup>100</sup> Cfr. Borgonovi E., *Il federalismo fiscale va governato*, in Azienda Pubblica, n.1, 2000.

---

conservati in ogni sistema di votazione. Gli elettori dovrebbero essere in grado di capire come le votazioni si svolgono. Infatti nelle tradizionali elezioni e nella maggior parte dei paesi, i voti sono conteggiati alla presenza dei rappresentanti dei partiti mentre, con il conteggio elettronico, le procedure non risultano trasparenti in quanto una persona non esperta non ha le conoscenze necessarie a comprendere come queste tecnologie operano. Per risolvere ciò sarebbe necessario istruire i cittadini sull'utilizzo delle tecnologie per evitare qualsiasi forma di diffidenza ed incrementare il numero di esperti e tecnici coinvolti durante i processi di voto elettronici<sup>101</sup>.

La verificabilità è strettamente legata alla trasparenza: le procedure di e-voting devono inoltre permettere la verifica del voto sia da parte dei votanti (verificabilità individuale), sia da parte dei responsabili delle elezioni (verificabilità istituzionale). Tale richiesta di verifica è opposta al requisito della segretezza: la possibilità del votante di verificare il suo voto e ricevere la conferma che abbia votato correttamente e che il suo voto sia stato conteggiato, è in netto contrasto con il requisito di segretezza e cioè di condizione di libera scelta<sup>102</sup>.

L'ulteriore requisito della responsabilità del sistema è inteso come registrazione e continuo monitoraggio di tutte le operazioni di e-voting.

I requisiti di affidabilità e sicurezza derivano dal bisogno di assicurare che il risultato dell'elezione rifletta correttamente la volontà degli elettori. Un sistema affidabile dovrebbe confermare che il risultato del processo di votazione corrisponda ai voti espressi, garantendo quindi eleggibilità, segretezza, uguaglianza e integrità. Nell'ambito dell'e-voting la sicurezza è un concetto a più dimensioni: si riferisce in primo luogo al rispetto della segretezza in tutte le componenti del processo di voto (registrazione, eleggibilità e autenticazione). Inoltre la sicurezza si riferisce alla disponibilità del sistema e cioè al fatto che questo debba essere protetto da eventuali inattività intenzionali o accidentali e debba essere pronto per l'uso ogni volta che il cittadino ne faccia richiesta.

I tradizionali sistemi di votazione sono molto semplici, al contrario quelli di voto elettronico risultano più complessi e comportano il coinvolgimento di più attori; dal punto di vista del votante non dovrebbero esserci molte difficoltà e la necessità di nozioni informatiche<sup>103</sup>.

Alla luce di quanto finora detto, il compito nonché dovere dei politici e dei legislatori deve essere quello di soddisfare la domanda di democrazia dei cittadini per promuoverne la partecipazione alla vita politica tramite gli strumenti delle ICT. Il diritto di voto rappresenta solo una parte del processo democratico, ma costituisce un diritto civile e principio cardine nella Costituzione ed è considerato un fondamento della democrazia. Un sistema di e-voting deve quindi salvaguardare i principi costituzionali associati al processo di voto e, al tempo stesso, deve essere accessibile e sicuro. Se si riuscirà a far conciliare i requisiti legali con quelli tecnici, il sistema di e-voting

---

<sup>101</sup> Cfr. Borgonovi E., *Le tecnologie dell'informazione e il cambiamento dell'amministrazione pubblica*, in Azienda Pubblica, n.1., 2000.

<sup>102</sup> Cfr. Borgonovi E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano. 2000.

<sup>103</sup> Cfr. Cnipa, *Il software Open Source: scenario e prospettive*, Quaderno 10, 2004; <http://www.cnipa.gov.it>; cfr. Cnipa, *Il documento condiviso approvato dalla conferenza*, Newsletter CNIPA, 2004; <http://www.cnipa.gov.it>; cfr. Dix A., *Electronic democracy and its implication for political privacy*, in Proc. of the 23 International Conference of Data Protection Commissioners, Paris, 2001; cfr. DuRette, B.W., "Multiple administrators for electronic voting", 1999; <http://theory.lcs.mit.edu/>; cfr. European Commission *IST Cases of official recognition/adoption of F/OSS*, 2003; <http://europa.eu.int/>; cfr. European Commission *IST, Free and Open Source Software Directory of Key Terms*, 2003; <http://europa.eu.int/>.

---

sarà una reale possibilità per tutti i cittadini, altrimenti si parlerà solo di progetti pilota che non diffonderanno democrazia ma serviranno solo a costruire una nuova “elite politica”.

## 23. Conclusioni

Nato come strumento di semplificazione nei sondaggi sui siti internet, poi anche per esprimere valutazioni circa operazioni transattive, valutative e pubblicitarie, ed impiegato agli inizi del XXI secolo anche in campo politico, pur se solo per sperimentazioni in piccoli paesi, il voto elettronico potrebbe costituire una risorsa straordinaria per la crescita e l'innovazione della P.A.<sup>104</sup>.

La partecipazione dei cittadini alla vita politica può essere favorita intervenendo su più versanti: a partire dalle pre-condizioni della partecipazione (accesso, informazione) passando per varie forme di consultazione fino al coinvolgimento nella fase finale dei processi decisionali: il voto.

Il voto elettronico quale strumento atto ad efficientare l'azione amministrativa, ma anche facilitare la vita del cittadino permettendogli di usufruire delle informazioni e dei servizi on line tramite uno sportello che comunica con la pubblica amministrazione “24 ore su 24”. Niente più orari per uffici quindi, poiché l'interconnessione offerta da Internet e dalle reti della P.A. consente di avere servizi on line e di scambiare informazioni in tempo reale. Pertanto il sistema di voto elettronico si inserisce in un contesto in cui la diffusione delle tecnologie fa avvertire sempre di più la necessità di ridurre gli spostamenti del cittadino verso la P.A. e soprattutto di ridurre i documenti cartacei normalmente utilizzati. Niente più scheda e matita quindi: nel seggio elettorale troveremo una tastiera collegata al computer da cui potremmo esprimere il nostro voto.

I numerosi vantaggi derivanti dal voto elettronico non possono non scontrarsi con i requisiti di sicurezza e segretezza, poiché non può discendere alcun tipo di sistema di votazione senza il rispetto di questi principi base di democrazia.

---

<sup>104</sup> Cfr. Cybervote Project, Report on electronic democracy projects, legal issues of Internet voting and users requirements analysis, European Commission, IST Programme, 2000; cfr. Di Ciolo V., Il voto elettronico. Procedure elettroniche di votazione e verifica dei poteri: qualche riflessione, in Parlamento fasc.3-5. 1987; cfr. Fiorentini G., Amministrazione pubblica e cittadino. Le relazioni di scambio, Egea, Milano, 1990; cfr. Floridia Giuseppe, Lezioni di diritto pubblico, Paramond Editore, Pavia, 2002; cfr. Formez, E-Government nuovi paradigmi organizzativi e formativi nelle regioni e negli enti locali, Formez, Roma – Area Editoria e documentazione, 2001; cfr. In Jennifer Seberry and Yuliang Zheng, editors, *Advances in Cryptography --AUSCRYPT '92*, volume 718 of *Lecture Notes in Computer Science*, pages 244-251, Gold Coast, Queensland, Australia, 13-16 December 1992, Springer-Verlag.FUSARO Carlo Scrutinio elettronico. Lo scrutinio elettronico: le ragioni di una proposta, in Agosta, Lanchester e Spreafico (a cura di), Elezioni e automazione, Milano: Franco Angeli, 1989; cfr. P. Garrone, Le patrimoine électoral européen, in *Reveu du droit public*, 2001; cfr. Governo italiano, Piano d'azione di e-government, 2000; [www.pianoegov.it](http://www.pianoegov.it); cfr. Herschberg, “Secure Electronic Voting Using the World Wide Web”, Massachusetts Institute of Technology, 1997; cfr. Holmes D., E.gov: strategies for government, Nicholas Brealey Publishing, London, 2001; International Working Group for Data Protection in Telecommunications, Common Position on the Use of the Internet in the Conduct of Elections, Berlin, 2001.

# LA CLASS ACTION PUBBLICA QUALE MEZZO DI RECUPERO DI EFFICIENZA PER LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI: ULTERIORI CONSIDERAZIONI SU T.A.R. BASILICATA, 23/09/2011, N. 478

Meghi Biasco

**Abstract:** Dopo una sintetica illustrazione della vicenda oggetto di trattazione in sede giurisdizionale e una breve esposizione dei principi fondamentali contenuti nella normativa primaria sulla c.d. “class action pubblica”, il commento espone, in maniera critica, i tratti caratterizzanti la nuova disciplina, D. lgs 20 dicembre 2009, n. 198, avendo riguardo ai profili inerenti i “presupposti dell’azione”, la “legittimazione ad agire” e “l’interesse al ricorso”.

Vengono, in conclusione, formulate delle considerazioni sull’innovatività della pronuncia in commento, consistente nell’affermazione, in via giurisprudenziale, del “diritto all’uso delle tecnologie” anche nei rapporti con le amministrazioni pubbliche.

After a brief description of the case examined by the Court and fundamental principles regulated under “the public class action” law, the main elements contained in the Legislative Decree No 198 of 20 December 2009 are critically illustrated, with regards to the aspects incident to “the condition of the action”, “the procedural legitimation” and “the interest in the action”.

In conclusion, careful considerations on the novelty of the judgement are formulated by the author, with regards to the affirmation, as a judicial statement, of “the right to use technologies”, also in relations with “Public Administrations”.

**Sommario:** 1.La vicenda oggetto di trattazione in sede giurisdizionale. 2.La class action pubblica: alcune osservazioni critiche. 3.L’esame dei profili di merito: l’obbligo della pubblica amministrazione di comunicare tramite casella di Posta Elettronica Certificata, il riconoscimento di nuovi diritti. 4.Considerazioni conclusive.

## 1. La vicenda oggetto di trattazione in sede giurisdizionale

La vicenda vede protagonisti alcune Associazioni e cittadini che, intenzionati ad usufruire delle tecnologie info-telematiche nelle comunicazioni con la Regione Basilicata, riscontrano un grave disservizio pubblico, consistente nell’impossibilità di ricorso al servizio di Posta elettronica certi-

---

ficata nei rapporti con l'ente pubblico.

Detti soggetti decidono, pertanto, a tutela dei propri diritti<sup>1</sup>, di adire il T.A.R. Basilicata, attraverso il nuovo strumento della class action pubblica.

Con ricorso proposto ai sensi e per gli effetti degli articoli 1 e 3 del D.lgs n. 198/2009<sup>2</sup> e dell'articolo 3, comma 1-ter del D.lgs 82/2005<sup>3</sup>, il Movimento politico "Radicali Italiani", l'Associazione "Agorà Digitale" e, con intervento *ad adiuvandum*, alcuni ricorrenti-persone fisiche adiscono il Giudice amministrativo<sup>4</sup> per proporre domanda giudiziale di (i) accertamento della violazione, da parte della Regione Basilicata, dell'obbligo di munirsi e comunicare, per mezzo di un'ideale pubblicità, l'indirizzo di Posta Elettronica Certificata; (ii) condanna della stessa PA all'adozione degli atti amministrativi obbligatori per legge e di ogni altro atto idoneo e necessario ad eliminare il disservizio sorto in conseguenza di detta omissione<sup>5</sup>.

Pronunciandosi preliminarmente sulle questioni processuali o di rito, il Collegio esclude la legittimazione ad agire del Movimento politico "Radicali Italiani", in quanto espressione degli "interessi politici" dei propri associati e rappresentativo di una classe generale ed eterogenea di soggetti, anziché "di una classe determinata ed omogenea di utenti".

Ritiene, invece, sussistente detto requisito processuale in capo all'Associazione "Agorà digitale", statutariamente deputata alla tutela delle libertà digitali e, in quanto tale, sufficientemente rappresentativa degli interessi rilevanti ed omogenei ad una pluralità di utenti.

Con riferimento, poi, al requisito dell'interesse al ricorso, ritenuto sussistente per l'Associazione "Agorà digitale", in quanto intrinseco nel sufficiente grado di rappresentatività degli interessi dei propri associati, al punto da esimere siffatte associazioni dall'onere di provare la sussistenza di una lesione diretta, concreta e attuale; detto requisito non ricorre, invece, per i soggetti agenti singoli-persone fisiche, in quanto la lesione dagli stessi dedotta è stata ritenuta non sufficientemente provata dal collegio.

Il giudice accoglie, quindi, il ricorso nel merito, riconoscendo all'Associazione "Agorà digitale" il diritto ad una tutela in forma specifica del proprio interesse; tutela che si sostanzia nella condanna dell'Amministrazione all'adozione degli "atti di carattere tecnico-organizzativo", finalizzati alla pubblicazione della casella di posta elettronica certificata sul sito regionale.

---

<sup>1</sup> Nel dettaglio, il movimento politico dei Radicali italiani, l'associazione Agorà Digitale e alcuni ricorrenti persone fisiche, premettendo di essere cittadini italiani intenzionati ad usufruire del servizio Pec nelle comunicazioni con la Regione Basilicata e riscontrando una grave lesione dell'art. 54, comma 2 ter del D. lgs 7 marzo 2009, n. 82, invitavano l'ente ad adottare tutte le misure idonee a porre rimedio a detta omissione. In assenza di pronto riscontro, gli stessi decidevano di adire il Tar Basilicata, sperando l'azione per l'efficienza della P.A.

<sup>2</sup> D.lgs 20 dicembre 2009, n. 198, in attuazione dell'articolo 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici.

<sup>3</sup> D.lgs 7 marzo 2005, n. 82, "Codice dell'amministrazione digitale".

<sup>4</sup> T.A.R. di Potenza, Basilicata, Sez. I.

<sup>5</sup> Come espressamente riconosciuto *ex lege*, contenuto della decisione che accolga la domanda proposta mediante lo strumento della class action pubblica è l'ordine di porre rimedio, entro un congruo termine, alla violazione, omissione, o inadempimento accertati. Detto ordine appare, tuttavia, condizionato, nel suo contenuto, dalla considerazione delle risorse strumentali, finanziarie ed umane di cui il soggetto pubblico effettivamente disponga.

La ratio sottesa a siffatta previsione è il divieto che lo strumento giurisdizionale introdotto comporti, anche nella fattispecie di accoglimento dell'istanza, nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Per una definizione dell'azione per l'efficienza pubblica, si v. T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, 14 marzo 2012, n. 559, laddove si parla di "azione di accertamento con finalità propulsive".

---

## 2. La class action pubblica: alcune osservazioni critiche.

L'articolo 1 del D.lgs 198/2009, rubricato "presupposti dell'azione", consente, ex comma 1, di esperire l'azione in questione, oltreché ai singoli "titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori", anche "ad associazioni o comitati a tutela degli interessi dei propri associati"; il tutto finalizzato al ripristino del "corretto svolgimento della funzione pubblica o della corretta erogazione di un servizio"<sup>6</sup>.

La norma individua tassativamente la condizione dell'azione nella "mancata adozione, da parte delle amministrazioni pubbliche<sup>7</sup> o concessionari di pubblici servizi di atti amministrativi generali obbligatori, non aventi contenuto normativo, da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato dalla legge o da un regolamento".

A questo riguardo, dunque, il TAR afferma, nella sentenza in esame, che "il presupposto di ammissibilità dell'azione passa attraverso la verifica della sussistenza di uno dei seguenti comportamenti tipizzati: a) violazione di termini o mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo, da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato dalla legge o da un regolamento; b) violazione degli obblighi contenuti nella carte dei servizi; c) violazione di standard qualitativi ed economici stabiliti per i concessionari di pubblici servizi, dalle autorità preposte alla regolazione e al controllo del settore e per le pubbliche amministrazioni".

Sicché può ritenersi che il richiamo della normativa "all'atto amministrativo generale obbligatorio, non avente contenuto normativo", restringe il campo di applicazione oggettivo della stessa alle sole ipotesi in cui l'amministrazione non abbia proceduto, nei termini prescritti *ex lege*, all'adozione di un atto inidoneo ad introdurre delle norme, e rivolto ad una pluralità di soggetti determinabili solo *ex post*<sup>8</sup>.

Una certa rilevanza assume, poi, il riferimento "all'obbligatorietà di adozione dell'atto": come

---

<sup>6</sup> Sul tema della class action pubblica si v. D. ZONNO, *Class action pubblica, nuove forme di tutela dell'interesse diffuso?* In [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); F. PATRONI GRIFFI, *Class action e ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di pubblici servizi*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), n. 13/2010; F. CAMILLETTI, *La responsabilità della pubblica amministrazione per violazione del diritto all'uso delle tecnologie*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), n. 12/2008; G. CREPALDI, *Il ricorso per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni: ipotesi ricostruttive e criticità*, in [www.dejure.it](http://www.dejure.it); T. AJELLO, *Ricorso per l'efficienza ed efficienza per il ricorso*, in *Gazzetta Amministrativa*, n. 1/2011.

<sup>7</sup> Come definito dall'art. 1, comma 2 del D.lgs 30 marzo 2001, n. 165, per "Amministrazioni Pubbliche" devono intendersi tutte le Amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, Province, Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di Commercio, industria, artigianato, agricoltura e loro associazioni, gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, aziende ed enti del servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle Pubbliche Amministrazioni, e il CONI. Dalla lettura della disposizione in oggetto è possibile, dunque, concludere per l'esclusione delle Autorità amministrative indipendenti, organi costituzionali e Presidenza del Consiglio dei Ministri dal suo campo di applicazione.

<sup>8</sup> Sul punto si v. DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generale*, Padova, 2000, 317. Si v., altresì, T.A.R. Roma, Lazio, *Sez. III*, 20 gennaio 2011, n. 552, in [www.dejure.it](http://www.dejure.it): "il D.lgs 198/09 individua, talora, fattispecie completamente definite in ogni loro aspetto, ivi compresa l'esatta perimetrazione del comportamento pubblico lesivo; quest'ultima ipotesi ricorre, in particolare, nel caso relativo all'obbligo di emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato dalla legge o da un regolamento".

---

affermato in giurisprudenza<sup>9</sup>, “...l’obbligatorietà, laddove non espressamente prevista dalle leggi o dai regolamenti, può comunque desumersi attraverso una lettura sostanzialistica ed utile della normativa che impone l’adozione dell’atto stesso”.

La legittimazione a proporre l’azione per l’efficienza delle pubbliche amministrazioni è riconosciuta dalla legge sia ai singoli, titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori, sia ad associazioni o comitati a tutela degli interessi dei propri associati, appartenenti alla pluralità di utenti e consumatori di cui al comma 1, quindi titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei tra loro<sup>10</sup>.

Con riferimento alla legittimazione ad agire del “singolo”, tematica non esaminata dal giudice, se non attraverso un generico riferimento alla disposizione disciplinativa della fattispecie in oggetto, sembrerebbe, alla luce del dettato normativo, che allo stesso sia, anzitutto, riconosciuto il diritto di proporre l’azione per l’efficienza della pubblica amministrazione, solo al ricorrere di determinati presupposti<sup>11</sup>.

In particolare, il riferimento alla “lesione di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti o consumatori” sembrerebbe riferirsi, come ha rilevato la Sezione Consultiva sugli atti normativi del Consiglio di Stato<sup>12</sup>, ad un interesse “diffuso”, sulla base del tratto caratteristico della comunanza dell’interesse protetto ad una pluralità di utenti e consumatori.

La legittimazione ad agire del “singolo cittadino” si fonderebbe, dunque, sull’impatto dell’attività amministrativa sui beni della vita, omogenei ad una pluralità di soggetti.

Detta conclusione appare maggiormente fondata se si rammenta la causa e il fine dell’azione in oggetto: omissione di un “atto amministrativo generale, non avente contenuto normativo”; atto, dunque, i cui destinatari siano una pluralità di soggetti, non titolari di un interesse esclusivo, ma, al contrario, di un interesse “diffuso” al “ripristino del corretto svolgimento della funzione pubblica”.

Sebbene, dunque, la fonte primaria evidenzi che la situazione giuridica protetta è quella pluralistica (“lesione di interessi giuridicamente rilevanti per una pluralità di utenti e consumatori”), la legittimazione del singolo, come affermato in sede consultiva, deriverebbe “dall’interesse, non altrimenti qualificato, a far valere la lesione di detta situazione”.

Oltreché al singolo, la legittimazione ad agire, conformemente a quanto disposto dal comma 4 del medesimo articolo, spetterebbe, in presenza dei requisiti di cui al comma 1, anche ad enti espo-

---

<sup>9</sup> T.A.R. Roma, Lazio, Sez. III-bis, 26 settembre 2012, n. 8142, in [www.dejure.it](http://www.dejure.it).

<sup>10</sup> Come espressamente riconosciuto *ex art.* 1, comma 4 del D.lgs 198/2009.

<sup>11</sup> Dal raffronto delle disposizioni di cui al comma 1, la legittimazione ad agire degli enti esponenziali, quali associazioni e comitati, appare, infatti, ulteriore ed aggiuntiva.  
Sul punto si v. D. ZONNO, *Class action pubblica: nuove forme di tutela dell’interesse diffuso?* in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>12</sup> Consiglio di Stato, Sez. Consultiva per gli Atti Normativi – Parere 9 giugno 2009, n. 1943: “si deve considerare che la legittimazione ad agire è data dalla situazione di contatto (titolarità) della posizione soggettiva difesa in giudizio, che nella specie consiste in un interesse diffuso (l’impatto dell’attività amministrativa su beni della vita omogenei per una pluralità di soggetti). E’ l’inerenza a tale interesse a integrare la legittimazione del singolo.

*I temi fondamentali nella costruzione dell’azione collettiva nei confronti della pubblica amministrazione attengano al suo profilo strutturale (soggetti, causa petendi, petitum) ed alle condizioni dell’azione. In particolare meritano attenzione la legittimazione ad agire, l’oggetto del giudizio e la tipologia di decisioni che può adottare il giudice. Naturalmente il punto di partenza è dato dalla norma di delega, che individua la situazione giuridica rilevante nell’interesse diffuso, abilitando all’azione il singolo interessato e l’ente esponenziale”.*

---

nenziali che agiscono a tutela degli interessi dei propri associati; interessi appartenenti alla pluralità di utenti e consumatori.

Con riferimento a detti enti, il disposto normativo richiama, testualmente, le “Associazioni” e i “Comitati”.

Orbene, avendo riguardo alla fattispecie concreta vagliata dal giudice, nella stessa figurano, quali soggetti agenti, l’associazione Agorà digitale e il movimento politico Radicali Italiani; soggetti che, ad avviso del collegio, sarebbero titolari di posizioni giuridiche soggettive diversificate, tali da incidere sul diritto all’azionamento della suddetta tutela; sicché, come si legge nella sentenza: *“la legittimazione delle Associazioni, nel cui novero rientra anche il movimento politico Radicali Italiani, non potrebbe estendersi ad ogni attività di carattere pubblicistico che si ripercuota sugli utenti, dovendo esser vagliata alla luce delle finalità statutarie perseguite. Le associazioni in tanto possono proporre l’azione per l’efficienza della PA in quanto dimostrino di possedere sufficienti indici di rappresentatività degli interessi diffusi di una particolare categoria di utenti; gli interessi diffusi si trasformano, infatti, in “interessi collettivi” una volta “soggettivizzati” in capo all’ente esponenziale che agisce a tutela degli interessi omogenei del gruppo”*.

Sulla base delle considerazioni e motivazioni testè richiamate, il giudice conclude per l’insussistenza della legittimazione ad agire in capo al movimento politico Radicali Italiani nel suddetto giudizio, in quanto espressione degli “interessi politici” dei propri associati e rappresentativo di una classe generale ed eterogenea di soggetti, anziché “di una classe determinata ed omogenea di utenti”.

Tuttavia, la ricostruzione giuridica esposta e il percorso argomentativo che porta a detta conclusione potrebbero prestare il fianco alle seguenti osservazioni critiche.

Come detto, il disposto normativo riconosce sia alle associazioni che ai comitati il diritto di agire in giudizio, sperando l’azione per l’efficienza pubblica; anche in detta ipotesi, al pari di quanto accade nel caso di azionamento della tutela da parte del singolo, è richiesta la sussistenza del requisito “dell’omogeneità” dell’interesse rappresentato.

Sulla base di quanto premesso, sembrerebbe che (i) la legittimazione ad agire dei soggetti anzidetti (associazioni e comitati) discende direttamente dalla legge; (ii) detta legittimazione troverebbe il proprio presupposto nel fatto che, fra gli associati, rientrerebbero soggetti già legittimati *ex lege* a stare in giudizio personalmente.

Dunque, la normativa sulla class action pubblica sembra caratterizzata da un aspetto assolutamente innovativo, consistente nel riconoscimento, ai singoli, comitati e associazioni, del diritto di agire in giudizio finalizzato all’azionamento “dell’interesse diffuso ad un’amministrazione efficiente”, caratterizzato dal tratto dell’omogeneità.

A differenza, dunque, di quanto sostenuto in motivazione dal Tar Basilicata, la posizione giuridica di base non sarebbe quella dell’interesse collettivo qualificante un interesse legittimo superindividuale; si tratterebbe, pur sempre, di “interesse diffuso”, quale interesse “superindividuale ma non coagulato”<sup>13</sup>.

La differenza rispetto alla situazione di azionamento della posizione giuridica da parte del singolo risiederebbe, quindi, nella sola presenza di un’organizzazione che si fa portatrice dell’interesse di

---

<sup>13</sup> R. FERRARA, *Interessi collettivi e diffusi*, in Dig. disc. pubbl., VIII, Torino, 1993, 486.

---

base<sup>14</sup>, che resterebbe, come detto, un interesse diffuso e non diverrebbe, come, invece, sostenuto, “un interesse collettivo, soggettivizzato in capo all’ente esponenziale che agisce a tutela degli interessi omogenei del gruppo”.

Il disposto normativo riconosce, in altri termini, tutela all’interesse diffuso sia attraverso l’azione individuale, sia per il tramite dell’associazione o del comitato.

L’elemento organizzativo che aggrega l’interesse e lo trasforma da diffuso a collettivo non sarebbe dalla normativa richiesto ai fini del superamento del vaglio della legittimazione processuale in oggetto<sup>15</sup>, in quanto la “più ampia” legittimazione ad agire discenderebbe direttamente *ex lege*: parrebbe, dunque, legittimo affermare che nel caso di ricorso per l’efficienza pubblica, proposto per il tramite di associazione o comitato, si assisterebbe al processo di “allargamento delle maglie della legittimazione ordinaria del singolo”; ne discenderebbe la non immediata comprensione del perché il giudice abbia accertato la “sussistenza” di detto requisito in capo al Partito politico, verificando il grado di rappresentatività dello stesso rispetto all’interesse degli associati ma, soprattutto, “il fine statutariamente perseguito”<sup>16</sup>.

Dovrebbe essere pacifico, nel caso di specie, che anche un Movimento, quale è quello dei “Radicali Italiani”, sia legittimato alla proposizione del ricorso in virtù dell’art. 1 comma 4 del d.lgs 198/09, a mente del quale, ferma restando la sussistenza dei presupposti dell’azione, “il ricorso può essere proposto anche da associazioni o comitati a tutela degli interessi dei propri associati, appartenenti alla pluralità di utenti e consumatori di cui al comma 1”.

Dovrebbe, altresì, esser pacifico che anche un Movimento politico possa avere fra i propri associati dei destinatari dell’inefficienza pubblica che abbiano subito un disservizio tale da aver reso eccessivamente oneroso l’utilizzo della posta elettronica certificata quale forma di comunicazione con la P.A.; soggetti che possano, dunque, dolersi di una lesione diretta, concreta e attuale.

Se quanto sin d’ora esposto è giuridicamente corretto, allora si potrebbe ragionevolmente concludere che il giudice, nel caso in oggetto, avrebbe dovuto limitarsi alla sola verifica della sussistenza del carattere “dell’omogeneità” dell’interesse rappresentato, e non anche, in via esclusiva e dirimente, dell’elemento formale della “dicitura statutaria” connessa al fine perseguito dal partito. Il requisito dell’omogeneità rileva, certamente, sotto il profilo processuale, in quanto elemento determinante nel giudizio sulla legittimazione ad agire dell’Associazione e sull’ammissibilità del ricorso proposto.

---

<sup>14</sup> Sul punto della legittimazione processuale delle associazioni e comitati nella class action pubblica si v. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, 217, laddove si afferma che detti enti agirebbero in quanto rappresentanti dei propri associati e non in forza di una legittimazione propria, o come sostituti processuali.

<sup>15</sup> In tal senso S. BAIONA, *Prime applicazioni della c.d. class action pubblica contro la pubblica amministrazione: luci ed ombre del nuovo istituto*, in *www.dejure.it*.

<sup>16</sup> Sul punto, T.A.R. Lazio, Roma, *Sez. III bis*, 20 gennaio 2011, n. 552 in *www.dejure.it*, prima decisione intervenuta in materia di ricorso per l’efficienza delle P.A., in cui il giudice è stato chiamato a pronunciarsi sul ricorso proposto dal Codacons ai sensi del D.lgs 198/2009, accogliendo la domanda dell’associazione di categoria finalizzata ad imporre al Ministero dell’Istruzione, Università e Ricerca l’adozione del “piano generale di riqualificazione dell’edilizia scolastica”.

Sul punto della legittimazione ad agire delle Associazioni, testualmente: “a ben vedere la previsione di legge non crea posizioni giuridiche nuove, ma le riconosce ai singoli, così elevando gli interessi diffusi ad interessi individualmente azionabili, a conclusione di un processo, per così dire, opposto a quello, compiuto dalla giurisprudenza, che al fine di garantire la tutela aveva perorato un processo di imputazione collettiva. Dunque, ciò che muta rispetto al passato è la legittimazione estesa ai singoli”.

---

Come pacificamente riconosciuto in giurisprudenza<sup>17</sup>, infatti, *“il ricorso collettivo costituisce deroga al principio generale dell’azionamento degli interessi diffusi da parte del singolo titolare, con separate azioni, sicchè la deroga può ritenersi ammissibile solo nel concorso di una duplice condizione, e cioè che non sia ravvisabile alcun conflitto di interessi tra i ricorrenti e che le posizioni dei suddetti soggetti siano omogenee tra di loro con riferimento sia al petitum azionato che alle doglianze dedotte, sì da poter ragionevolmente considerare la pluralità dei ricorrenti un’unica parte processuale, seppure soggettivamente complessa”*.

In altri termini, data la specialità dell’azione in commento e l’alternatività alla tutela azionabile dai singoli-titolari di posizioni di interesse diffuso, il giudice non potrebbe, a ragione, prescindere dalla verifica del tratto dell’omogeneità e non conflittualità delle posizioni dei ricorrenti, tali da giustificare l’unicità, se pur soggettivamente complessa, della nuova parte processuale. Verifica che passa necessariamente attraverso il vaglio di quanto è posto a fondamento e forma oggetto della domanda giudiziale.

Com’è noto, conformemente a quanto disposto dall’articolo 1, comma 1 della normativa in esame, sostanzialmente riprodotte la regola processuale generale dell’articolo 100 c.p.c., il giudice, per verificare la sussistenza dell’interesse ad agire, deve avere riguardo alla sussistenza o meno di una lesione *“diretta, concreta ed attuale”*, causalmente connessa all’omissione o inefficiente gestione dell’Amministrazione stessa. A tal fine, non è sufficiente individuare la sussistenza della lesione o evento dannoso, ma è necessario, altresì, valutare la diretta imputabilità di detto evento all’azione o omissione del soggetto pubblico.<sup>18</sup>

A contrario, quanto prescritto *ex lege* non consentirebbe ai singoli cittadini di ottenere la tutela offerta dalla disciplina in esame nelle ipotesi in cui gli stessi si limitassero a dedurre il disservizio generato dall’omissione, senza contestualmente provare la lesione personale, concreta e diretta subita. Sulla base di siffatte premesse, il collegio giudicante è giunto, nella fattispecie in esame, ad escludere la sussistenza dell’interesse al ricorso in capo a tutti i ricorrenti-persone fisiche, argomentando che *“nulla è stato prospettato specificamente in ordine all’interesse personale di ciascuno, che sarebbe stato leso concretamente dalla mancata indicazione dell’indirizzo di posta elettronica certificata nella pagina iniziale del sito web della Regione, il che ha impedito all’Amministrazione, ed impedisce allo stesso Collegio, di verificare la sussistenza del loro concreto e personale interesse. Tali ricorrenti si sono, infatti, limitati a dedurre il disservizio subito”*.

Al contrario, l’interesse al ricorso sarebbe sussistente per detta Associazione, in quanto *“qualora l’azione per l’efficienza pubblica sia presentata da un ente a tutela di un “interesse collettivo”, non occorre indagare anche sulla sussistenza dei requisiti di concretezza, attualità e immediatezza della lesione, posto che per tali enti l’accertamento della lesività non può che essere compiuto in astratto, in relazione all’effettiva capacità di tutela degli interessi della categoria che si assume lesa dall’inefficienza pubblica”*.

Il Collegio aggiunge, inoltre, che *“se, ... nel caso di azione proposta dal singolo deve apprezzarsi l’interesse concreto al ricorso, al fine di verificare l’omogeneità dell’interesse del ricorrente rispetto a quello della classe che egli intende rappresentare, nel caso di azione proposta da un ente esponenziale è la stessa rappresentatività dell’ente a consentire di verificare l’omogeneità dell’interesse di detto ente rispetto a quello della classe che egli intende rappresentare”*.

Anche questi passaggi della motivazione della sentenza, tuttavia, si prestano ad alcune considera-

---

<sup>17</sup> T.A.R. Puglia, Sez. I, 14 ottobre 2004, n. 4522, in *www.dejure.it*.

<sup>18</sup> Sul punto si Cfr. T.A.R. Roma, Lazio, Sez. II, 3 maggio 2011, n. 3766, in *www.giustamm.it*; T.A.R. Roma, Lazio, Sez. I, 3 settembre 2012, n. 7483 in *www.giustamm.it*.

---

zioni critiche. Se da un lato, è, infatti, comprensibile l'esclusione di un interesse al ricorso laddove la parte ricorrente-persona fisica si limiti a dedurre delle inefficienze pubbliche, non provando, contestualmente, la concretezza, attualità e immediatezza della lesione; d'altra parte non si comprende per quale motivo, nell'ipotesi in cui tale omissione sia posta in essere dall'ente rappresentativo dei singoli interessi, la stessa non assuma alcuna rilevanza ai fini del giudizio di ammissibilità dell'azione in esame.

In altri termini: l'iter argomentativo della sentenza sembra muovere dalla premessa che l'azione per l'efficienza pubblica proposta da un ente sia esperibile solo a tutela di un "interesse collettivo". Al contrario, sulla base delle considerazioni che precedono, è possibile argomentare che l'azionamento della tutela da parte dell'ente non sia idonea ad incidere sulla posizione giuridica soggettiva rappresentata, che è e resta quella di un interesse diffuso.

Se, quindi, l'azionamento della difesa in oggetto per il tramite di un ente (associazione o comitato) non è altro che uno strumento, riconosciuto *ex lege*, addizionale all'esercizio del diritto in via individuale, allora non si comprende per quale motivo, in sede giurisdizionale, si richiedano presupposti e requisiti processuali di ammissibilità di detta azione differenti per le due fattispecie; si tratterebbe, in altri termini, di un trattamento diversificato che non trova giustificazione nel testo di legge.

Le considerazioni che precedono conducono, pertanto, alle seguenti conclusioni.

Se è vero che la sussistenza dell'interesse al ricorso è elemento processualmente necessario ai fini dell'ammissibilità dell'azione per l'efficienza pubblica; se, ex articolo 1, comma 4 della normativa sulla class action pubblica, il ricorso può essere proposto dalle associazioni a tutela degli interessi dei propri associati, a patto che ricorrano i requisiti di cui al comma 1, tra i quali la sussistenza di una "lesione diretta, concreta e attuale"; se, ancora, nel caso di azione "per l'efficienza pubblica", l'interesse rappresentato dall'ente deve essere omogeneo a quello della classe che esso intende rappresentare; se, da ultimo, l'omogeneità dev'essere verificata avendo soprattutto riguardo alle "doglianze dedotte" dai ricorrenti, così da poter ragionevolmente considerare la pluralità dei ricorrenti un'unica parte processuale, seppure soggettivamente complessa; se tutto ciò è vero, allora il Tar avrebbe dovuto ragionevolmente concludere per l'insussistenza, in capo ad entrambi i ricorrenti, singoli-persone fisiche e associazione Agorà digitale, dell'interesse al ricorso, non essendo stata dedotta e provata, da entrambe le parti, la lesione personale, concreta, diretta e attuale arrecata "all'interesse diffuso" vantato in giudizio.

La ratio della motivazione sottesa al giudizio di "sussistenza dell'interesse al ricorso" e facente leva sul requisito di "sufficiente rappresentatività dell'ente" non sarebbe, altrimenti, giustificabile, se non facendo leva sull'erroneità della premessa da cui si origina, idonea ad inficiare l'intero percorso argomentativo seguito dal giudice nella sentenza in oggetto.

---

### 3.L'esame dei profili di merito: l'obbligo della pubblica amministrazione di comunicare tramite casella di Posta Elettronica Certificata, il riconoscimento di nuovi diritti.

Il collegio giudicante ha accertato che la mancata pubblicazione dell'indirizzo di posta elettronica certificata sulla pagina iniziale del sito istituzionale della Regione e la mancata attivazione della stessa per le comunicazioni con gli utenti equivale a "mancata adozione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo"<sup>19</sup>.

Sulla base dell'*excursus* normativo esposto in sentenza, è agevole rilevare "l'obbligatorietà", per le "pubbliche amministrazioni", della (i) adozione e pubblicazione dell'indirizzo di posta elettronica certificata<sup>20</sup>; (ii) costante disponibilità dell'elenco delle caselle di posta elettronica certificata all'interno della testata; (iii) collocazione di detto indirizzo in posizione privilegiata nella home page del sito<sup>21</sup>, in modo da essere sufficientemente e prontamente visibile. Tuttavia, la pronuncia in commento presenta aspetti di novità che non sembra siano stati sino ad ora adeguatamente valorizzati.

Dall'accertata obbligatorietà di adozione degli atti di carattere tecnico-organizzativo, finalizzati alla pubblicazione dell'indirizzo di posta elettronica certificata, secondo le modalità suesposte, discende, infatti, in via diretta, il riconoscimento e l'affermazione, in sede giurisprudenziale, del "diritto di ciascun utente all'utilizzo delle tecnologie nelle comunicazioni con il soggetto pubblico". Diritto che, nella specie, si sostanzierebbe nella possibilità di interagire, anche con le amministrazioni pubbliche, mediante il ricorso alla comunicazione elettronica<sup>22</sup>.

*A contrario*, è possibile, altresì, dedurre come la violazione degli obblighi dettagliatamente enunciati sia idonea ad arrecare un "grave pregiudizio" ai cittadini-utenti, nella misura in cui gli stessi, a causa del disservizio pubblico subito, siano costretti a recarsi personalmente presso gli uffici e ad

---

<sup>19</sup> Presupposto di ammissibilità dell'azione per l'efficienza pubblica, disciplinato ex art. 1 D.Lgs 198/2009.

<sup>20</sup> Nel dettaglio, art. 2, comma 1 del D. lgs 7 marzo 2005, n. 82: "Lo Stato, le regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, conservazione e fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano e agiscono a tal fine utilizzando con le modalità più appropriate le tecnologie dell'informazione e della comunicazione"; e, altresì, art. 54, comma 1, lett. d) e comma 2-ter del D.lgs 7 marzo 2005, n. 82: "i siti delle p.a. contengono necessariamente l'elenco completo delle caselle di posta elettronica certificata istituzionali attive, specificando anche se si tratta di una casella di posta elettronica certificata di cui al D.P.R. 68/2005; Le amministrazioni pubbliche e i gestori di pubblici servizi pubblicano nei propri siti un indirizzo istituzionale di posta elettronica certificata a cui il cittadino possa rivolgersi per qualsiasi richiesta ai sensi del presente codice. Le amministrazioni devono altresì assicurare un servizio che renda noti al pubblico i tempi di risposta".

<sup>21</sup> I due vincoli *sub* (ii) e (iii) sono stati introdotti e adeguatamente dettagliati nelle "Linee guida per i siti web della P.A. - anno 2010 - art. 1, comma 3 - dettate dal Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, in attuazione della direttiva n. 8/2009 del Dipartimento della funzione pubblica, dove le regioni sono espressamente indicate tra le "amministrazioni tenute all'osservanza delle indicazioni impartite".

<sup>22</sup> Il diritto all'uso delle tecnologie è disciplinato dall'art. 3 del Codice dell'amministrazione digitale che testualmente cita: "i cittadini e le imprese hanno diritto a richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le P.A., con i soggetti di cui all'art. 2, comma 2, e con i gestori di pubblici servizi ai sensi di quanto previsto dal presente codice.

Detto principio si applica anche alle amministrazioni regionali e locali, nei limiti delle risorse tecnologiche ed amministrative disponibili, e nel rispetto delle loro autonomie".

---

utilizzare lo strumento cartaceo per ricevere e inoltrare documenti e/o comunicazioni.

A ciò si aggiunga che, come debitamente rilevato dal collegio, l'omissione posta in essere dalla Regione Basilicata incide pesantemente anche su altri diritti costituzionalmente tutelati, tra i quali il "diritto alla partecipazione al procedimento amministrativo", attraverso lo strumento di comunicazione telematica<sup>23</sup>.

Sulla scorta di quanto dedotto in motivazione, è possibile, dunque, rintracciare, tra le violazioni commesse e accertate in capo al soggetto pubblico inadempiente:

(i) la violazione del diritto di partecipazione procedimentale, attraverso lo strumento di comunicazione telematica;

(ii) la violazione del principio di equivalenza e non discriminazione tra documento informatico e documento cartaceo: il disservizio sorto in conseguenza dell'omissione pubblica appare, infatti, indirettamente idoneo a pregiudicare l'operatività del principio ex art. 4, comma 2 del C.A.D.<sup>24</sup>, ai sensi del quale il documento su supporto informatico assume lo stesso valore giuridico del documento cartaceo.

Precludere la possibilità di inoltro di un documento informatico significa, di fatto, ignorare negligenzemente o sopprimere volutamente la duplice modalità e l'equivalenza delle due forme di deposito riconosciute *ex lege* ai cittadini-utenti.

(iii) la violazione del diritto all'uso delle tecnologie nelle comunicazioni con le P.A. e, in particolare, dell'articolo 3 del CAD, secondo cui: "*I cittadini e le imprese hanno diritto a richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni, con i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, e con i gestori di pubblici servizi ai sensi di quanto previsto dal presente codice; la tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo è disciplinata dal codice del processo amministrativo*".

Il disposto normativo in esame, come deducibile, *in primis*, dalla rubrica legislativa, sancisce il c.d. "diritto all'uso delle tecnologie"<sup>25</sup>, ossia il diritto dei cittadini e delle imprese, legittimati attivi all'esercizio dello stesso, di esigere l'erogazione di determinati servizi pubblici attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione: si pensi, tra gli altri, ai servizi di accesso ai documenti amministrativi; effettuazione di pagamenti; realizzazione degli adempimenti amministrativi di cui al Registro delle Imprese, tutti suscettibili di utilizzazione attraverso il semplice collegamento alla casella di posta istituzionale della Pubblica Amministrazione.

Si è discusso a lungo della mancata innovatività di una siffatta disposizione<sup>26</sup>, anticipata, in via tem-

---

<sup>23</sup> Diritto disciplinato dall'art. 4, comma 1 del D. Lgs 7 marzo 2005, n. 82: "*la partecipazione al procedimento amministrativo e il diritto di accesso ai documenti amministrativi sono esercitabili mediante l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, secondo quanto disposto dagli art. 59 e 60 del D.P.R. 445/2000*".

<sup>24</sup> Art. 4, comma 2 del D. Lgs 07 marzo 2005, n. 82: "*Ogni atto e documento può essere trasmesso alle pubbliche amministrazioni con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione se formato ed inviato nel rispetto della vigente normativa*".

<sup>25</sup> Sul punto si v. C. GIURDANELLA, E. GUARNACCIA, *Amministrazione digitale: leggiamo il Codice*, in [www.interlex.it](http://www.interlex.it), 25 novembre 2004; M. PIETRANGELO, *Il diritto all'uso delle tecnologie nei rapporti con la pubblica amministrazione: luci ed ombre*, in diritto amministrativo elettronico, 2005; P. PIRAS, *Organizzazione, tecnologie e nuovi diritti*, in Dir. Informatica n. 3/2005, 591; F. CAMILLETTI, *La responsabilità della pubblica amministrazione per violazione del diritto all'uso delle tecnologie*, in federalismi.it – Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, n. 12/2008.

<sup>26</sup> Sul tema della mancata innovatività della citata disposizione di cui all'art. 3 del D. Lgs 07 marzo 2005, n. 82 si v. M. PIETRANGELO, *Il diritto all'uso delle tecnologie nei rapporti con la pubblica amministrazione: luci ed ombre*, in diritto ammini-

---

porale, dall'art. 1 della legge 9 gennaio 2004, n. 4, "disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici", anche conosciuta come "Legge Stanca" dal nome del Ministro per l'innovazione, Lucio Stanca; articolo che recitava testualmente *"la Repubblica riconosce e tutela il diritto di ogni persona ad accedere a tutte le fonti di informazione e ai relativi servizi, ivi compresi quelli che si articolano attraverso gli strumenti informatici e telematici. E' tutelato e garantito, in particolare, il diritto di accesso ai servizi informatici e telematici della pubblica amministrazione e ai servizi di pubblica utilità da parte delle persone disabili, in ottemperanza al principio di uguaglianza ai sensi dell'articolo 3 della Costituzione"*.

Prescindendo dalla questione della presunta originalità o meno della disposizione contenuta nel D. Lgs 82/2005, appare, in questa sede, opportuno rilevare come al citato dettato normativo di cui all'art. 3 del CAD sia stato, "di fatto", riconosciuto il merito di aver sancito un diritto dalla portata innovativa<sup>27</sup>, se pur in maniera tardiva in una società moderna che si suole da tempo considerare "informatizzata".

Si assiste, così, ad un'inversione di tendenza: non più un diritto (*melius* una norma) che disciplini fattispecie "generali" ma soprattutto "astratte", applicabile a una pluralità "indeterminata" di casi; ma un diritto "ex post" che intervenga su fattispecie "concrete" e posizioni giuridiche deboli che appaiano meritevoli di tutela al cospetto del legislatore; sostanzialmente una *vacatio legis* colmata *ex post*.

In tale ottica appare consistente e rilevante l'intervento dell'allora Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi che, in un messaggio di saluto inviato il 9 febbraio del 2005 al Ministro per l'innovazione Lucio Stanca, in occasione della Conferenza di presentazione del codice dell'amministrazione digitale, ebbe modo di affermare: *"Il codice dell'Amministrazione Digitale, cornice normativa del processo in atto, riconosce una nuova categoria di diritti, garantisce una partecipazione più consapevole del cittadino alla vita democratica. A questi nuovi diritti devono, però, corrispondere procedure e comportamenti della Pubblica Amministrazione finalizzati alla razionalizzazione dei processi e al contenimento della spesa pubblica, con il sostegno di una classe dirigente responsabile e orientata al risultato"*.

Rintracciato, dunque, il vuoto legislativo, e sancita, in sede normativa, una nuova categoria di diritti, "astrattamente" idonea a garantire le posizioni giuridiche soggettive deboli riscontrate, si richiede un *quid pluris*: l'impegno comune finalizzato al conferimento a detti diritti di una reale effettività sul piano "sostanziale".

Ciò al fine di rimuovere quegli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Si potrebbe argomentare che un siffatto obiettivo possa conseguirsi attraverso l'intervento e l'azione congiunta di un duplice fronte: (i) quello politico-amministrativo, attraverso, a titolo esemplificativo, il reperimento di risorse finanziarie congrue; l'alfabetizzazione tecnologica diffusa; la realizzazione di infrastrutture a banda larga anche in zone ritenute "finanziariamente antieconomiche"; la sensibilizzazione dei soggetti, pubblici e privati, sul ruolo e l'incidenza delle tecnologie dell'informazione sulla vita sociale ed economica del paese<sup>28</sup>; (ii) quello della pronta tutela

---

strativo elettronico, 2005.

<sup>27</sup> Sulla portata innovativa di detta disposizione si v., a titolo esemplificativo, P. COSTANZO, *L'accesso ad internet in cerca d'autore*, in *Diritto dell'internet*, n. 3/2005, 247-251.

<sup>28</sup> Già nei primi anni novanta Ettore Giannantonio osservava come *"l'informatica non sia più l'utilizzazione di alcuni stru-*

---

giurisdizionale degli interessi dei soggetti lesi, nelle ipotesi di grave contravvenzione, da parte delle pubbliche amministrazioni, agli obblighi imposti dalla legge: in ciò la sentenza in commento appare assolutamente innovativa e perfettamente in linea con il monito presidenziale del garantire, sul piano sostanziale, una consapevole ed effettiva partecipazione del cittadino alla vita democratica del paese.

## 4.Considerazioni conclusive.

L'innovatività della pronuncia in esame parrebbe consistere proprio in ciò, nella volontà giurisprudenziale di vincolare anche l'attività delle P.A. alle più recenti innovazioni tecnologiche e normative, attribuendo al cittadino la facoltà di esigere l'erogazione di determinati e "nuovi" servizi pubblici, per il tramite delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Uno strumento giuridico, quest'ultimo, non solo in grado di contribuire all'erogazione di servizi più efficienti e veloci, ma, come affermato dal Tar Basilicata, altresì idoneo ad introdurre forme innovative di semplificazione della partecipazione dei cittadini alla vita politica e amministrativa del paese.

Si afferma, dunque, il principio di un'informatizzazione intesa non più come mezzo di automazione dei servizi, bensì come "mezzo strumentale" all'organizzazione pubblica teso a favorire la partecipazione e a mutare radicalmente il rapporto tra Stato e cittadini, secondo un percorso iniziato con la legge n. 59 del 1995 e proseguito, non senza incertezze, sino alle recenti modifiche introdotte nel codice dell'amministrazione digitale.

---

*menti tecnici da parte di taluni, ma vuole essere la nuova cultura umanistica di tutti. Di conseguenza, un sistema informatico per poter esplicare in modo positivo tutti i suoi effetti deve prevedere non solo macchine e programmi, ma anche tutto un complesso di attività necessarie per addestrare e coinvolgere gli utenti, il c.d. orgware. La progettazione di un sistema informatico diviene pertanto l'occasione non tanto di programmare nuovi mezzi tecnici, quanto piuttosto di ridisegnare le modalità di lavoro e le relazioni tra i singoli ed i gruppi di una organizzazione", in L'informatica nella pubblica amministrazione, in Dir. Informatica 1991, 729 e ss.*

In tale direzione anche le memorie propedeutiche alla sentenza della C. Cost., 12 aprile 2005, n. 145, predisposte dall'Avvocatura dello Stato in rappresentanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dove si afferma: "*i sistemi informatici sono strumenti fondamentali di partecipazione dei cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale del paese*"; sul punto si v., altresì, C. Cost., 21 ottobre 2004, n. 307: "*l'accesso ai mezzi informatici va considerato un vero e proprio diritto sociale, strumentale all'esercizio di altri diritti fondamentali*".

---

## **PARTE SECONDA**

---

# AGENDA DIGITALE: IL PERCORSO DELLA REGIONE UMBRIA A CONFRONTO CON ALTRE REALTÀ REGIONALI

Alfredo Festa

**Abstract:** Per uscire dalla crisi economica e per preparare le economie dei membri dell'UE ad affrontare meglio le sfide del prossimo decennio, la Commissione europea nel 2012 ha promosso la strategia Europa 2020, la cosiddetta Agenda digitale europea (ADE). Il fine principale è di conseguire benefici socio-economici con l'obiettivo di raggiungere un "mercato" digitale unico costruito con internet superveloce e con applicazioni interoperabili. Dall'ADE alla Agenda Digitale Italiana e alle agende regionali. Il caso dell'Umbria a confronto con i casi di altre regioni italiane.

To exit from the economic crisis and prepare for the economies of EU members to better meet the challenges of the next decade, the European Commission in 2012 has promoted the Europe 2020 strategy, the so-called Digital Agenda for Europe (ADE). The main aim is to achieve socio-economic benefits with the target of achieving a "market" digital single built with super-fast internet and interoperable applications. From the ADE to the Digital Agenda Italian and regional agendas. The case of Umbria in comparison with the cases of other Italian regions.

**Parole chiave:** Agenda Digitale, *e-government*, reti di conoscenza, innovazione, Società dell'Informazione, Amministrazione Digitale, ICT

**Sommario:** 1.Introduzione – struttura del documento – 2.Analisi del contesto – 3.L'attuale quadro normativo regionale – 4.Agenda Digitale per l'Umbria: linee guida – 5.Agenda Digitale: la situazione nella altre regioni italiane nel rapporto con l'Umbria – 6.Agenda Digitale: quale futuro per l'Italia e per l'Umbria? – 7.Glossario – 8.Indice delle figure – 9.Indice delle tabelle – 10.Bibliografia

## 1. Introduzione – struttura del documento

Il presente lavoro è stato elaborato dal sottoscritto, dipendente della Regione Umbria, della Sezione "Politiche per la Società dell'Informazione e l'Amministrazione Digitale" del Servizio "Sistema informativo regionale". Parte della documentazione riportata è stata elaborata principalmente dall'ing. Giovanni Gentili, responsabile della citata Sezione, e dal sottoscritto.

---

Le riflessioni raccolte nel presente documento si ispirano ai contenuti dei testi<sup>1</sup>:

-- Atti relativi al quadro di riferimento europeo/nazionale:

*Agenda digitale europea – iniziativa faro di Europa2020;*

*Agenda digitale italiana;*

*Piano nazionale e-Gov 2012 (presentato dall'allora Ministro Brunetta il 21 gennaio 2009);*

*Contributo delle regioni all'agenda digitale – approvato dalla Conferenza delle regioni nel giugno 2012;*

*Decreto "Crescita 2.0" Dl. n. 179/2012 – contenente l'agenda digitale nazionale;*

*Documento "Barca" su metodi ed obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari della nuova programmazione 2014-2020.*

-- Atti della Regione Umbria che hanno attinenza con i temi dell'agenda digitale:

*Piano Strategico per la Società dell'Informazione, Umbria2013, approvato con D.G.R. n. 292/2009;*

*Il "Piano telematico regionale" e il "Piano di e-gov regionale";*

*Il "Piano strategico per la società dell'informazione della Regione Umbria" redatto nell'ambito della programmazione per le politiche di sviluppo del QSN (Quadro Strategico Nazionale) in relazione al periodo di programmazione 2007-2013;*

*Le delibere della Giunta della Regione per l'approvazione dei Piani delle Esigenze ICT (PEI) del periodo 2008-2012;*

*La legge regionale n. 11/2006 per il pluralismo informatico e l'open source;*

*La legge regionale n. 8/2011 e il piano di semplificazione amministrativa 2012-2014;*

*Il fondo regionale per lo sviluppo dell'amministrazione digitale.*

-- Atti fondamentali del percorso #umbriadigitale:

*D.G.R. n. 397 del 16/04/2012 "Linee guida";*

*D.G.R. n. 1546 del 03/12/2012 "Programma operativo";*

*D.G.R. n. 148 del 20/02/2013 "Task force";*

*D.G.R. n. 846 del 22/07/2013, "Agenda digitale dell'Umbria: Preadozione del Piano digitale regionale 2013-2015".*

Si parte da una breve analisi del contesto europeo, nazionale e normativo operato dalla Regione Umbria; a seguire, la presentazione dell'Agenda digitale dell'Umbria (ADU) e le esperienze realizzate in altre regioni italiane. In conclusione, si vedono quali possano essere le prospettive originate in Italia e in Umbria dall'agenda digitale.

## 2. Analisi del contesto

### Le politiche nazionali di innovazione dell'ultimo decennio

Nel decennio 2001-2010 in Italia sono state adottate politiche pubbliche di innovazione basate sull'impiego delle ICT<sup>2</sup>. La spesa straordinaria nel decennio per investimenti in innovazione in

---

<sup>1</sup> Si veda in proposito la bibliografia.

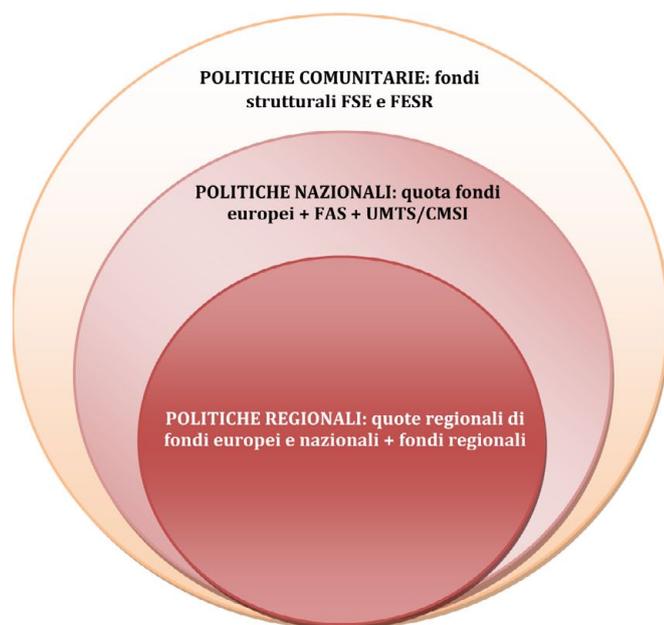
<sup>2</sup> Tutti gli acronimi utilizzati nel testo sono riportati nel Glossario.

questo settore ha superato ampiamente i 2 miliardi di euro; essa è stata gestita in parte dal governo nazionale tramite il piano nazionale di *e-Government* 2002 (gestito da CNIPA e DIT sia con fondi UMTS, CMSI, sia, più di recente, con fondi cosiddetti “Elisa” gestiti dal DAR, Dipartimento per gli Affari Regionali), nonché attraverso il PON S.I. – Piano Operativo Nazionale Società dell’Informazione 2000-2006, gestiti direttamente da Amministrazioni centrali dello Stato con fondi europei e fondi FAS; in parte dai governi regionali, attraverso i POR, Piani Operativi Regionali per lo sviluppo della S.I., finanziati con fondi europei (FSE e FESR) e fondi nazionali (FAS).

Esauriti i fondi UMTS e CMSI, sono risultati disponibili alcuni fondi europei FSE e FESR già programmati, insieme ai fondi FAS recentemente resi utilizzabili, sebbene con forti limitazioni riguardanti la spesa.

In questo decennio, dunque, il ceto politico nazionale ha avuto un certo interesse per i temi di innovazione ICT nella PA e anche a livello locale. Nello stesso periodo, è stata promossa la RUPA in SPC, in cui i servizi sono interoperabili e comprendono la cooperazione applicativa tra tutte le Amministrazioni (quelle centrali, le Regioni e gli Enti Locali).

L’articolazione delle politiche per lo sviluppo della S.I. può essere sintetizzata in figura 1.



*Fig. 1 – Articolazione delle politiche di sviluppo della S.I. con indicazione dei relativi fondi attuativi (adattato da “Linee guida per lo sviluppo della società dell’informazione in Umbria”, D.G.R. n. 397/2012, all. A; si veda in bibliografia)*

Le esperienze riconducibili all’impiego di ICT hanno evidenziato alcune criticità ed alcune problematiche tra le quali:

- una generale scarsa capacità progettuale che ha determinato una sostanziale assenza di reali politiche di coesione tra i vari livelli istituzionali coinvolti;
- la tendenza da parte di numerose PA a commissionare in questi anni applicativi *software* di *front end* costosi che si sono rivelati inaccettabili in quanto non sostenuti da una riprogettazione del *back office*; ciò ha alimentato la sfiducia e la riluttanza delle Amministrazioni stesse nei confronti delle politiche di innovazione;
- la presenza delle cosiddette società *in house*, legata più a politiche di “favori” e di consenso politico da parte delle istituzioni regionali che non ha sempre soddisfatto i reali fabbisogni

---

delle Amministrazioni;

- una progettualità più attenta al rispetto delle norme legate all'utilizzo delle varie fonti di finanziamento (UMTS, FESR, CMSI, FAS) che al conseguimento di reali obiettivi di miglioramento della PA;
- una sostanziale assenza di condivisione delle politiche di innovazione, anche all'interno delle singole Amministrazioni (i vari Servizi non comunicano quasi mai le proprie attività alle altre strutture, creando sovrapposizioni o mancanze: "la mano destra non sa cosa fa la sinistra").

Sicuramente, queste difficoltà hanno coinvolto tutti i livelli istituzionali (dalle Amministrazioni centrali, alle Regioni e agli Enti Locali) e tutti i processi in cui sono interessate le politiche di sviluppo della S.I. e di *e-government*.

Le politiche dei governi italiani succedutisi negli ultimi dieci anni, dal 2006 in poi in particolare, hanno notevolmente ridotto l'attenzione verso l'ICT con conseguente azzeramento delle risorse disponibili (il cosiddetto *e-government* o *e-gov* che opera nell'ambito della semplificazione e dell'amministrazione digitale e che è parte delle politiche della S.I.).

Un tentativo, seppure parziale, per rilanciare queste politiche lo ha effettuato il governo Prodi che nel 2006, col ministro Luigi Nicolais e il suo cosiddetto "Progetto Paese"; la fine anticipata della legislatura però ha bloccato questo tentativo sul nascere.

Ancor peggio il successivo governo Berlusconi che col ministro Brunetta ha varato il "*Piano e-gov 2012*", un'azione più di carattere propagandistico e di "annuncio" che di segno sostanziale; le risorse che inizialmente erano state comunicate (circa 1,2 miliardi di Euro) sono sparite nel nulla, senza giustificarne in alcun modo l'azzeramento. Sono stati stipulati alcuni protocolli di intesa tra il Ministero dell'innovazione e alcuni soggetti centrali e locali.

L'assenza di interesse per le politiche di innovazione è sicuramente dettata anche da altri fattori, come la crisi economica generale che ha annullato le disponibilità finanziarie, orientandole verso altri settori di spesa, nonché dalle difficoltà legate ai cambiamenti di carattere organizzativo degli enti, oltre che da carenze di professionalità operanti al loro interno e di capacità di coordinamento.

### **L'avvio dell'Agenda digitale italiana nel quadro dell'Agenda Digitale Europea**

Per uscire dalla crisi economica e per preparare le economie dei membri dell'UE ad affrontare meglio le sfide del prossimo decennio, la Commissione europea nel 2012 ha promosso la strategia Europa 2020, la cosiddetta Agenda digitale europea (ADE). Il fine principale è di conseguire benefici socio-economici con l'obiettivo di raggiungere un "mercato" digitale unico costruito con internet superveloce e con applicazioni interoperabili.

Il recente decreto sulle semplificazioni<sup>3</sup> ha dato avvio ad una strategia italiana sugli obiettivi fissati dall'Agenda digitale europea del 2010. Sono stati costituiti sei gruppi di lavoro per ognuna delle linee di azione che l'Agenda digitale italiana (ADI) dovrà sviluppare e cioè:

- Infrastrutture e sicurezza, coordinato dal MISE;
- *E-Commerce*, coordinato dal MISE e dal Dipartimento per l'Editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- *E-government* e *Open data*, coordinato da MIUR e MFP;

---

<sup>3</sup> DL. n. 5/2012, art.47, c. 2-bis.

- 
- Alfabetizzazione informatica, coordinato da MIUR e MFP;
  - Ricerca e investimenti, coordinato da MIUR e MISE;
  - *Smart Communities*, coordinato da MIUR e Ministero della Coesione territoriale.

Con il cosiddetto “Decreto Crescita 2.0”<sup>4</sup>, sono stati aggiunti ulteriori obiettivi, in particolare, modifiche attuative all’ANPR (Anagrafe nazionale della Popolazione Residente)<sup>5</sup>, al Domicilio digitale del cittadino<sup>6</sup>, all’Indice nazionale degli indirizzi PEC delle imprese e dei professionisti<sup>7</sup>; l’amministrazione digitale e i dati di tipo aperto<sup>8</sup>, legata anche ai compiti della “nuova” Agenzia per l’Italia Digitale (AgID); l’Anagrafe nazionale degli studenti<sup>9</sup> e la digitalizzazione dei testi scolastici<sup>10</sup>; la sanità elettronica e il fascicolo sanitario elettronico<sup>11</sup>; l’*e-commerce* e i pagamenti elettronici<sup>12</sup>; la Giustizia digitale<sup>13</sup>; le comunità intelligenti<sup>14</sup>.

Le modifiche normative intervenute nell’ambito delle politiche di innovazione ICT hanno influenzato anche altri settori che, almeno in apparenza, non hanno un contenuto prettamente tecnologico. In particolare, il D.Lgs. n. 150/2009 di attuazione della L. n. 15/2009 che denota fortemente la responsabilità della dirigenza pubblica che viene valutata con la misurazione dei risultati e delle performance raggiunte; questo ha senz’altro un impatto forte sulla revisione dei processi all’interno della PA, perché permette di riqualificarli e di eliminare quelli più costosi ed obsoleti.

Il quadro normativo nazionale sui temi dell’amministrazione digitale è stato fortemente orientato dal D.Lgs. n. 82/2005, il cosiddetto CAD.

### **Le politiche per lo sviluppo della Società dell’Informazione nella Regione Umbria**

La Regione Umbria ha realizzato in questi anni molte infrastrutture basilari per lo sviluppo della S.I. con l’obiettivo di diffonderle sul territorio regionale per poter migliorare l’erogazione dei servizi da parte delle PPAA.

Sotto l’aspetto della riorganizzazione della struttura regionale, nel triennio 2008-2010 si è provveduto a ridefinire le competenze dei fabbisogni ICT della Giunta regionale (tramite i Piani annuali delle Esigenze Informatiche – PEI) e dei piani di *e-government* sotto un unico Servizio.

Nel 2011 le competenze relative all’amministrazione digitale e alle infrastrutture tecnologiche

---

<sup>4</sup> Dl. n. 179/2012.

<sup>5</sup> Dl. n. 179/2012, art. 2.

<sup>6</sup> Dl. n. 179/2012, art. 4.

<sup>7</sup> Dl. n. 179/2012, art. 5.

<sup>8</sup> Dl. n. 179/2012, in particolare all’art. 9.

<sup>9</sup> Dl. n. 179/2012, art. 10.

<sup>10</sup> Dl. n. 179/2012, art. 11.

<sup>11</sup> Dl. n. 179/2012, art. 12. A proposito del Fascicolo Sanitario Elettronico, il cosiddetto “Decreto Fare” (dl n. 69 del 21/06/2013, art. 17) ha modificato tale articolo, prevedendo che regioni e province autonome debbano presentare all’Agenzia per l’Italia Digitale (AgID) il piano di progetto per la sua realizzazione entro il 31/12/2013; il termine ultimo per la sua istituzione è previsto per il 31/12/2014. La Regione Umbria è piuttosto in ritardo rispetto ai tempi previsti.

<sup>12</sup> Dl. n. 179/2012, art. 14-15.

<sup>13</sup> Dl. n. 179/2012, art. 16-18.

<sup>14</sup> Dl. n. 179/2012, art. 19-20.

---

sono state ulteriormente accentrate in un unico ambito di coordinamento, contribuendo così a uno sviluppo più organico delle politiche della S.I.

In prospettiva, si auspica un completamento di tale percorso che provveda sia a riformare e a semplificare l'insieme degli altri soggetti presenti, a partire dal Consorzio SIR Umbria<sup>15</sup> (società che, per conto della Regione Umbria, fa da tramite tra la Regione e gli Enti locali territoriali), CentralCom<sup>16</sup> S.p.A. (per ciò che riguarda le infrastrutture e la banda larga), Webred<sup>17</sup> S.p.A. (la società *in house* della Regione che si occupa di ICT per tutti gli enti dislocati sul territorio umbro)<sup>18</sup>; sia a eliminare la frammentazione delle competenze ICT nelle varie strutture della Giunta regionale per innovare in modo radicale il governo della filiera ICT.

Nel suo programma di legislatura 2010-2015 la Presidente Catuscia Marini ha più volte richiamato temi legati all'innovazione digitale, processi da applicare e nell'ambito dell'Amministrazione regionale e dei servizi resi da essa a cittadini e imprese, e come economia della conoscenza e della innovazione delle attività presenti sul territorio umbro (ad esempio con la cosiddetta *green economy*). Il percorso tracciato è ampiamente condiviso insieme alla dirigenza regionale; si tratta infatti di decidere quale futuro dare alla cittadinanza e alle imprese della Regione, con quali servizi, compatibilmente con le risorse economiche disponibili.

Il documento programmatico sugli orientamenti della Giunta regionale dell'Umbria in tema di innovazione digitale è proprio la cosiddetta "Agenda digitale dell'Umbria" (da qui in poi: ADU), nella quale vengono sinteticamente inseriti obiettivi condivisi e condivisibili che si propone di acquisire in modo realistico.

L'organo di *governance* preposto è il Tavolo Interdirezionale per la S.I. composto dai Direttori di tutte le Direzioni e Agenzie Regionali, dal Coordinatore di Ambito e in particolare dell'Area della Programmazione Regionale, dal Segretario del Consiglio Regionale, dal Presidente del Consorzio SIR Umbria, dall'Amministratore delegato di Webred S.p.A, dall'Amministratore delegato di CentralCom S.p.A., e coordinato dall'Assessore delegato all'innovazione e ai sistemi informativi; questo tavolo ha la funzione di valutare la sostenibilità finanziaria e gestionale (come progettazione, realizzazione, monitoraggio, ...) delle azioni definite come fondamentali.

---

<sup>15</sup> Il Consorzio SIR Umbria è promosso dalla Regione Umbria come consorzio volontario fra enti pubblici per lo sviluppo del Sistema Informativo Regionale, di cui sono soci la Regione Umbria, le due Province, i 92 Comuni, le 2 ASL, le 2 Aziende Ospedaliere, tre Agenzie Regionali, una Unione di Comuni, due ATI, per un totale di 105 enti; è stato istituito con L.R. n. 27 del 31/07/1998 e all'art.1 è definito come "*l'insieme di infrastrutture, strutture e servizi, basato sull'impiego delle tecnologie della informazione e della comunicazione, realizzato nel territorio regionale per la intercomunicazione e la interoperazione tra detti enti e per l'accesso polifunzionale e territorialmente diffuso, da parte dei cittadini, ai servizi informativi e transazionali, di natura applicativa dei medesimi enti*".

<sup>16</sup> CentralCom S.p.A. è una società *in house* regionale, a capitale pubblico; si occupa di realizzazione e gestione di reti di comunicazione (banda larga) sul territorio umbro. Oltre alla Regione Umbria che ne detiene la maggioranza, sono soci anche i Comuni di Perugia, Terni, Città di Castello, Foligno, Orvieto.

<sup>17</sup> Webred S.p.A. è un'altra società strumentale *in house* anch'essa a capitale pubblico, di cui è socio di maggioranza la Regione Umbria; si occupa della gestione dei sistemi informativi e informatici dislocati sul territorio (ovvero: *data center, server* e quindi componenti *hardware*, applicativi *software* utilizzati dagli Enti della Regione).

<sup>18</sup> Con D.G.R. n. 659/2013 entro dicembre 2013 saranno costituiti solo tre consorzi, in luogo dei sette attualmente presenti: Consorzio Umbria Digitale, di natura privata dedicata agli aspetti di infrastrutturazione e dei servizi infrastrutturali (abilitanti e trasversali) per tutto il sistema pubblico umbro (Giunta, Agenzie, Sanità, Comuni, ecc); Consorzio Umbria Salute, di natura privata dedicata al presidio degli aspetti specifici della sanità elettronica e della telemedicina; Consorzio Umbria Pubblica Amministrazione, di natura pubblica, che accorpa il Consorzio SIR Umbria ed il Consorzio Scuola Umbra di Amministrazione Pubblica.

---

Le priorità sono definite dalla Giunta, su proposta quindi dell'Assessore competente. Si tratta di valutazioni di carattere prevalentemente politico, ma con un'attenzione anche a quelle economico-gestionali; soprattutto considerando che i vincoli della finanza pubblica e la crisi economica, impongono rigorosi criteri di convenienza, con la conseguente riduzione delle risorse finanziarie a disposizione di Regioni ed Enti Locali. L'obiettivo è pertanto quello di realizzare solo ciò che è concretamente attuabile, nell'ottica (sempre!) delle risposte alle esigenze dei cittadini e delle imprese.

La Regione Umbria in quest'ultimo decennio ha investito principalmente in infrastrutture tecnologiche, sostenute da importanti provvedimenti di carattere legislativo, come la legge sulla semplificazione<sup>19</sup> e la legge di riforma dell'assetto istituzionale<sup>20</sup>.

Lo sviluppo della S.I. e la realizzazione di un'amministrazione digitale richiedono trasformazioni di carattere organizzativo, non solo all'interno della struttura regionale (operando anche trasversalità e interdipendenze tra le varie Direzioni e Servizi), ma anche in tutti gli altri enti del territorio umbro. Si pensi, a questo proposito, non solo a quanto previsto dalla già citata legge sull'assetto istituzionale (e in particolare alla costituzione delle Unioni Speciali di Comuni), ma anche a tutta la normativa nazionale che prevede l'obbligo della gestione in forma associata di alcune funzioni fondamentali per i Comuni al di sotto dei cinquemila abitanti (l'ICT rientra proprio tra queste<sup>21</sup>). L'ADU dovrebbe poi promuovere la conoscenza collettiva, con la costruzione, oltre che delle reti tecnologiche, anche delle cosiddette "reti di conoscenza", reti "sociali" (come le citate *smart communities*) che siano in grado di affrontare meglio le incertezze e le complessità legate alla globalizzazione.

### 3. L'attuale quadro normativo regionale

#### **La governance prevista dalla D.G.R. n. 292/2009**

La Giunta Regionale con la delibera n. 292 del 09/03/2009 ha disposto il "*Piano strategico per la società dell'Informazione della Regione Umbria*", nel quale sono stati definiti due tavoli, il già citato Tavolo Interdirezionale per la S.I. e il Tavolo Tecnico per la S.I.; quest'ultimo è composto dai Dirigenti responsabili dei Sistemi informativi<sup>22</sup>, oltre che da Consorzio SIR Umbria, CentralCom e *in house* Webred.

Il Piano strategico della S.I. per il periodo 2009-2013 fissa quattro assi tematici:

- Asse tematico I - Servizi pubblici innovativi ed *e-government*
- Asse tematico II - Costruire la cittadinanza digitale

---

<sup>19</sup> L.R. n. 8/2011

<sup>20</sup> L.R. n. 18/2011.

<sup>21</sup> D.Lgs. n. 82/2005, art. 15, c. 3-bis e segg., modificato dal dl. n. 5/2012.

<sup>22</sup> Il paradosso è proprio il fatto che la struttura regionale non è stata in grado di dotarsi di UN Servizio Sistema Informativo Regionale (SSIR), ma, oltre ad esso, varie Sezioni operano all'interno di altri Servizi (sanità, lavoro e imprese, agricoltura, territorio e paesaggio, solo per dirne alcuni). Nell'ambito della riorganizzazione del personale è fortemente auspicabile la creazione di un unico "ombrello" sotto il quale ricondurre il personale (e quindi le politiche) del SSIR.

- 
- Asse tematico III - Sviluppare contenuti e applicazioni digitali di sostegno all'innovazione (Imprese TIC)
  - Asse tematico IV - Processi di diffusione delle TIC e valorizzazione del capitale umano
- È prevista l'elaborazione dei POT, Piani Operativi Tematici, a cura delle strutture regionali.

### **Il piano telematico regionale e il piano di *e-gov* regionale**

Con vari atti successivi<sup>23</sup>, la Giunta ha adottato il Piano Telematico (PT) regionale. In particolare, con l'atto più recente, la D.G.R. n. 90/2012, sono state approvati gli obiettivi strategici del PT 2011-2013 tra i quali:

- l'eliminazione del digital divide in Umbria tramite l'accesso a banda larga; si tenga conto che l'Umbria, pur essendo una regione di piccole dimensioni, ha numerose realtà appenniniche poco accessibili; dalle rilevazioni del 2008 che indicavano il 18% di mancato accesso a connettività in banda larga si è passati al 3% del 2012; in proiezione si passerà a meno del 2% entro il 2013;
- promozione dell'uso della rete attraverso la realizzazione di reti WiFi pubbliche per promuovere le attività e i servizi digitali a cittadini e imprese;
- potenziamento delle dorsali di trasporto e delle reti metropolitane, in particolare con la realizzazione delle dorsali Terni – Orvieto – Lago Trasimeno – Perugia e della tratta Valnerina (che utilizza in parte il tracciato della dismessa ferrovia Spoleto-Norcia);
- supporto agli operatori privati presenti nel settore, mettendo loro a disposizione la gestione della rete pubblica infrastrutturale disponibile.

Le attività legate all'*e-government* sono state preadottate dalla Giunta con una delibera del 2009<sup>24</sup>, con fondi FAS 2007-2013, resi disponibili di fatto solo grazie all'intervento del Ministro Barca del Governo Monti.

Grazie all'APQ in materia di *e-gov* e società dell'informazione sottoscritto con MISE e DigitPA, sono stati finanziati alcuni interventi, come “*RI-Umbria*” per l'attivazione degli sportelli SUAP e “*Elisa*” legata al federalismo e alla fiscalità locale.

### **La legge regionale n. 11/2006 per il pluralismo informatico e l'*open source***

La Regione Umbria ha emanato nel 2006 una legge regionale, la n. 11<sup>25</sup>, con la quale viene favorito il pluralismo informatico, garantendo accesso e libertà di scelta nel realizzare piattaforme tecnologiche; inoltre, viene favorita la diffusione, lo sviluppo e l'adozione del software a sorgente aperto per tutti gli Enti presenti nel territorio regionale.

Di rilievo in particolare, l'istituzione di un fondo per lo sviluppo del software aperto<sup>26</sup> e del Centro di Competenza sull'*Open Source* (CCOS)<sup>27</sup>, che promuove e diffonde le tecnologie conformi agli standard internazionali dell'*open source* (il Centro è composto, oltre che dalla Regione, dall'Università, dalle Associazioni professionali di informatici, dalla Lega delle Autonomie Locali).

---

<sup>23</sup> Si tratta delle DGR n. 469/2008, n. 884/2010, n. 90/2012; si veda in bibliografia.

<sup>24</sup> D.G.R. n. 1899/2009.

<sup>25</sup> L.R. n. 11/2006; si veda la bibliografia.

<sup>26</sup> L.R. n. 11/2006, art. 8.

<sup>27</sup> L.R. n. 11/2006, art. 9.

---

### **La legge regionale n. 8/2011 e il piano di semplificazione amministrativa 2012-2014**

Un'ulteriore legge regionale di rilievo per l'amministrazione digitale è la n. 8 del 2011 sulla semplificazione amministrativa, che all'art. 10 istituisce la Community Network dell'Umbria. Essa è lo strumento attraverso il quale la "Regione opera per servizi integrati più efficienti e semplificati per i cittadini e le imprese sul territorio regionale"<sup>28</sup>, con l'obiettivo non solo di fornire tecnologia e connettività ma anche di permettere la costruzione di comunità di pratica e reti sociali.

Con due successive delibere<sup>29</sup>, la Giunta ha precisato alcuni aspetti relativi alla Community Network, in particolare come il ruolo di coordinamento sia ricoperto dal Consorzio SIR Umbria (CG-SPC-R: *Centro Regionale di Gestione dei Contratti* in ambito SPC), mentre la società *in house* Webred riveste il ruolo di gestore della sicurezza (ULS-R: *Unità Locale di Sicurezza*).

I successivi articoli 15 e 16 si occupano della promozione degli *open data* (il riuso dei dati pubblici) e della banca dati regionale che permetterebbe di passare dallo scambio di documenti ad uno di dati tra le varie Amministrazioni; lo scambio di dati interesserebbe anche i privati nello sviluppo più generale della economia della conoscenza.

Il *Piano triennale di semplificazione amministrativa 2012-2014*, previsto dall'art. 3 della citata L.R. n. 8/2011, è stato adottato con delibera di Giunta<sup>30</sup>; esso è uno strumento di programmazione che concerne la semplificazione. Quest'ultima non può essere realizzata con un unico atto, ma è chiaramente un processo continuo che richiede tempi di attuazione notevoli.

### **Il fondo regionale per lo sviluppo dell'amministrazione digitale**

La L.R. n. 8/2011<sup>31</sup> prevede anche la istituzione di un "*Fondo per lo sviluppo dell'amministrazione digitale e la semplificazione amministrativa*" che ha come obiettivo il finanziamento di progetti proposti dagli Enti Locali del territorio regionale, incoraggiando e sostenendo la gestione associata dei servizi fondamentali.

Le iniziative finanziate dal Fondo devono riguardare trasformazioni organizzative che abbiano un effetto notevole e misurabile sulla semplificazione e sulla modalità di fruizione dei servizi ai cittadini e alle imprese. Non sono previsti finanziamenti per lo sviluppo o l'acquisizione di *software* e/o di *hardware*.

In una prima fase, il Fondo verrà erogato per il tramite del Consorzio S.I.R. Umbria, organismo già deputato a coordinare la *Community Network* e il progetto "*RI-Umbria*"; risulteranno beneficiarie soltanto le aggregazioni di enti locali territoriali che avranno apportato trasformazioni di tipo organizzativo, volte alla gestione in forma associata dell'ICT (e quindi dei servizi sistemi informativi dei Comuni coinvolti), nonché della circolarità delle informazioni tra le varie banche dati (anagrafe dei residenti, dati relativi alle imprese, sistema ecografico-catastale) e dello Sportello unico (SUAP/SUAPE).

Recentemente, tramite Delibera<sup>32</sup>, la Giunta regionale ha preso atto delle "*Linee di funzionamento dell'Amministrazione Digitale*" e delle "*Linee di funzionamento del SUAPE*", documenti che saranno un

---

<sup>28</sup> L.R. n. 8/2011, art. 10, c. 2.

<sup>29</sup> D.G.R. n. 215/2011 e D.G.R. n. 725/2011.

<sup>30</sup> D.G.R. n. 1666/2011.

<sup>31</sup> L.R. n. 8/2011, art. 18.

<sup>32</sup> Con D.G.R. n. 648 del 19/06/2013.

---

vademecum per tutti gli Enti territoriali, al fine di favorire l'esercizio di servizi e funzioni associate da parte dei comuni nei quali siano stati approvati gli statuti delle Unioni Speciali di Comuni; sarà possibile così avviare la seconda fase di erogazione del Fondo per lo sviluppo dell'amministrazione digitale.

## Agenda Digitale per l'Umbria (ADU): linee guida

### ADU: le reti di conoscenza

L'Agenda digitale per l'Umbria (ADU) è un insieme di interventi per il "digitale" che dovranno essere portati avanti dal sistema istituzionale nel periodo della programmazione comunitaria, precisamente il settennato 2014-2020, e che serviranno a dare un impulso determinante allo sviluppo dell'Umbria.

L'ADU prevede un modello differente negli interventi che riguardano il mondo del digitale, basato non più soltanto sulle "reti tecnologiche", ma piuttosto sulla costruzione di "reti di conoscenza", con le quali si intende dare valore alle persone, alle loro relazioni, mettendole in grado di trovare e/o utilizzare le informazioni attraverso il digitale. Ciò consentirebbe di ottimizzare gli investimenti per infrastrutture digitali già realizzate dalle istituzioni dell'Umbria.

Da quanto detto, risulta chiaro che l'innovazione tecnologica è necessaria ma sicuramente non è la sola sufficiente allo sviluppo della conoscenza.

L'intento è quello di coinvolgere tutti gli attori pubblici e privati del territorio regionale, dalla cittadinanza, alle famiglie e alle scuole, dalle imprese e dai professionisti, agli operatori della PA e della sanità, per "fare rete", ovvero costruire insieme i servizi digitali, che siano in grado di aumentare il benessere generale e contribuire così alla crescita complessiva dell'Umbria.

Le reti costruite su base regionale non riescono a sopravvivere rispetto a reti su scala più vasta; è auspicabile, quindi, che si creino reti interregionali per aumentare sia il capitale intellettuale sia le capacità relazionali tra i numerosi attori (pubblici e privati) presenti.

Si tratta dunque di realizzare un processo di trasformazione forte e convincente che riesca a contenere la generale resistenza a tutto ciò che è innovazione e cambiamento.

L'accesso gratuito alla tecnologia, come avviene ad esempio con il WiFi gratuito in alcune aree, non è sempre un elemento di stimolo allo sviluppo intellettuale e relazionale; dopo gli investimenti nelle infrastrutture, quindi, è necessaria una trasformazione culturale che permetta di investire maggiormente in capacità individuali e collettive.

È proprio per questo che si parla di "cambio di paradigma" che avviene attraverso la costruzione di un processo di gestione della conoscenza (il cosiddetto *knowledge management*) fondato sulla formazione di un certo numero di comunità intelligenti (le citate *smart communities*); ciò permetterebbe di gestire meglio le problematiche indotte dalla globalizzazione e, allo stesso tempo, aumentare il capitale di conoscenze su base regionale.

Gli interventi sono supportati da tre impulsi fondamentali: la tecnologia (l'*hardware* e il *software*); le comunità intelligenti, di cui sopra, come *brainware*, e infine l'organizzazione che accompagna e supporta lo sviluppo della conoscenza cioè la *governance*.

L'Ente Regione ha il compito di organizzare la gestione della conoscenza con il supporto di questi

---

tre elementi. Con l'aumentare delle comunità intelligenti, cresce il capitale conoscitivo che deve essere elaborato e diffuso.

In passato la Regione Umbria ha investito molto in infrastrutture tecnologiche e quindi, nel quadro di crisi attuale, è necessario non impiegare ulteriori risorse in tale ambito, ma eventualmente migliorare ciò che è stato realizzato (procedendo, come in realtà si sta facendo, al consolidamento e alla virtualizzazione dei *datacenter* regionali, nonché a potenziare gli aspetti legati alla sicurezza informatica e ai piani di *disaster recovery* e di continuità operativa<sup>33</sup>).

Per realizzare i processi di *e-gov* e di semplificazione amministrativa, la Regione deve dare il suo sostegno al territorio e in particolare ai piccoli comuni. È evidente che tutti i soggetti e gli enti interessati debbono essere coinvolti in un processo di condivisione, in modo che non ci sia alcuna imposizione dall'alto.

La costruzione delle reti di conoscenza può essere diffusa attraverso coloro che sono promotori di innovazione tecnologica, ma anche con il mondo dell'associazionismo e del terzo settore; essi sono "diffusori" di conoscenza nel senso che provvedono ad abilitare nuove reti in modo da guidare un ciclo di conoscenza. I soggetti che producono *software* devono invece riconvertirsi e puntare anch'essi alla diffusione della conoscenza; non servono nuovi applicativi, anzi, ne abbiamo in abbondanza! Naturalmente questi soggetti devono essere orientati ad un'attività di formazione, con il preciso obiettivo di legarli ad un sistema di conoscenza regionale.

La Regione, il Servizio Sistema informativo *in primis*, deve agire come soggetto di coordinamento di tutti i gli attori coinvolti nella realizzazione delle reti di conoscenza, soggetti che sono: la società ICT *in house*, che deve rivedere la sua *mission*, cioè la ragione stessa della sua esistenza, eliminando totalmente le logiche di mercato; il Consorzio S.I.R. Umbria che deve proporsi come Centro Servizi Territoriali (come realizzato a suo tempo da DigitPA); le comunità di pratica della *Community Network* dell'Umbria dopo essere state sperimentate nella realizzazione degli sportelli unici SUAP / SUAPE presso i Comuni della regione<sup>34</sup> devono essere estese ad altri ambiti; il personale tecnico e amministrativo delle disciolte 5 Comunità Montane (destinato alle Unioni Speciali di Comuni previste dalla L.R. n. 18/2011) che, in un percorso di formazione e di riqualificazione professionale, viene valorizzato nelle sue competenze professionali per facilitare proprio lo sviluppo di reti di conoscenza tra Comuni.

---

<sup>33</sup> Così come previsto dal Codice dell'Amministrazione Digitale, D.Lgs. n. 82/2005, art. 50-bis, integrato dell'art. 34, c. 2 del D.Lgs. n. 235/2010 (si veda anche l'art. 57, c. 10 e 20).

<sup>34</sup> Può sembrare un percorso puramente teorico, ma provo a chiarire con un esempio. Una problematica specifica risolta da un responsabile del SUAP può essere condivisa e trasmessa anche ad un collega di un altro Comune che ha una problematica analoga ("To ho questo problema. L'hai avuto anche tu? E come lo hai risolto?"). E questo grazie alle comunità di pratica. Il "fare rete" porta quindi ad un'ottimizzazione delle risorse, siano esse umane o economiche.

Nella figura seguente (fig. 2) sono sintetizzate le iniziative in atto e i livelli di intervento per la Giunta regionale e per gli enti territoriali regionali.

	Livello di intervento	Iniziative in atto per la Giunta regionale	Iniziative in atto per gli enti territoriali
Governance ↓	<b>Riforme normative ed istituzionali</b>	l.r. n.8/2011 <i>semplificazione amministrativa e normativa</i>	l.r. n.18/2011 <i>riforma del sistema amm.va regionale e delle autonomie locali</i>
	<b>Meccanismi di coordinamento</b>	Tavoli Alleanza per lo sviluppo dell'Umbria Tavolo interdirezionale per la Società dell'Informazione	
	<b>Piano per trasformazioni organizzative</b>	Piano di semplificazione 2012-2014	Linee guida e Fondo per la semplificazione e l'amm.ne digitale
	<b>Reti di conoscenza</b>	Comunità di pratica della Community network (SIR) Centro Servizi Territoriali "CST" (SIR) "Servizi di diffusione della conoscenza"	
Tecnologie ↑	<b>Soluzioni applicative</b>	Progetti della Giunta (SID, SAP, SMG, ecc)	Progetti e-gov (InterPA, VBG, ELISA, ecc)
	<b>Servizi infrastrutturali, piattaforme e sicurezza</b>	Identità digitale/Coop.applicativa (Webred) Piattaforma tecnologica virtualizzata (Webred) Unità locale di sicurezza regionale "ULS-R" (Webred)	
	<b>Infrastrutture tecnologiche</b>	Datacenter Rete fibra ottica/Rete wireless (Centralcom)	

Fig. 2 – Livelli di intervento ed iniziative in atto per la Giunta e per gli enti del territorio umbro

### ADU: le linee di azione prioritaria

Le linee di azione prioritarie individuate nell'ambito dell'Agenda digitale dell'Umbria sono le seguenti:

- a) - infrastrutture di telecomunicazione (banda larga),  
- *datacenter* (infrastrutture tecnologiche e *cloud*), continuità operativa e sicurezza informatica;
- b) - *E-government* (amministrazione digitale, servizi infrastrutturali, *community network* regionale, *open source*) e semplificazione (*smart government*),  
- *open data* (dati pubblici aperti e circolarità dei dati tra PA);
- c) - scuola digitale,  
- alfabetizzazione informatica ed inclusione sociale (*smart education* e *smart inclusion*);
- d) - ricerca, economia della conoscenza ed ICT per le imprese, *e-commerce* (*smart green economy*);
- e) - sanità elettronica (*smart health*).

L'intervento a) è l'unico che prevede interventi tecnologici, mentre gli altri sono articolati sulle reti di conoscenza, delle quali abbiamo già riferito in precedenza.

Gli investimenti da realizzare per la costruzione delle reti di conoscenza riguardano quindi i settori della scuola e del sociale, i Comuni (col SUAPE in particolare<sup>35</sup>), le imprese e l'università, la sanità. Naturalmente per un'attività di forte coordinamento degli interventi risulta prioritaria

<sup>35</sup> Come già riferito, in base alla L.R. n. 8/2011.

l'interdipendenza tra le singole reti. Per ognuna di esse, inoltre, il Tavolo Interdirezionale della S.I. deve definire il quadro finanziario, indicando gli atti normativi per la loro realizzazione. La cooperazione tra i vari Enti territoriali e la Regione infatti è un elemento determinante per il successo delle politiche di sviluppo della S.I. La Regione Umbria, in particolare, deve ricoprire il ruolo di coordinatore degli interventi e dei progetti intrapresi, sostenendo tutti gli altri Enti nella definizione di piani e progetti di sviluppo. Il Tavolo interdirezionale della S.I. viene in tal modo “attualizzato”, inserendo nuovi soggetti in base alla nuova *governance*, così come schematizzato di seguito:

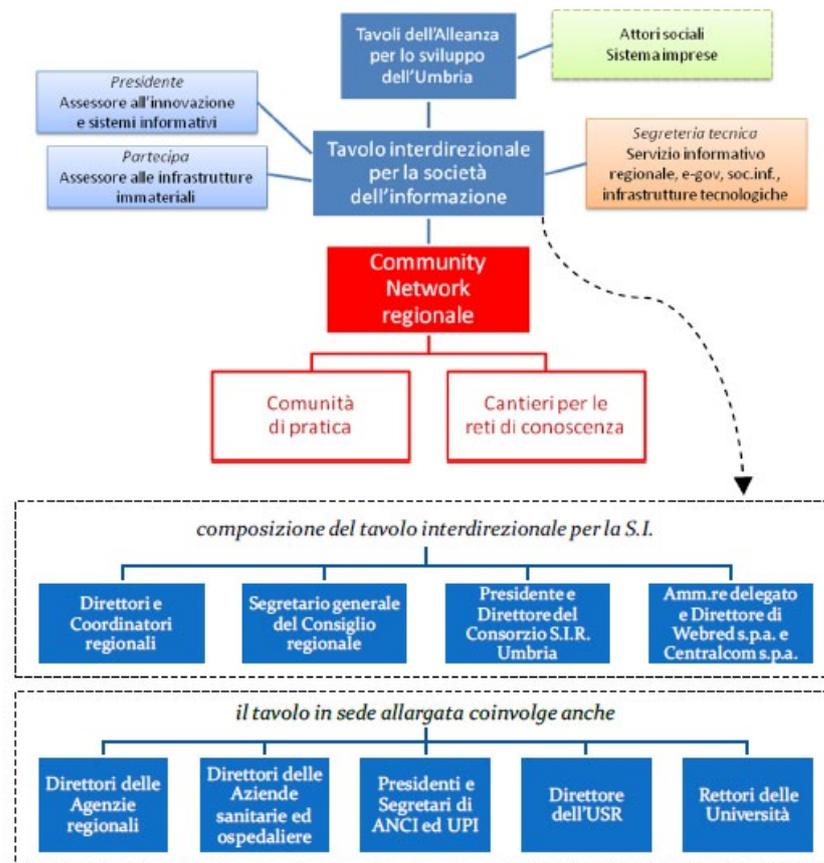


Fig. 3 – Nuova governance per la Società dell'Informazione

Questo fa sì che vengano modificati anche i vari livelli di programmazione della S.I., nel quale il Piano delle Esigenze ICT (PEI) (relativo alla pianificazione ICT delle strutture dell'Amministrazione regionale) è ricompreso nell'*e-gov*, il quale a sua volta è un sottoinsieme della S.I., come da schema seguente:



Fig. 4 – Livelli di programmazione della Società dell'Informazione

Le attività di *e-government* sono strettamente connesse con i vari livelli di semplificazione; viceversa, gli interventi di semplificazione influenzano l'attuazione dei modelli di *e-gov*. L'attivazione delle reti di conoscenza influisce fortemente sui processi e sui servizi erogati. Il nuovo paradigma di gestione della conoscenza produce apprendimento per mezzo delle reti, nel quale la semplificazione viene concepita come un ciclo di produzione dell'apprendimento.

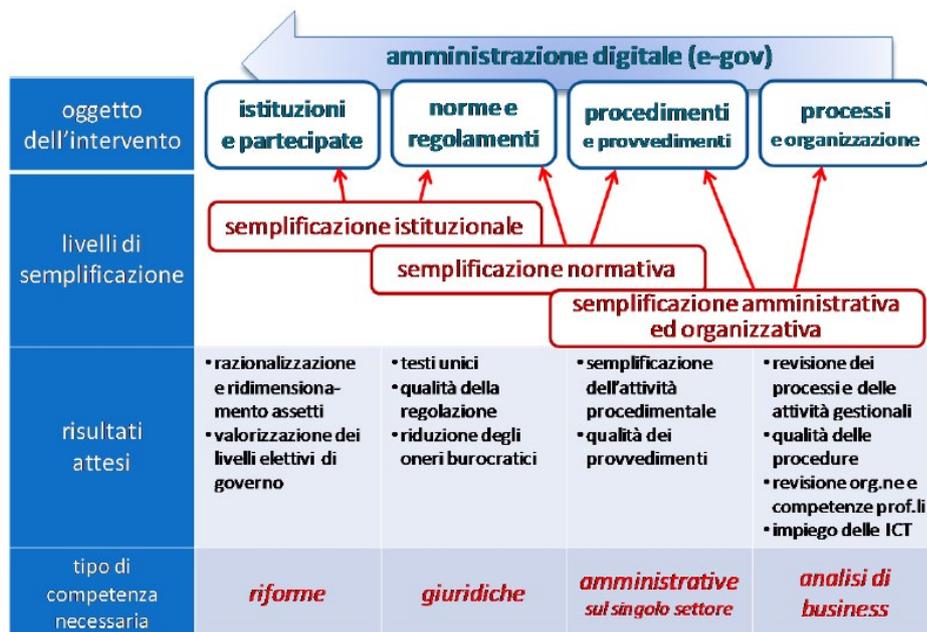


Fig. 5 – Livelli di semplificazione connessi all'e-government

---

## ADU e la struttura organizzativa interna all'Amministrazione regionale

L'attuazione dell'ADU comporta una serie di interventi organizzativi sulla struttura amministrativa regionale. La visione strategica dell'ICT interna alla Regione Umbria è stata già delineata ed adottata dalla Giunta regionale nel 2011 con il PEI 2012-2014<sup>36</sup>.

Il ruolo delle regioni era in gran parte già stato indicato dal CAD, il Codice dell'Amministrazione Digitale (D.Lgs. n. 82/2005), in particolare era stato considerato il ruolo di coordinamento nel processo di digitalizzazione delle autonomie locali<sup>37</sup>; nella realizzazione di un ufficio dirigenziale generale al quale afferiscano, tra l'altro, le competenze relative alla telefonia, sicurezza informatica, posta elettronica, protocollo informatico, firma digitale, accesso alle banche dati, *open data*<sup>38</sup>, ed infine nella definizione dei piani di continuità operativa e *disaster recovery*<sup>39</sup>.

Da quanto appena detto, si evince che è necessario rendere la funzione ICT il più possibile trasversale a tutta l'Amministrazione regionale, allargandola anche alle società *in house*, alle Agenzie regionali, alle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere, nonché alle Università e agli altri Enti locali. Si parla in questo caso di ridisegnare la "filiera" dell'ICT, in considerazione del fatto che la digitalizzazione non è la semplice informatizzazione dell'esistente su vecchie logiche legate al cartaceo, ma è invece bacino per sfruttare appieno le nuove potenzialità e possibilità offerte dall'ICT al fine di realizzare servizi all'altezza delle aspettative dei cittadini e delle imprese.

Il Servizio Sistema informativo della Regione Umbria, proprio nel tentativo di coinvolgere nell'ADU anche altri servizi che si trovano comunque "contaminati" dall'ICT, con atto deliberativo di Giunta<sup>40</sup>, ha costituito una *task force* regionale, responsabile dell'attuazione del programma operativo dell'Agenda, comprendenti altri sette servizi per la sua realizzazione (Territorio, Agricoltura, Affari generali e amministrativi, Servizi innovativi alle imprese, Politiche attive del lavoro, Turismo, Sanità). In realtà, ci sarebbero altri servizi regionali da coinvolgere, altri che hanno richiesto di essere coinvolti (come i Beni Culturali), a conferma anche del senso della assoluta trasversalità dei temi dell'Agenda.

Confesso che confrontarsi direttamente con altri servizi regionali su queste tematiche è stato molto utile non solo per l'attuazione dei temi dell'ADU, ma anche perché il confronto si è rivelato prezioso strumento di lavoro e di collaborazione da utilizzare anche in altri contesti. Spesso, come ho già avuto modo di riferire, le strutture regionali lavorano in modo separato l'una dall'altra e ignorano spesso le attività svolte singolarmente da ognuna. Operare con spirito collaborativo dunque appare oggi esigenza primaria e rilevante sia sul piano economico sia su quello dell'ottimizzazione delle risorse umane e finanziarie.

---

<sup>36</sup> D.G.R. n. 1665/2011.

<sup>37</sup> D.Lgs. n. 82/2005, art. 14.

<sup>38</sup> D.Lgs. n. 82/2005, art. 17.

<sup>39</sup> D.Lgs. n. 82/2005, art. 50-bis.

<sup>40</sup> D.G.R. n. 148/2013.

---

### **ADU: programma operativo**

Proprio in linea con questo spirito collaborativo è stato programmato un evento pubblico di presentazione dei temi dell'Agenda Digitale dell'Umbria denominato *#umbriadigitale*. Oltre al coinvolgimento di numerosi servizi regionali, sono state coinvolte le società *in house* CentralCom, Webred, Scuola Umbra di Amministrazione Pubblica "Villa Umbra"<sup>41</sup>, Consorzio SIR Umbria, nonché soggetti esterni all'Ente Regione, come l'Università degli Studi di Perugia, ANCI Umbria. Lo slogan che ha accompagnato la manifestazione è stato "La Regione che farete". Poiché l'ADU reputa la questione della crescita digitale prioritaria e decisiva per il futuro della Regione Umbria, nel periodo precedente lo svolgimento dell'evento (15-16 aprile 2013) è stata indetta una consultazione pubblica (un "ideario") attraverso la quale sono stati raccolti in rete suggerimenti, idee che la cittadinanza ha ritenuto più importanti per migliorare la qualità della vita con il digitale. Le proposte più interessanti e più facilmente attuabili saranno sottoposte successivamente al Tavolo dell'Alleanza per lo sviluppo<sup>42</sup> per la loro attuazione concreta e tangibile; esse saranno integrate insieme ai servizi digitali ritenuti comunque prioritari per essere inseriti nella nuova programmazione regionale.

In questo modo l'ADU promuove lo sviluppo dei servizi in rete e diventa elemento primario di crescita del tessuto economico e produttivo del territorio umbro.

Queste due giornate sono state in realtà l'inizio (e non la fine) di un percorso partecipativo e di collaborazione tra tutti i soggetti presenti sul territorio. In questo modo si ottengono consistenti sinergie, con impatti importanti sul sistema produttivo umbro; inoltre, si ottimizzano le risorse disponibili, ottenendo economie rilevanti.

---

<sup>41</sup> La L.R. Umbria n. 24 del 23/12/2008 ha costituito il Consorzio Scuola Umbra di Amministrazione Pubblica "Villa Umbra", al fine di favorire la formazione e l'innovazione come strumenti per il miglioramento della qualità nella PA umbra.

<sup>42</sup> Il Tavolo per l'Alleanza per lo Sviluppo è stato fortemente voluto dalla Presidente della Regione Umbria, Catuscia Marini, ed è "la sede del confronto politico-istituzionale sui "progetti globali" e sulle "opzioni strategiche", la sede di concertazione formale riservata ai soli atti di maggiore rilevanza, il soggetto responsabile dell'attuazione degli impegni condivisi" [dal sito: <http://www.alleanzaperlosviluppo.regione.umbria.it/i-tavoli-dell-alleanza>].

Nelle giornate precedenti l'evento sono stati ragguagliati anche i cosiddetti *stakeholders*, come ad esempio Confindustria e Camere di Commercio, sindacati e terzo settore, associazioni di categoria, che sono senza dubbio soggetti interessati direttamente dall'ADU<sup>43</sup>.

Le argomentazioni che attraverso consultazione pubblica sono state raccolte prima dell'evento, sono state riassunte in un documento<sup>44</sup> contenente 80 idee progettuali e rappresentate graficamente in una mappa concettuale<sup>45</sup>; sono stati individuati tre ambiti di discussione per i tre gruppi di lavoro che si sono tenuti la mattina del 16 aprile 2013 durante l'evento *#umbriadigitale* e che sono:

- Benessere, qualità della vita, salute: il digitale per welfare e qualità della vita;
- Cultura, competitività, natura, territorio: il digitale per la cultura e la competitività;
- Comunità, inclusione, sussidiarietà, competenze: il digitale per comunità ed inclusione.

Dall'animata discussione nei gruppi di lavoro, sono emerse cinque grandi missioni dell'ADU che sono riepilogate nella tabella seguente:

<sup>43</sup> Secondo una ricerca pubblicata dal Politecnico di Milano e da SDA Bocconi, l'Umbria è leggermente al di sopra della media nazionale per l'utilizzo dell'ICT nella PA (forse per l'alto numero di PC presenti), è in linea per l'utilizzo dell'ICT nelle famiglie, mentre è al di sotto della media nell'ICT nelle imprese; ritengo che ciò sia dovuto probabilmente al fatto che la quasi totalità delle imprese presenti nel territorio umbro sono piccole e piccolissime (e la maggior parte di esse non ritiene la rete "utile" per la propria attività).

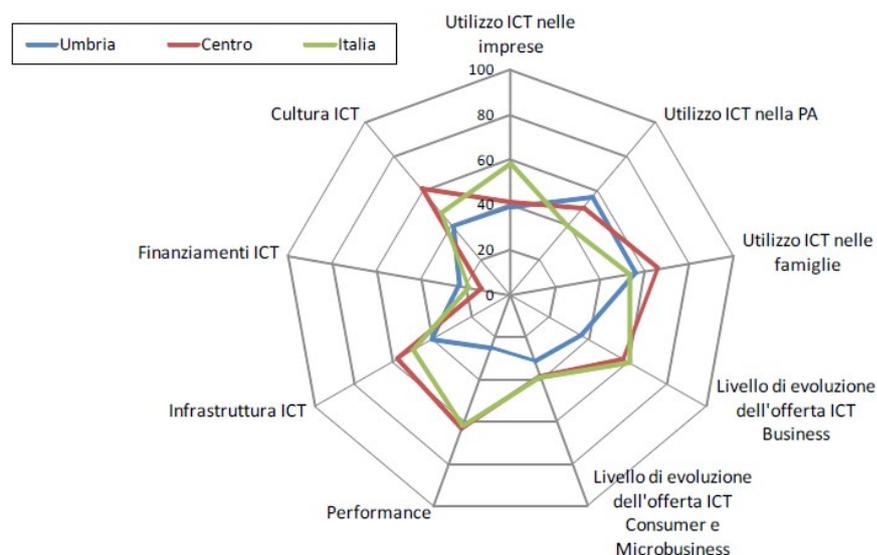


Fig. 6 – Il contesto umbro dell'ICT

<sup>44</sup> Il documento è stato reso disponibile *on line* prima dell'evento *#umbriadigitale* al link:  
[http://www.umbriadigitale.it/wp-content/uploads/2013/04/20130409-Elenco\\_Ideario\\_OpenTalk-v2.1.pdf](http://www.umbriadigitale.it/wp-content/uploads/2013/04/20130409-Elenco_Ideario_OpenTalk-v2.1.pdf)

<sup>45</sup> Mappa concettuale disponibile al link:  
[http://www.umbriadigitale.it/wp-content/uploads/2013/04/20130409-mappa-ideario-v2.1.cmap1\\_.pdf](http://www.umbriadigitale.it/wp-content/uploads/2013/04/20130409-mappa-ideario-v2.1.cmap1_.pdf)

<b>A</b>	<b>Infrastrutture</b>	assicurare un'infrastruttura digitale utilizzabile dal sistema pubblico e privato
<b>B</b>	<b>Cittadinanza e diritti esigibili</b>	riconoscere la cittadinanza digitale e rendere esigibili i diritti con il digitale
<b>C</b>	<b>Competenze ed e-inclusion</b>	sviluppare le competenze digitali del capitale umano e rinforzare i processi di inclusione nella società digitale
<b>D</b>	<b>Sviluppo per la competitività</b>	innovare con il digitale mercati, prodotti e processi per la competitività
<b>E</b>	<b>Qualità della vita e salute</b>	accrescere la qualità della vita, il benessere e la salute dei cittadini con il digitale

Tabella 1 – Missioni dell'Agenda digitale dell'Umbria (ADU)

Tali direttrici strategiche dell'ADU dovranno essere tradotte in azioni operative specifiche. È proprio per questo che, sulla base delle indicazioni raccolte, grazie anche al contributo dei servizi regionali coinvolti nella citata *task force* dell'ADU, è stato proposto un “Portafoglio programmi e progetti 2013-2015”, preadottato recentemente dalla Giunta regionale e parte integrante del “Piano digitale regionale 2013-2015”<sup>46</sup>. Questo documento sarà la base di discussione all'interno del Tavolo dell'Alleanza, come già riferito in precedenza; il Tavolo sui temi dell'Agenda Digitale è previsto per l'autunno 2013, con una definizione di una strategia regionale per la crescita digitale, che porterà all'inizio del 2014 ad una progettazione partecipata (*co-design*) degli interventi, con la relativa definizione dei piani operativi settoriali dell'Agenda.



Fig. 7 – Le missioni dell'ADU e le loro principali caratteristiche

La complessità del percorso è evidente, sia per il numero di persone e associazioni coinvolte (il cosiddetto fronte “esterno” all'Ente Regione), sia per il coinvolgimento delle altre strutture regionali (fronte “interno”). Tutto avviene perché i temi dell'Agenda sono estremamente trasversali

<sup>46</sup> D.G.R. n. 846/2013. Si tratta di 55 interventi, in cantiere e in progettazione, frutto della sintesi delle proposte scaturite dall'evento #umbriadigitale e dalla *task force* dell'ADU.

---

e interconnessi tra di loro.

È evidente come in questo quadro sia più che mai necessaria una visione convergente dello sviluppo delle tecnologie digitali, anche nel quadro di una strategia complessiva per la crescita digitale, che è una delle condizionalità *ex-ante*, cioè *a priori*, posta dalla nuova programmazione comunitaria per il settennato 2014-2020 (FESR/FSE/PSR; FSC)<sup>47</sup>.

Per quanto riguarda la visione interna è determinante la realizzazione del consolidamento dei *server* dei vari Enti presenti sul territorio regionale in un unico *Datacenter*<sup>48</sup>; in questo modo, si provvede ad una gestione della sicurezza informatica, del piano di continuità operativa e di *disaster recovery*, programmando l'evoluzione verso il *cloud*. Inoltre, diventa improrogabile riformare le strutture interne che si occupano di informatica, col relativo riordino delle società *in house* in un unico organismo. Infine come già riferito, la realizzazione di un unico ufficio ICT associato per le Unioni di Speciali Comuni già previste dalla già citata L.R. n. 18/2011 (ed eventualmente su scala territoriale maggiore).

Le priorità per l'ADU riferite ad una visione esterna invece sono già state fissate a livello europeo e nazionale, con l'obiettivo primario di attivare notevoli ricadute sul tessuto sociale e produttivo. Ad esempio, gli *open data* detenuti dalle PPAA, elaborati in modo opportuno, possono generare nuova conoscenza (si pensi alle “*app*”, all’*e-commerce*); non è sufficiente “pubblicare” i dati attraverso i cosiddetti “portali” (presenti a dismisura proprio nel caso della Regione Umbria), ma occorre fornire i dati in opportuni formati per effettuare le necessarie rielaborazioni<sup>49</sup>.

Come è evidente, c'è un cambiamento totale di prospettiva, a suo modo quasi “rivoluzionario”, che investe la circolazione e la condivisione delle informazioni tra soggetti pubblici e privati e la cittadinanza; un possibile sviluppo di filiere produttive che utilizzino dati aperti per creare conoscenza condivisa e partecipata, unitamente ad un ripensamento dei servizi forniti dalle PPAA. Ovviamente, non tutti i soggetti coinvolti sono predisposti a superare il modello chiuso e individualista e ad accogliere in modo fisiologicamente “naturale” questa modalità (compresa la struttura regionale).

L'essenza culturale, quindi, prevale su quella strettamente tecnologica e richiede uno sforzo di rilievo; l'unico modo per poter ottenere qualche risultato tangibile è procedere per gradi e “piccoli salti”, per poter alimentare una sorta di circolo virtuoso di crescita digitale per il futuro dell'Umbria.

---

<sup>47</sup> La strategia dell'ADU per il periodo 2014-2020, connessa alla nuova programmazione europea, è stata avviata con il documento “*Verso il Quadro strategico regionale 2014-2020*” (QSR) presentato l'8 luglio 2013 al Tavolo dell'Alleanza, disponibile al link:

<http://www.alleanzaperlosviluppo.regione.umbria.it/documents/11891/15368/Verso+il+QSR+2014-2020/32d8c3f3-b265-4423-b512-db987179d650>

Sono state individuati quattro obiettivi strategici per la Regione Umbria: 1) specializzare e innovare il sistema produttivo umbro; 2) tutelare attivamente le risorse territoriali; 3) promuovere politiche inclusive per chi vive in Umbria; 4) rafforzare il capitale umano regionale. Le cinque missioni dell'ADU (indicati in tab. 1) risultano così trasversali a questi obiettivi strategici.

<sup>48</sup> A questo proposito, l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) sta valutando l'ipotesi di dotare ciascuna regione di un unico *Datacenter*.

<sup>49</sup> La Regione Umbria ha iniziato a pubblicare alcuni dati al sito [www.dati.umbria.it](http://www.dati.umbria.it) (al momento sono 17 *dataset* riguardanti l'amministrazione aperta, le biblioteche, l'elenco dei professionisti, l'elenco degli sportelli SUAP, l'elenco delle farmacie, l'identità federata FED-Umbria, l'elenco degli alberi che hanno maggior rilevanza sul territorio, le guide, gli accompagnatori e gli itinerari turistici, i luoghi di interesse culturale e i musei, le strutture di pubblica utilità, le strutture ricettive e gli uffici turistici. Il formato dei file è in prevalenza .csv).

Di seguito, riporto un breve riepilogo delle linee di azione prioritarie dell'ADU, con i principali interventi realizzati ed in corso.

Linee di azione prioritarie dell'ADU		Principali interventi realizzati ed in corso
A) Infrastrutture	A1) Infrastrutture di telecomunicazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Piano telematico aggiornamento 2011-2013 (D.G.R. n. 90/2012);</li> <li>• Programma attuativo 2012 del Piano Telematico (D.G.R. n. 453/2012);</li> <li>• Rete Pubblica Regionale (RUN);</li> <li>• Progetto "Umbria WiFi" free hot spot;</li> <li>• L.R. sulle infrastrutture di telecomunicazione</li> </ul>
	A2) <i>Datacenter</i> (infrastrutture tecnologiche), continuità operativa e sicurezza	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unità Locale di Sicurezza Regionale (ULS-R) secondo standard SPC;</li> <li>• Consolidamento <i>Datacenter</i> regionale (D.G.R. n. 1402/2012) per le strutture della Giunta e del Servizio Sanitario regionale;</li> <li>• Realizzazione di <i>policy</i> unificate di erogazione servizi e la gestione della sicurezza (D.G.R. n. 1460/2012)</li> </ul>
B) Cittadinanza e diritti esigibili	B1) <i>E-government</i> (amministrazione digitale, servizi infrastrutturali, <i>community network</i> regionale, <i>open source</i> , <i>open data</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Community Network</i> regionale (CN-Umbria) ex art. 10 L.R. n. 8/2011, comprensiva dei sistemi regionali di identità digitale e di cooperazione applicativa SPC;</li> <li>• Linee guida per l'attuazione del Capo III della L.R. n. 8/2011 (D.G.R. n. 878/2012);</li> <li>• Programma di interventi per l'attuazione del Capo III della L.R. n. 8/2011 (D.G.R. n. 1403/2012);</li> <li>• Regolamento regionale n. 12/2012 (per incentivare lo sviluppo del <i>software</i> a codice aperto ex L.R. n. 11/2006);</li> <li>• Programma annuale per l'<i>open source</i>/CCOS (D.G.R. n. 1401/2012);</li> <li>• Progetto migrazione dell'Umbria a <i>LibreOffice</i> (D.G.R. n. 1552/2012);</li> <li>• Disciplinare dei criteri generali per l'<i>open data</i> in Umbria (D.G.R. n. 1551/2012); è in corso di approvazione un aggiornamento del disciplinare con atto di Giunta;</li> <li>• Progetto "Parix" per scambio dati registro imprese con EELL dell'Umbria;</li> <li>• L.R. n. 9/2012 sul "BUR telematico";</li> <li>• Ricerche DOXA su <i>e-government</i></li> <li>• Evoluzione dell'identità digitale regionale nell'ambito dell'ADU e diffusione dei servizi infrastrutturali per l'attuazione del Capo III della L.R. n.8/2011 (in corso di approvazione)</li> </ul>
C) Competenze ed <i>e-inclusion</i>	C1) Scuola digitale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protocollo con il MIUR per azioni in Umbria del "Piano nazionale scuola digitale"</li> </ul>

Linee di azione prioritarie dell'ADU		Principali interventi realizzati ed in corso
	C2) Inclusione sociale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L.R. n. 14/2012 sulla “valorizzazione dell’invecchiamento attivo”;</li> <li>• Sistema informativo del Sociale (SISO)</li> </ul>
	C3) Alfabetizzazione informatica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema informativo della scuola (anagrafe studenti, anagrafe edilizia scolastica, Sistema Informativo Nazionale sui Servizi Socio-Educativi della prima infanzia (SINSE);</li> <li>• Ricerche DOXA su <i>e-citizen</i></li> </ul>
D) Sviluppo per la competitività	D1) Ricerca, economia della conoscenza ed ICT per le imprese, <i>e-commerce</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partecipazione al bando MIUR su “cluster tecnologici nazionali”;</li> <li>• Partecipazione al bando MIUR su “<i>smart city &amp; communities</i>” – Progetto “U.m.b.r.i.a’s”;</li> <li>• Bandi “TIC” – finanziamenti alle imprese per innovazione tecnologica;</li> <li>• Ricerche DOXA su <i>e-business</i></li> </ul>
E) Qualità della vita e salute	E1) Sanità elettronica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Progetto con Ministero dell’Interno per lo scambio dei dati della residenza anagrafica tramite INA/SAIA verso l’anagrafe degli assistiti;</li> <li>• Sistema di Accoglienza Regionale (SAR) (D.G.R. n. 1176/2012);</li> <li>• Progetto TS-CNS per il rilascio delle Carte Nazionali dei Servizi ai cittadini (D.G.R. n. 1676/2012)</li> </ul>

Tabella 2 – Agenda Digitale dell’Umbria: principali interventi realizzati ed in corso

### Agenda Digitale e programmazione comunitaria 2014-2020

Per ottenere le risorse necessarie all’attuazione delle singole Agende, le regioni dovranno attingere a fondi della programmazione comunitaria per il prossimo settennato 2014-2020.

È stata definita la strategia italiana per l’impiego dei fondi comunitari sulla base di un confronto tecnico-istituzionale sviluppato su quattro tavoli tecnici, ciascuno sulle seguenti aree tematiche:

- 1) “Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione”;
- 2) “Valorizzazione, gestione e tutela dell’ambiente”;
- 3) “Qualità della vita e inclusione sociale”;
- 4) “Istruzione, formazione e competenze”.

Nel documento “*Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*”<sup>50</sup> sono state introdotte sette innovazioni di metodo e precisamente 1) risultati attesi, 2) azioni, 3) tempi previsti e sorvegliati, 4) partenariato, 5) trasparenza e accessibilità, 6) valutazione di impatto, 7) forte

<sup>50</sup> Si veda in bibliografia.

presidio nazionale. Nel documento sono presenti inoltre tre opzioni strategiche su Mezzogiorno, città e aree interne, oltre a proposte di metodo per ognuna delle undici aree tematiche europee. L'obiettivo tematico 2 è denominato "Agenda digitale (Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime)"<sup>51</sup>. I risultati attesi devono poter essere misurabili attraverso i cosiddetti indicatori di risultato e riportati nella seguente tabella.

Risultati/ Obiettivi Specifici	Indicatori
1. Riduzione dei divari digitali nei territori e diffusione di connettività in banda larga e ultra larga coerentemente con gli obiettivi fissati al 2020 dalla "Digital Agenda" europea	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % copertura con banda larga per fasce di capacità (almeno 10 Mbps, almeno 30 Mbps) e tipologia (<i>wired</i>, <i>wireless</i>, totale), di cui nelle aree produttive;</li> <li>• % famiglie e imprese connesse in banda larga per fasce di capacità (almeno 10 Mbps, almeno 30 Mbps) e per tipologia (<i>wired</i>, <i>wireless</i>, totale);</li> <li>• % unità locali delle imprese connesse in banda larga ad almeno 30 Mbps localizzate in aree produttive;</li> <li>• % P.A. centrali e locali connesse in banda larga per fasce di capacità (almeno 10 Mbps, almeno 30 Mbps) e per tipologia (<i>wired</i>, <i>wireless</i>, totale).</li> </ul>
2. Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali della P.A. offerti a cittadini e imprese (in particolare nella scuola, nella sanità e nella giustizia)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % banche dati pubbliche e processi amministrativi interoperabili;</li> <li>• % enti locali che offrono servizi pienamente interattivi sul web o su altri canali telematici;</li> <li>• % scuole che offrono a studenti e famiglie strumenti di comunicazione on-line;</li> <li>• % ASL e ospedali che offrono servizi di prenotazione on-line;</li> <li>• % di notifiche trasmesse in formato digitale nel processo telematico civile e tributario.</li> </ul>
3. Potenziamento della domanda di ICT dei cittadini in termini di utilizzo dei servizi on-line, inclusione digitale e partecipazione in rete	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % famiglie che utilizzano servizi interattivi pubblici</li> <li>• % individui che utilizzano il PC, internet e servizi avanzati</li> </ul>
4. Diffusione di <i>Open data</i> e del riuso del dato pubblico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• numero e qualità delle basi di dati pubbliche disponibili <i>on-line</i>;</li> <li>• numero di servizi di pubblica utilità erogati da terze parti basati su dati pubblici aperti.</li> </ul>
5. Rafforzamento del settore ICT e diffusione delle ICT nelle imprese	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % imprese con meno di 10 addetti dotate di un sito web;</li> <li>• % imprese che dispongono di sistemi gestionali basati sull'utilizzo del web (<i>cloud computing</i>);</li> <li>• % imprese che utilizzano servizi interattivi pubblici;</li> <li>• % imprese che acquistano o vendono on-line (<i>e-commerce</i>);</li> </ul>

Tabella 3 – Risultati attesi - Obiettivo Tematico 2 - Agenda Digitale (Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime) (dal documento *Accordo di Partenariato per la programmazione 2014-2020*, già cit.)

<sup>51</sup> Pag. 45 del cit. documento.

Il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica ha elaborato una sintesi efficace dei risultati attesi misurabili che riportiamo per completezza.

<b>RISULTATO 1: Banda larga e ultra larga</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• concorrere all’attuazione del “Progetto strategico Agenda digitale per la banda ultra larga” e di altri interventi programmati nei territori per assicurare una capacità di connessione ad almeno 10 <i>Mbps</i>;</li> <li>• accelerare il completamento del Piano Nazionale Banda Larga nei territori che, eventualmente, non avessero ancora una copertura stabile di connettività in banda larga ad almeno 2 <i>Mbps</i> al 2013.</li> </ul>
<b>RISULTATO 2: Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali della PA</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• servizi di e-government interoperabili, co-progettati con cittadini e imprese;</li> <li>• soluzioni integrate per le smart cities and communities;</li> <li>• interventi di innovazione tecnologica dei processi della PA in particolare su scuola, sanità, giustizia</li> <li>• e-procurement</li> </ul>
<b>RISULTATO 3: Domanda di ICT: utilizzo servizi on line, inclusione digitale e partecipazione in rete</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• potenziare la domanda di servizi avanzati e l’alfabetizzazione digitale (accessibilità, cittadini svantaggiati, ecc.);</li> <li>• favorire i processi di crescita dei cittadini;</li> <li>• acquisizione di competenze avanzate da parte delle imprese</li> </ul>
<b>RISULTATO 4: Open data e riuso</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• favorire lo sviluppo di applicazioni e servizi da parte di imprese, cittadini e società civile con azioni mirate all’apertura di dati al loro riutilizzo efficace;</li> <li>• Agire su capacità per l’utilizzo di imprese, singoli cittadini e comunità di interesse</li> </ul>
<b>RISULTATO 5: Settore ICT e diffusione ICT nei processi delle imprese</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• favorire la diffusione delle ICT nei processi produttivi coerentemente con la strategia della “specializzazione intelligente”;</li> <li>• start up innovative nel settore dell’ICT;</li> <li>• commercio elettronico</li> </ul>

Fig. 8 – *Agenda Digitale 2014-2020, risultati attesi misurabili*<sup>52</sup>

<sup>52</sup> Adattamento da Luigi Reggi, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, “L’Agenda digitale 2014-2020: il metodo nazionale”, dalla presentazione effettuata a #umbriadigitale, Perugia, 15-16 aprile 2013.

---

## Agenda Digitale: la situazione nelle altre regioni italiane nel rapporto con l'Umbria

Passiamo ora ad esaminare le esperienze di altre Agende digitali regionali. Ho preso in considerazione due esperienze al nord Italia (Lombardia ed Emilia-Romagna), due al centro (Toscana e Marche) e due al sud (Puglia e Basilicata).

La scelta di queste regioni deriva principalmente da due fattori. Il primo è di carattere geografico: c'è ancora una forte differenza tra le tre aree del nostro paese nell'affrontare tematiche innovative. Il secondo è che solo alcune regioni hanno iniziato ad elaborare le loro agende digitali regionali e quindi in alcuni casi la scelta è stata, in un certo senso, obbligata.

### **Il nord Italia: le esperienze della Lombardia e dell'Emilia-Romagna**

--- Regione Lombardia

La Regione Lombardia ha definito la prima Agenda digitale regionale, l'Agenda Digitale Lombarda (ADL), con l'obiettivo di indirizzare e sostenere la crescita dell'innovazione tecnologica sul territorio.

Con un atto di Giunta<sup>53</sup>, è stata approvata l'ADL 2012-2015, insieme alle modalità operative per l'attuazione della stessa con il coinvolgimento dei partner di progetto. Il coordinamento della attività è stato affidato alla Direzione Generale Semplificazione e Digitalizzazione; è stato anche istituito un Comitato Strategico per l'attuazione dell'ADL, con il supporto tecnico della società ICT *in house* Lombardia Informatica.

Per esplicitare la strategia sono stati stilati due documenti di analisi: il “*Retrospective analysis*” che illustra quanto già realizzato (in particolare sul livello delle infrastrutture, dei dati disponibili, degli standard e dei servizi); il “*Trend analysis*” che prefigura i possibili scenari (focalizzando l'attenzione su *cloud computing*, standard per l'interoperabilità, *open data*); queste documentazioni sono parte integrante dell'Agenda e sono utili per le valutazioni successive, insieme agli indicatori.

Le motivazioni che spingono la Regione Lombardia ad adottare l'Agenda sono legate ad esigenze di produttività, di crescita, di competitività, per aumentare la competitività e l'attrattiva degli investimenti; obiettivo non meno importante è contribuire alla rimozione del *digital divide* e delle barriere socio-culturali presenti sui temi della S.I.

Inoltre non bisogna sottovalutare il fatto, poi, che nel territorio regionale lombardo risiedono un gran numero di imprese che operano nella filiera ICT e quindi un gran quantità di servizi offerti a imprese e cittadini. L'evento EXPO 2015 che si terrà a Milano dovrebbe essere proprio l'occasione per presentare servizi digitali di avanguardia, come quelli relativi alla cultura e spettacolo, alle informazioni sulla mobilità, al turismo e all'accoglienza nelle strutture ricettive.

Le linee di azione prioritarie individuate nell'ambito dell'ADL sono le seguenti:

- a) investimento nelle reti per ridurre il divario digitale (sviluppo della banda larga);
- b) infrastrutture abilitanti e servizi digitali (promozione dell'alfabetizzazione digitale e delle competenze informatiche);

---

<sup>53</sup> D.G.R. del 30 novembre 2011 - n. IX/2585. In precedenza erano state stilate le “Linee Guida strategiche ICT 2006-2009” con D.G.R. n. 8/1238 del 30/11/2005.

- 
- c) sviluppo di interoperabilità e standard tra i vari sistemi e le procedure;
  - d) patrimonio informativo pubblico (valorizzazione e diffusione dei dati pubblici);
  - e) ricerca e innovazione nella filiera dell'ICT con aumento degli investimenti;
  - f) cittadinanza digitale (miglioramento della consapevolezza dell'importanza dell'ICT nel dare risposte ai problemi presenti nella nostra società).

Per l'attuazione del punto a) è previsto il "Programma regionale per la diffusione della banda larga" con un investimento di 41 milioni di euro.

Per il punto b) si indica come fondamentale il "Programma regionale per l'alfabetizzazione digitale" che coinvolge soprattutto gli anziani con poca familiarità alle tecnologie, i disoccupati che devono riqualificarsi e ricollocarsi sul mercato del lavoro con l'acquisizione di nuove conoscenze, i lavoratori a bassa scolarità. Inoltre, a supporto dell'ADL vengono stilati il "Piano regionale per lo sviluppo di infrastrutture abilitanti e di servizi digitali" (annuale) e il "Piano regionale per lo sviluppo dell'*e-procurement* in Lombardia" (con lo sviluppo della piattaforma Sintel per l'acquisto di beni, servizi e lavori pubblici da parte delle PPAA lombarde).

In relazione al punto c), è prevista la definizione di modelli e standard tecnologici per l'interoperabilità, con la promozione di linee guida rivolte ad operatori pubblici e privati; inoltre, si pensa alla realizzazione di una Community Network regionale<sup>54</sup> per creare un sistema di standard e di interscambio tra le varie PPAA regionali.

Sugli *open data* (punto d), si parla di iniziative concrete di integrazione tra i vari *database* disponibili, con l'approvazione di opportune linee guida per l'utilizzo di informazioni pubbliche e l'interoperabilità tra banche dati.

Relativamente alla ricerca nell'ICT (punto e), si propone un appalto innovativo per il miglioramento della CRS e l'infrastruttura per l'identità digitale, oltre che un sostegno alle PMI nei processi di innovazione tecnologica.

Infine per la cittadinanza digitale (ultimo punto f) si prevede l'adozione di un "Piano regionale per l'*Open Government*" per l'avvio di iniziative di tipo pilota per lo sviluppo di servizi di pubblica utilità, con strumenti partecipativi e collaborativi.

Gli obiettivi presentati nell'ADL sono sicuramente più ambiziosi di quelli dell'ADU. Ciò è, in un certo senso, "naturale", poiché il contesto lombardo è notevolmente più ricco e più dinamico rispetto ad una regione piccola come l'Umbria. Molti i punti comuni, a partire dalla maggior parte delle linee di intervento; notevoli anche le similitudini nel percorso previsto che prevede anche il coinvolgimento, tra l'altro, degli *stakeholder* del territorio.

--- Regione Emilia-Romagna

La Regione Emilia-Romagna ha approvato il PTER (Piano Telematico dell'Emilia-Romagna) per il triennio 2007-2009 prima, per quello 2011-2013 poi, per favorire lo sviluppo territoriale della S.I. La programmazione è infatti prevista ogni tre anni attraverso la definizione di apposite linee guida.

---

<sup>54</sup> È presente la Rete Regionale Lombarda (RRL), infrastruttura di interconnessione telematica utilizzabile dagli Enti lombardi (è un'articolazione del SPC). Non è ancora stata formalizzata (come da Rapporto RIIR 2012, vedi bibliografia, pag. 33-34). Oltre alla totalità dei Comuni, Province e Comunità Montane della regione, vi aderiscono Enti sanitari, Unioni di Comuni, aziende di servizio, biblioteche, enti sovra-comunali, enti statali periferici, forze armate, giustizia, istruzione.

---

In precedenza, era stata promulgata una legge regionale per lo sviluppo della S.I.<sup>55</sup>

Nel PiTER attualmente in vigore (2011-2013) per ogni tipologia di azione sono previste valutazioni prima (*ex-ante*), durante (*in itinere*) e al termine dell'intervento (*ex-post*) con il coinvolgimento degli Enti Locali della Regione.

Le cinque linee guida riguardano:

- a) diritto di accesso alle reti tecnologiche (contrasto al *digital divide*, soprattutto per le aree di montagna e a scarsa densità abitativa);
- b) diritto di accesso all'informazione e alla conoscenza (contrasto al *knowledge divide*, per aumentare l'alfabetizzazione per l'utilizzazione delle tecnologie e delle reti, sia per i cittadini, sia per le imprese; promozione della scuola digitale, degli *open data*, per favorire l'accessibilità e l'*e-inclusion*);
- c) diritto di accesso ai servizi alla persona e alle imprese (favorire la dematerializzazione, l'identità digitale, il *co-design* e la multicanalità);
- d) diritto di accesso ai dati, con la realizzazione di un catalogo degli *open data* e dei servizi di interoperabilità, al fine di realizzare una vera e propria ricognizione dei dati pubblici e rendendoli disponibili; sostegno alla pratica del riuso;
- e) intelligenza diffusa nel territorio urbano (rendere più sostenibile la qualità della vita nelle città, per ottimizzare i tempi e le risorse disponibili; ad esempio, la rete a banda larga della PA gestita dalla società *in house* Lepida, le reti di sensori del traffico, la rete radiomobile digitale R3 per le emergenze).

La Community Network Emilia-Romagna è un sistema di servizi, standard e modelli di scambio che permette a tutti gli enti presenti sul territorio della regione di potere lavorare per lo sviluppo della S.I. e dei processi innovativi<sup>56</sup>. È la più attiva d'Italia come funzioni offerte, nei processi e nei servizi condivisi<sup>57</sup>.

La Regione ha promosso un sistema di identità federata denominato FedERa, a cui aderisce la totalità degli enti della *Community Network*<sup>58</sup>.

Come nel caso lombardo, l'Emilia-Romagna ha già realizzato il fascicolo sanitario elettronico (anche se ancora in fase sperimentale per la popolazione coinvolta). Di rilievo inoltre i progetti realizzati nell'ambito scolastico, tra i quali l'anagrafe regionale degli studenti.

Di particolare interesse, la realizzazione del portale regionale *Open Ricostruzione*<sup>59</sup>, per tenere traccia, attraverso grafici ed altri strumenti, delle modalità di spesa delle risorse donate per permettere la ricostruzione negli oltre 50 Comuni colpiti dal terremoto del 2013.

Complessivamente, il ruolo svolto da due regioni all'avanguardia sui temi della digitalizzazione, come sono appunto la Lombardia e l'Emilia-Romagna, è ben superiore a quello svolto dall'Umbria, proprio per il differente "peso" all'interno dell'economia italiana. Anche se, a mio giudizio, l'Umbria compensa eventuali carenze in campo industriale e aziendale con una ben nota tradizione turistica e culturale.

---

<sup>55</sup> L.R. n. 11 del 24/05/2004.

<sup>56</sup> Rapporto RIIR 2012, vedi bibliografia, pag. 33. La Community Network Emilia-Romagna è stata formalizzata nella L.R. n. 4/2010.

<sup>57</sup> Rapporto RIIR 2012, già cit., pag. 32.

<sup>58</sup> Rapporto RIIR 2012, già cit., pag. 59.

<sup>59</sup> [www.openricostruzione.it](http://www.openricostruzione.it)

---

## Il centro Italia: le esperienze della Toscana e delle Marche

--- Regione Toscana

L'Agenda Digitale Toscana (ADT) nasce da una delibera di Giunta sui temi della S.I. e della conoscenza per il quadriennio 2012-2015<sup>60</sup>. In precedenza, tramite legge regionale<sup>61</sup>, sono stati definiti i processi che favoriscono l'innovazione tecnologica e gli impatti di tipo organizzativo nelle PPA del territorio della regione; all'art. 7 della legge di cui sopra si precisa che il Consiglio regionale approva su proposta della Giunta il “*Programma regionale per la promozione e lo sviluppo dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza*”, tenendo conto degli indirizzi e dei documenti programmatici della Rete Telematica Regionale Toscana (RTRT) che è la *Community Network* toscana (tra i vari enti vi aderiscono anche le aziende sanitarie e ospedaliere, le università e i centri di ricerca, i parchi e le riserve naturali).

Nel 2009 sono state promulgate altre due leggi regionali strettamente correlate ai temi della digitalizzazione e precisamente la legge di semplificazione<sup>62</sup> e la legge di istituzione del sistema informativo e statistico regionale<sup>63</sup> (cittadinanza elettronica).

Gli obiettivi proposti dall'ADT sono i seguenti:

- a) costruire e rendere fruibili ai cittadini le infrastrutture tecnologiche per lo sviluppo delle comunità intelligenti (*smart communities*);
- b) dare impulso e sviluppo ai dati aperti (*open data*);
- c) migliorare i servizi forniti dalla PA a cittadini e imprese rafforzando gli applicativi disponibili (*e-government*);
- d) incoraggiare la diffusione del *cloud computing* per le attività e i servizi della PA;
- e) incoraggiare la domanda di beni e servizi innovativi basati su tecnologie digitali per gli acquisti pubblici e gli appalti;
- f) favorire l'accesso alla rete internet in grandi spazi pubblici (scuole, università, spazi urbani, locali pubblici in genere);
- g) investire nelle tecnologie digitali per favorire i sistemi scolastico e universitario, per offrire una proposta didattica ed educativa che tenga conto dei mutamenti presenti nella nostra società.

Gli obiettivi appena esposti sono stati sintetizzati nelle quattro direzioni denominate:

- e.comunità (politiche per l'accesso alla rete);
- e.servizi (politiche per l'offerta di servizi);
- e.competitività (politiche per uno sviluppo economico sostenibile);
- infrastrutture (diffusione della banda larga<sup>64</sup>, interventi per completare e migliorare la RTRT).

---

<sup>60</sup> Deliberazione Consiglio Regionale n. 104/2012. Si veda la bibliografia.

<sup>61</sup> L.R. n. 1/2004. Si veda in bibliografia.

<sup>62</sup> L.R. n. 40/2009. Si veda in bibliografia.

<sup>63</sup> L.R. n. 54/2009. Anche per questa legge regionale, si veda in bibliografia.

<sup>64</sup> Facendo anche seguito al Progetto “Banda Larga nelle Aree rurali della Toscana”, per l'abbattimento del *digital divide* regionale, inizialmente previsto nel periodo 2007-2010, come da D.G.R. Regione Toscana n. 4/2006. Successivamente, la Regione Toscana ha stilato un accordo con il MISE il 18/02/2013 per la realizzazione del Progetto “Banda larga II livello”, in particolare per le aree di montagna, che prevede di eliminare totalmente il divario digitale toscano entro il 2014. Si può seguire l'aggiornamento settimanale dello stato di avanzamento lavori delle zone ancora sprovviste della banda larga, suddivise per comune e località, al link: [http://web.rete.toscana.it/bandalarga/resources/cms/documents/SAL\\_centrali\\_Infratel\\_new.pdf](http://web.rete.toscana.it/bandalarga/resources/cms/documents/SAL_centrali_Infratel_new.pdf)

---

È del tutto evidente che l'ADT, oltre ad un cambiamento di tipo tecnologico, punti innanzitutto ad un mutamento culturale e organizzativo (come nel caso dell'agenda umbra), con il coinvolgimento degli enti pubblici, del mondo della scuola, delle università e dei centri di ricerca, delle imprese, individuare occasioni di sviluppo, cogliendo nuove opportunità. In tale ambito, la Regione Toscana diviene un ente di coordinamento per tutte le altre PPAA del territorio.

Inoltre, rendere fruibili servizi in modalità interamente telematica, consente di migliorare il rapporto tra i cittadini e le imprese con le PPAA della regione.

Recentemente sono state approvate con delibera le linee guida sugli *open data*<sup>65</sup>, per mezzo delle quali, tra l'altro, si promuove la collaborazione di cittadini e imprese, valorizzando i dati aperti in un apposito Catalogo regionale e favorendo la pratica del riuso.

Con lo stesso atto è stata approvata inoltre la istituzione di un'apposita sezione del sito istituzionale<sup>66</sup> dedicata ai dati aperti, alimentata da un'apposita piattaforma messa a disposizione degli enti territoriali per la gestione e la trasformazione dei dati in formato aperto. Tale processo di pubblicazione dei dati investe pienamente le strutture regionali, che devono essere promotrici della identificazione dei dati, pubblicandoli solo dopo un'opportuna analisi dei *dataset* specificati.

La legge regionale di semplificazione toscana<sup>67</sup> ha alcune analogie con la legge umbra<sup>68</sup>; in particolare, il Titolo III prevede "*Interventi di semplificazione di carattere settoriale*", con azioni specifiche quali ad esempio la fatturazione elettronica e l'abolizione di certificati in materia igienico-sanitaria.

La legge regionale umbra ha un'attenzione particolare ai temi legati alla digitalizzazione al suo Capo III ("*Sviluppo dell'amministrazione digitale*") che prevede anche un fondo per gli Enti locali territoriali, come già riferito in precedenza a proposito del SUAP/SUAPE.

Diversamente dal contesto umbro, però, gli enti della *Community network* della Toscana non dispongono ancora in via ufficiale di un sistema di identità federata<sup>69</sup>.

Di un certo rilievo anche alcune iniziative legate al contesto scolastico e della formazione, con progetti di collegamento di scuole in rete e per un uso più consapevole di internet tra gli studenti.

### --- Regione Marche

Anche le Marche hanno elaborato una propria agenda regionale, l'Agenda Digitale Marchigiana (ADM), con l'obiettivo principale di definire un nuovo piano regionale per l'*e-government* e lo sviluppo dell'ICT nel territorio, per rendere coerenti tra di loro tutti i progetti realizzati e in corso<sup>70</sup>.

---

<sup>65</sup> D.G.R. Toscana n. 23/2013.

<sup>66</sup> [www.regione.toscana.it/opendata](http://www.regione.toscana.it/opendata)

<sup>67</sup> L.R. Toscana n. 40/2009, già cit.

<sup>68</sup> L.R. Umbria n. 8/2011, già cit.

<sup>69</sup> FED-Umbria è il sistema di identità digitale della PA in Umbria (per maggiori dettagli si veda <http://identity.pa.umbria.it/idm/user/anonListaServizi.jsp>). A dire il vero, l'Umbria ha ancora numerose difficoltà applicative al riguardo (anche se dal 1 gennaio 2013, tramite FED, è stata completamente dematerializzata la procedura relativa agli atti di Giunta, con la firma elettronica avanzata, la f.e.a., per l'istruttore e il responsabile del procedimento, e la firma digitale per la sottoscrizione del dirigente). La Regione Toscana ha previsto un analogo sistema denominato ARPA (come da Rapporto RIIR 2012, già cit., pag. 35).

<sup>70</sup> In particolare, i progetti MCloud (*cloud computing* basato sul modello *SaaS*, per erogare servizi ad alto contenuto tecnologico alla PA, alle imprese e ai cittadini, migliorare l'integrazione dei servizi esistenti, nonché creare una rete regionale di ricerca scientifica e tecnologica), NESSO (realizzazione di una piattaforma che fornisca in formato aperto i dati delle banche regionali), NGN (*Next Generation Network* – copertura con banda larga entro il 2020 di tutto il territorio regionale).

---

Il percorso relativo ai temi della S.I. inizia fin dal 2000, con una Delibera di Giunta<sup>71</sup> che istituisce il Comitato Interistituzionale incaricato di proporre le linee guida del “Piano di Azione Regionale per la Società dell’Informazione e della Conoscenza” (PARSIC). Nel 2002 viene approvato il “Piano di azione regionale 2000-2004 per l’E-Government”<sup>72</sup>.

Nell’ADM sono considerati fondamentali i temi, già visti in precedenza, come il riuso, gli *open data*, l’alfabetizzazione informatica, le *smart cities* e le *smart communities*; l’obiettivo principale è di coinvolgere tutti gli *stakeholder* per creare servizi innovativi, sviluppare le imprese e l’occupazione, accedendo ai finanziamenti nazionali e comunitari.

La *Community Network* regionale è la Rete Telematica Regione Marche (RTRM) a cui aderisce la totalità degli enti marchigiani, comprese le aziende sanitarie e ospedaliere, le Università, i Centri per l’impiego, per un totale di 311 enti<sup>73</sup>.

Riguardo alle infrastrutture, è stato stilato un apposito piano telematico<sup>74</sup> per sviluppare la banda larga e ridurre il *digital divide* nel periodo 2008-2013.

Al sistema di identità federata denominato *FedCoesion* aderisce quasi il 60% degli enti aderenti alla *Community Network*<sup>75</sup>.

Così come nel caso umbro, anche nell’agenda marchigiana risulta determinante il ruolo svolto da dirigenti e funzionari della PPAA regionale, chiamati in prima persona a collaborare e a condividere gli obiettivi dell’ADM. Molto attivi i progetti nel campo dell’istruzione scolastica, come l’anagrafe degli studenti e “Scuole in ospedale” volto a migliorare l’istruzione degli alunni ospedalizzati. Toscana e Marche hanno svolto un ruolo più attento al mondo della scuola rispetto all’Umbria.

## **Il sud Italia: le esperienze della Puglia e della Basilicata**

--- Regione Puglia

La Giunta Regione Puglia già dal 2007 ha stabilito le sue strategie per il settennato 2007-2013<sup>76</sup>; tra gli obiettivi e gli ambiti di intervento, risulta prioritaria la diffusione delle nuove tecnologie dell’informazione e la diffusione della S.I. per i cittadini, per le imprese, come strumento di lotta all’esclusione sociale e per il raggiungimento di una migliore qualità della vita<sup>77</sup>. Con successiva deliberazione<sup>78</sup>, la Giunta pugliese ha indicato gli assi di sviluppo complessivi del territorio, sia in termini infrastrutturali (banda larga) sia in termini di servizi digitali ai cittadini e alle imprese<sup>79</sup>.

---

<sup>71</sup> D.G.R. Marche n. 2088/2000.

<sup>72</sup> D.G.R. Marche n. 963/2002.

<sup>73</sup> Rapporto RIIR 2012, già cit., pag. 34-35.

<sup>74</sup> Delibera del Consiglio Regionale n. 95 del 15/07/2008, si veda la bibliografia.

<sup>75</sup> Rapporto RIIR 2012, già cit., pag. 59.

<sup>76</sup> D.G.R. Puglia n. 1139/2006, Documento strategico della Regione Puglia 2007-2013.

<sup>77</sup> Si vedano in particolare pagg. 59-60 e pag. 75 e segg. del documento.

<sup>78</sup> D.G.R. Puglia n. 508/2010.

<sup>79</sup> Il Presidente della Regione Puglia Nichi Vendola ha rilanciato recentemente l’Agenda digitale, come “elemento centrale e trainante nelle future politiche di sviluppo”, data “l’importanza dei temi della crescita digitale, come leva per lo sviluppo economico e la promozione del diritto alla cittadinanza digitale”. [Dal sito istituzionale della Regione Puglia, <<Vendola: “L’Agenda digitale al centro delle future politiche di sviluppo”>> del 24/07/2013, dopo un incontro del Presidente con il Ministro per la Coesione Territoriale. <http://www.regione.puglia.it/index.php?page=pressregione&copz=display&id=15909>]

---

La Giunta attualmente in carica ha attivato investimenti per la ricerca, l'innovazione e le imprese, dando vita ad esempio al progetto dei *Living Labs* ICT<sup>80</sup> (laboratori viventi), laboratori di ricerca e sviluppo di prodotti e servizi, con il coinvolgimento attivo degli utenti finali. Si tratta, sinteticamente, di depositare in un apposita sezione del sito<sup>81</sup>, una breve descrizione di un problema concreto (al quale si ritiene possa essere data una risposta tramite l'ICT); le varie PMI del settore, attiveranno i laboratori per affrontare e magari risolvere la problematica presentata. Sicuramente, la modalità di risoluzione delle criticità presenti è molto innovativa e basata sulla condivisione e compartecipazione di vari soggetti.

Una delle maggiori criticità attualmente presenti nella regione è il superamento del *digital divide* che arriva quasi al 60% del territorio pugliese<sup>82</sup>. È per questo che è stato avviato il progetto per la stesura della banda ultra larga "*Verso la NGAP - Next Generation Apulia*", con azioni nelle PPAA, nelle aree industriali e nelle scuole<sup>83</sup> (da completare entro il 2020).

Nella Regione è presente la Community Network, denominata Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione Regionale (RUPAR) – SPC, istituita con D.G.R. nel 2008<sup>84</sup>. Gli enti aderenti sono circa il 70% dei comuni e la metà delle province pugliesi<sup>85</sup>.

Recentemente, il Consiglio regionale della Regione Puglia ha approvato all'unanimità una legge sul software libero<sup>86</sup>, fra i cui aspetti principali vi è quello di utilizzare "*esclusivamente formati liberi per la diffusione di documenti in formato elettronico, avviando nel contempo iniziative destinate al completo utilizzo di formati liberi anche per la produzione interna dei documenti*"<sup>87</sup>. Inoltre nell'ambito del Piano triennale di informatizzazione, la valutazione di fattibilità deve "*tener conto del costo totale del possesso della piattaforma, ivi incluso il costo di manutenzione [...], del potenziale interesse di altre amministrazioni e di terzi al riuso dei programmi informatici*"<sup>88</sup>. Le Comunità di pratica promuovono, tra l'altro, il riuso di esperienze di *sw* libero nella PA e nelle imprese<sup>89</sup>.

Nella legge si favorisce l'acquisizione e l'utilizzo di *sw* libero da parte degli enti, la massima diffusione dei programmi informatici sviluppati come *sw* libero da o per conto degli enti, oltre alla cooperazione tra amministrazioni della Regione nella realizzazione di *sw* libero per soddisfare bisogni condivisi.

Molti i progetti su scuola e università digitale, in particolare per la diffusione delle opportunità offerte dalle tecnologie ICT, per le scuole in rete, per l'anagrafe scolastica, l'università digitale e i servizi WiFi<sup>90</sup>.

---

<sup>80</sup> Per maggiori dettagli si veda il sito [livinglabs.regione.puglia.it](http://livinglabs.regione.puglia.it).

<sup>81</sup> [www.sistema.puglia.it/portal/page/portal/SistemaPuglia/LivingLabs](http://www.sistema.puglia.it/portal/page/portal/SistemaPuglia/LivingLabs), alla sezione "Mappatura dei fabbisogni".

<sup>82</sup> Rapporto RIIR 2012, già cit., pag. 11.

<sup>83</sup> Si vedano pagg. 26-29 del citato documento.

<sup>84</sup> D.G.R. Puglia n. 1880/2008.

<sup>85</sup> Rapporto RIIR 2012, già cit., pag. 34.

<sup>86</sup> L.R. Puglia n. 20/2012, si veda in bibliografia.

<sup>87</sup> L.R. Puglia n. 20/2012, art. 5, c. 1.

<sup>88</sup> L.R. Puglia n. 20/2012, art. 9, c. 5.

<sup>89</sup> L.R. Puglia n. 20/2012, art. 17, c. 2, lett. a).

<sup>90</sup> Rapporto RIIR 2012, già cit., pag. 101-102.

---

--- Regione Basilicata

Fin dal 1996 la Basilicata ha emanato una legge regionale<sup>91</sup> per la promozione e lo sviluppo della S.I., con la quale sono stati introdotti alcuni temi, come il telelavoro, all'avanguardia per l'epoca. Nel 2009, con delibera di Giunta<sup>92</sup>, è stata indicata la strategia sulla S.I. e sulla ricerca e innovazione con cui, in particolare, è stato affrontato il problema del superamento del divario digitale (la Basilicata è una delle regioni con maggior *digital divide*, quelle caratterizzate da una orografia più sfavorevole, insieme a Molise, Calabria, Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Trentino<sup>93</sup>). Di recente, però, sono stati compiuti notevoli passi in avanti grazie anche al “*Piano No Digital Divide – 2008-2013*” e ad un apposito bando pubblico<sup>94</sup>.

Si registra anche un buon livello di informatizzazione della PA lucana, in aumento rispetto al recente passato; per contro, ancora bassa la percentuale di amministrazioni pronte ai pagamenti *on line*.

Anche nella realizzazione della “*Community Network Regione Basilicata*” sono stati conseguiti miglioramenti, con la disciplina della Rete Telematica Regionale della Basilicata RUPAR<sup>95</sup>. Ad essa aderiscono ben 250 enti e cioè la totalità degli enti regionali con l'aggiunta delle ASL e Aziende Ospedaliere, delle scuole e delle Università, dei Centri per l'Impiego, del settore Parchi e Riserve naturali, nonché delle Prefetture e degli uffici della Polizia Municipale dislocati sul territorio. Nessuno degli enti aderisce ad un sistema di autenticazione federata.

Sono state attivate nuove porte di dominio grazie anche al progetto BAS-ANAG sulla circolarità anagrafica delle informazioni regionali<sup>96</sup>, che ha coinvolto lo sviluppo di servizi in cooperazione con gli Enti locali (in particolare, il sistema di protocollazione informatica, con l'adeguamento di standard di interoperabilità e di cooperazione applicativa<sup>97</sup>).

Riguardo gli *open data*, sono stati pubblicati su un portale dedicato (RSDI - geoportale della Basilicata<sup>98</sup>) una serie di *dataset* geografici, notevoli per quantità.

Nel campo dell'*e-health*, il FSE è in fase di sperimentazione.

La Basilicata ha una dimensione territoriale comparabile a quella dell'Umbria, anche se con una presenza maggiore di zone di montagna e, conseguentemente, una fascia di popolazione difficilmente raggiungibile dalla banda larga e da internet.

---

<sup>91</sup> L.R. Basilicata n. 53/1996, composta da soli undici articoli.

<sup>92</sup> D.G.R. Basilicata n. 208/2009, relativa al periodo 2007-2013; pag. 17 e pag. 34-42.

<sup>93</sup> Ancora dal Rapporto RIIR 2012, pag. 38.

<sup>94</sup> D.G.R. Basilicata n. 1591/2011.

<sup>95</sup> Si veda in proposito una breve scheda informativa sulla RUPAR Basilicata al link: <http://www.crc.basilicata.it/modules/wfsection/article.php?articleid=76>

<sup>96</sup> D.G.R. n. 1557/2009.

<sup>97</sup> Come ben evidenziato nel già citato Rapporto RIIR 2012, pag. 44.

<sup>98</sup> [rsdi.regione.basilicata.it/geoserver/www/annuario/Index.html](http://rsdi.regione.basilicata.it/geoserver/www/annuario/Index.html)

---

## Agenda Digitale: quale futuro per l'Italia e per l'Umbria?

Da quanto è stato sottolineato, risulta che nei prossimi anni le principali centrali di spesa pubblica, come il MEF, gli enti previdenziali (l'INPS, *in primis*), le Aziende sanitarie e ospedaliere, alimenteranno con investimenti le politiche di innovazione nel settore dell'ICT.

Inoltre, gli scenari di innovazione saranno fortemente condizionati dall'attuazione di alcune normative che prevedono procedure di semplificazione delle strutture amministrative, come, per esempio, l'attuazione del titolo V della Costituzione (la trasformazione dello Stato in senso "federale" in particolare nei campi della fiscalità e dell'istruzione scolastica).

La situazione di persistente crisi economica farà sì che il MEF e tutte le strutture ad esso connesse (incluse le Agenzie e società come SOGEI e CONSIP) avranno un ruolo primario di indirizzo nelle politiche di innovazione. Al MEF, si affiancheranno il MIUR e il MISE.

Fondamentale sarà anche il ruolo delle risorse umane presenti nelle "nostre" PPAA, con nuove modalità di gestione che possono valorizzarlo, oltre che ad una reale valutazione legata più alla realizzazione effettiva degli obiettivi (e magari meno condizionata dalla "simpatia" o meno di qualche dirigente). Ma è solo un auspicio.

Riguardo alle varie agende digitali regionali, si passerà poi dalla fase attuale, nella quale le regioni rendono operative le azioni per il raggiungimento degli obiettivi delle singole agende, ad un periodo di maggiore collaborazione interregionale; tutto questo per evitare che ciascun territorio operi in maniera "troppo" indipendente (anche se naturalmente l'autonomia delle regioni non è in discussione), ma l'auspicio è che si operi proprio nello spirito delle agende che deve essere di profonda collaborazione e di sana compartecipazione. In questo senso credo che il ruolo di coordinamento del CISIS e della Conferenza Stato Regioni sia essenziale.

È ancora da chiarire, invece, il ruolo della nascente Agenzia per l'Italia Digitale<sup>99</sup> (AgID), nata principalmente dalle ceneri di DigitPA. Il nuovo governo in carica, presieduto dall'on. Enrico Letta, secondo alcune indiscrezioni di stampa<sup>100</sup>, avrebbe l'intenzione di ripristinare il Dipartimento per la digitalizzazione della PA e per l'innovazione tecnologica (Ddi) della Presidenza del Consiglio, in quanto sarebbe l'unica struttura che al momento avrebbe ancora dei fondi a disposizione per attuare progetti nel campo digitale programmati dal precedente governo Monti. Recentemente (giugno 2013), lo stesso Presidente del Consiglio, ha nominato l'ing. Francesco Caio<sup>101</sup> commissario governativo sui temi dell'Agenda Digitale.

Alcune disposizioni inserite nel cosiddetto "Decreto Fare"<sup>102</sup> cercano di chiarire gli aspetti relativi al ruolo assunto da Caio rispetto all'incarico di direttore dell'AgID assunto attualmente dall'ing.

---

<sup>99</sup> L'Agenzia per l'Italia Digitale (Ag.I.D.) è stata istituita con il Decreto legge del 22/06/2012, n. 83, recante "*Misure urgenti per la crescita del Paese.*", artt. 19-22 e il cui statuto è stato approvato con DPCM del 08/03/2013. Ha assorbito una serie di soggetti pubblici operanti nel campo della digitalizzazione e informatizzazione della PA e, tra gli altri, DigitPA (ex CNIPA, Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione; a sua volta ex AIPA, Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione). Lo statuto sarebbe stato ritirato dal governo in carica il 24/04/2013 in quanto in palese contraddizione con i tempi di *spending review*. Staremo a vedere.

<sup>100</sup> [www.corrierecomunicazioni.it/pa-digitale/21238\\_agenzia-digitale-si-blocca-lo-statuto-rinasce-il-ddi.htm](http://www.corrierecomunicazioni.it/pa-digitale/21238_agenzia-digitale-si-blocca-lo-statuto-rinasce-il-ddi.htm)

<sup>101</sup> Al momento, è nota la nomina da parte di Caio di tre esperti che lo affiancheranno nel suo compito. Si tratta di Francesco Sacco della Bocconi, Luca De Biase della Fondazione Ahref e Benedetta Rizzo.

<sup>102</sup> dl n. 69/2013. In particolare artt. 13 e segg. (che modifica l'art. 47 del dl n. 5 del 09/02/2012).

---

Agostino Ragosa. Viene ridefinita la *governance* dell'AgID, prevedendo che la cabina di regia per l'attuazione della stessa Agenzia sia presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri (o da un suo delegato). La cabina di regia è composta da alcuni Ministri e dovrà presentare al Parlamento una relazione in cui, tra l'altro, saranno definite le risorse necessarie all'attuazione dell'ADI, tracciando un quadro complessivo dei programmi già avviati e del loro stato di avanzamento. Sarebbe, quindi, che l'AgID dovrà essere "sorvegliata" dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. A parte tutto questo, comunque, risulta chiaro che un soggetto nazionale deve avere un ruolo di rilievo nella gestione dell'Agenda Digitale nazionale e di quelle regionali, compito arduo e articolato.

## Glossario

ADE – Agenda digitale europea

ADI – Agenda digitale italiana

ADL – Agenda Digitale Lombarda

ADU – Agenda digitale dell'Umbria

ANCI – Associazione Nazionale Comuni Italiani

ANPR – Anagrafe nazionale della Popolazione Residente

APQ – Accordo di Programma Quadro

*Back end* – programma con cui l'utente interagisce in modo indiretto con l'utilizzo di un applicativo *front end* (in una struttura di tipo *client/server* il *b.e.* è il *server*)

*Back office* - comprende sia le attività di gestione dell'organizzazione (come i servizi degli Affari Generali e il Personale), sia quelle di gestione dei procedimenti amministrativi

Banda larga – si tratta delle connessioni che in modo orientativo hanno velocità superiore a 2 *Mbps*

*Brainware* - realizzazione di *hardware* e *software* efficienti, grazie all'intelligenza dell'uomo

BUR – Bollettino Ufficiale della Regione Umbria

CAD - Codice dell'Amministrazione Digitale (D.Lgs. n. 82/2005)

CCOS – Centro di Competenza sull'Open Source

CIE – Carta di Identità Elettronica

CIPE – Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica

CISIS – Centro Interregionale per i Sistemi informatici, geografici e statistici; esso svolge attività di supporto e di istruttoria tecnica per la Conferenza dei Presidenti, attività di confronto e di collaborazione tra le regioni per l'attuazione e lo sviluppo dei sistemi informatici geografici e statistici, la realizzazione di "prodotti" di interesse generale, la realizzazione di iniziative di informazione e di formazione e il supporto a esigenze specifiche di uno o più soci<sup>103</sup>

*Cloud computing* - risorse *hardware* e *software* distribuite nella "nuvola" digitale e residenti in *datacenter* ad alta capacità e affidabilità, per ottenere anche risparmi nella gestione dei servizi e nella manutenzione dei dispositivi e degli applicativi. Si distinguono i servizi C.c.: *SaaS*, *DaaS*, *HaaS*, *IaaS*, *PaaS* (vedi)

CMSI – Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione

CNIPA – Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (poi: DigitPA; oggi AgID, Agenzia per l'Italia Digitale)

---

<sup>103</sup> Dal sito del CISIS: <http://www.cisis.it/informazioni.html>

---

CNS – Carta Nazionale dei Servizi

*co-design* – progettazione partecipata dei servizi digitali con il contributo diretto di cittadini e imprese

*Community Network* – rete di *governance* territoriale per la condivisione di servizi infrastrutturali tra enti; le amministrazioni che aderiscono alla C.n. hanno accesso ad una porta di dominio, in modo diretto o indiretto, per lo scambio di dati e servizi in cooperazione applicativa

Comunità di pratica – gruppo che agisce nella *Community Network* e riguardante una specifica tematica, avente l'obiettivo di condividere esperienze per migliorare la propria attività lavorativa

Conferenza Stato Regioni – opera nell'ambito della comunità nazionale per favorire la cooperazione tra l'attività dello Stato e quella delle Regioni e le Province Autonome, costituendo la “sede privilegiata” della negoziazione politica tra le Amministrazioni centrali e il sistema delle autonomie regionali<sup>104</sup>

CONSIP – centrale acquisti per la PA; è una S.p.A. del MEF

Continuità operativa (CO) – insieme di attività volte a ripristinare lo stato del sistema informatico (o parte di esso) compresi gli aspetti fisici e organizzativi e le persone necessarie al suo funzionamento, con l'obiettivo di riportarlo alle condizioni antecedenti a un evento disastroso<sup>105</sup>

Cooperazione applicativa – capacità della quale si avvalgono uno o più sistemi informativi di avvalersi dell'interscambio automatico di informazioni tra loro. Un applicativo nel corso dell'elaborazione può così utilizzare un'informazione elaborata da un'altra applicazione (ad esempio, l'utilizzo dei dati anagrafici, presenti nel comune di residenza di un cittadino, da parte di un *software* in campo sanitario). La C.a. ha luogo effettivamente se ciò avviene in modo automatico.

CRS – Carta Regionale dei Servizi, che consente l'accesso a tutti i servizi on line delle PPAA

.csv – (*comma separated values*) formato di file basato su file di testo, utilizzato per importare ed esportare tabelle di dati (in particolare, importando e/o esportando in fogli elettronici e *database*). Questo formato è una linea di testo nella quale non viene specificata una codifica di caratteri (presenti, ad esempio, nei fogli elettronici), come il carattere di fine linea e il separatore tra campi

*DataS* – (*Data as a Service*) servizio *web* che mette a disposizione dell'utente i dati come se fossero presenti su un disco locale

DAR – Dipartimento per gli Affari regionali

*Database* – banca dati, base dati; è un archivio di dati contenente informazioni strutturate, collegate tra di loro in modo logico (d. relazionale, d. gerarchico, d. reticolare, d. a oggetti). Una corretta gestione ed organizzazione del d. permette un uso efficiente dei dati contenuti al suo interno

*Datacenter* – luogo fisico attrezzato con tutte le infrastrutture e gli impianti di base idonei ad alloggiare i principali elaboratori elettronici delle informazioni di una o più enti, oltre ai sistemi di telecomunicazione e di memorizzazione<sup>106</sup>

Dematerializzazione – iniziative che hanno come fine la semplificazione dei processi di un ente, con l'obiettivo di eliminare il cartaceo

*Digital divide* – (o divario digitale) il divario esistente tra chi ha accesso effettivo alle tecnologie dell'informazione (in particolare personal computer e internet) e chi ne è escluso, in modo parziale o totale. I motivi di esclusione possono essere dovuti alle condizioni economiche, al livello d'istruzione, alla qualità delle infrastrutture, alle differenze di età o di sesso, all'appartenenza a diversi gruppi etnici, alla provenienza geografica. Il termine indica anche disparità nell'acquisizione di risorse o capacità necessarie a partecipare alla società dell'informazione. Il divario può essere inteso sia rispetto a un singolo paese sia a livello globale

*Disaster recovery* (DR) – l'insieme di misure tecnologiche, organizzative e logistiche per il ripristino di sistemi, dati e infrastrutture necessarie all'erogazione di servizi, a fronte di gravi emergenze che ne intacchino la regolare attività

DIT – Dipartimento per l'Innovazione Tecnologica

D.G.R. – Delibera Giunta Regionale

*e-citizen* - programma di formazione di base, rivolto a tutti i cittadini per aiutarli ad usufruire dei servizi *on line*,

---

<sup>104</sup> Dal sito [www.statoregioni.it](http://www.statoregioni.it)

<sup>105</sup> Definizione tratta da [www.digitpa.gov.it/fruibilita-del-dato/continuita-operativa](http://www.digitpa.gov.it/fruibilita-del-dato/continuita-operativa)

<sup>106</sup> Rielaborazione della definizione presente in [en.wikipedia.org/wiki/Data\\_center](http://en.wikipedia.org/wiki/Data_center)

---

principalmente quelli forniti dalla PA

*e-commerce* (commercio elettronico) – insieme di applicativi dedicati alle transazioni per la commercializzazione di beni e servizi *on line*

*e-business* (imprenditoria elettronica) – tutte le attività di carattere economico che si svolgono tramite internet

*e-government* (*e-gov*) – interventi per l'amministrazione digitale e la semplificazione

*e-health* – insieme di risorse, soluzioni e tecnologie informatiche di rete applicate alla salute ed alla sanità

*e-inclusion* – integrazione digitale, cioè partecipazione di tutta la cittadinanza alla S.I.

*e-procurement* - (*Electronic Procurement*) o “approvvigionamento elettronico”, indica quell'insieme di tecnologie, procedure, operazioni e modalità organizzative, che permettono l'acquisizione di beni e servizi on-line (può intendersi anche come commercio elettronico)

FAS – Fondo per le Aree Sottoutilizzate

FESR – Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

Filiera amministrativa – insieme omogeneo e coordinato di processi di lavoro tesi all'erogazione di servizi da parte di un'amministrazione

*Front end* - acquisizione ed elaborazione dei dati di ingresso, in modo da renderli utilizzabili dal *back end*

FSC – Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (ex-FAS nella nuova programmazione comunitaria 2014-2020)

FSE – Fondo Sociale Europeo (nel contesto dei fondi comunitari); altrimenti: Fascicolo Sanitario Elettronico

*Governance* – (governo di impresa) insieme di regole, leggi, regolamenti che disciplinano la gestione di un ente, una società, un'organizzazione in generale

*HaaS* – (*Hardware as a Service*) l'utente invia dati ad un computer che vengono restituiti all'utente iniziale dopo la loro elaborazione

*Hardware* (*HW*) – sono le parti fisiche di un *computer* o di un elaboratore elettronico, componenti elettroniche, meccaniche, elettriche ed ottiche; si contrappone al termine *software*

*IaaS* – (*Infrastructure as a Service*) utilizzo di *hardware* in remoto

ICT – *Information and Communications Technology* (IIC in italiano)

Identità digitale – corrispondenza (biunivoca) tra una persona fisica e i suoi dati di identità

INA-SAIA – Indice Nazionale delle Anagrafi - Sistema di Accesso e di Interscambio Anagrafico

*In house* (società) – società a capitale interamente pubblico che generalmente si occupano della gestione delle reti e erogazione dei servizi pubblici locali

Interoperabilità – prerequisito essenziale per la cooperazione applicativa, è la capacità di due o più sistemi informativi di scambiarsi informazioni e di attivare processi elaborativi nelle rispettive applicazioni. Ciascun sistema informativo può differenziarsi in genere dall'altro per le scelte di implementazione (come il linguaggio di programmazione e il formato dei dati). Un approccio che può garantire l'interoperabilità è per esempio l'adozione di uno stesso formato di interscambio dei dati e di un protocollo di comunicazione condiviso<sup>107</sup>

*Knowledge divide* - mancanza di saperi e di competenze pratiche che impedisce a determinate categorie sociali (ad esempio pensionati, disoccupati, casalinghe, stranieri) di comprendere appieno l'importanza delle reti per sfruttarne opportunità e vantaggi; si tratta, quindi, del divario di conoscenze tra chi usa le tecnologie e gli strumenti di innovazione e chi invece non le impiega e non ha le competenze necessarie

*Mbps* – (o Mbit/s o Mb/s) Megabit per secondo è l'unità di misura relativa alla velocità di trasmissione dei dati in una rete informatica

MEF – Ministero dell'Economia e delle Finanze

MFP – Ministero della Funzione Pubblica

MISE – Ministero dello Sviluppo Economico

MIUR – Ministero della Università e della Ricerca

---

<sup>107</sup> Dal sito [www.progettoicar.it](http://www.progettoicar.it)

---

Multicanalità - accesso ai servizi scegliendo la modalità ritenuta più congeniale alle proprie esigenze

*Open data* – (dati aperti) i dati che presentano le seguenti caratteristiche: sono disponibili secondo i termini di una licenza che ne permetta l'utilizzo da parte di chiunque, anche per finalità commerciali; sono accessibili attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private, in formati aperti, e sono adatti all'utilizzo automatico da parte di programmi per elaboratori e sono provvisti dei relativi metadati; sono resi disponibili gratuitamente attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private, oppure sono resi disponibili ai costi marginali sostenuti per la loro riproduzione e divulgazione. L'AgID può stabilire, con propria deliberazione, i casi eccezionali, individuati secondo criteri oggettivi, trasparenti e verificabili, in cui essi sono resi disponibili a tariffe superiori ai costi marginali<sup>108</sup>

*Open source* – (sorgente aperto) programmi nei quali il codice sorgente è disponibile per l'uso e la modifica; viene realizzata tramite la collaborazione tra programmatori

PA – Pubblica Amministrazione

*PaaS* – (*Platform as a Service*) esecuzione in remoto di una piattaforma *software* per fornire programmi, servizi

PEI - Piano delle Esigenze ICT

PIAT - Programma Integrato di sviluppo per le Aree Terremotate

PPAA – Pubbliche Amministrazioni

PMI – Piccole e Medie Imprese

*Policy* di sicurezza – insieme di regole per la gestione della sicurezza informatica

PON – Piano Operativo Nazionale

POR – Programma Operativo Regionale

POT – Piano Operativo Tematico

PSR – Programma di Sviluppo Rurale

PT – Piano Telematico (regionale)

QSN - Quadro Strategico Nazionale

Riuso – possibilità per una Pubblica Amministrazione di riutilizzare in modo gratuito programmi applicativi sviluppati per conto e a spese di un'altra Amministrazione Pubblica; quest'ultima, dopo il riuso, ne detiene la proprietà tramite il codice sorgente

RUPA - Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione

*SaaS* – (*Software as a Service*) modello di distribuzione del *software* in cui i programmi sono distribuiti su un *server* remoto, spesso un *server web*

S.I. – Società dell'Informazione

*Smart cities* e *Smart communities* – Le città “*smart*” sono spazi urbani entro i quali le comunità residenti (le *communities*) possono incontrarsi, scambiare opinioni, discutere di problemi comuni, avvalendosi di tecnologie all'avanguardia. La *community* funziona anche da stimolo per realizzare ricerche e progetti utili alle pubbliche amministrazioni<sup>109</sup>

*Software* (*SW*) – termine generico che si riferisce a programmi e procedure utilizzati per realizzare una determinata attività; è contrapposto ad *hardware*

SOGEI – Società Generale di Informatica è una S.p.A. che opera nel settore dell'ICT, con servizi per la PA e soprattutto per le Agenzie fiscali legate al MEF

SPC – Sistema Pubblico di Connettività, le infrastrutture e le regole condivise da un insieme di Amministrazioni territoriali al fine di erogare servizi di connettività

*Stakeholder* – soggetto portatore di interesse nei confronti di un'iniziativa o un progetto di carattere economico; si può trattare di clienti, fornitori, finanziatori, collaboratori, gruppi di interesse locali

*Start up* (o *startup*) – operazione con la quale si avvia un'impresa, soprattutto nel settore delle nuove tecnologie

---

<sup>108</sup> In base al D.Lgs. n. 82/2005, art. 68

<sup>109</sup> Dal sito [www.governo.it](http://www.governo.it)

---

SUAP – Sportello Unico per le Attività Produttive  
SUAPE – Sportello Unico per le Attività Produttive e l’Edilizia  
TIC - Tecnologie dell’Informazione e della Comunicazione (in inglese, ICT)  
TSE – Tessera Sanitaria Elettronica (o CSE - Carta Sanitaria Elettronica); TS – Tessera Sanitaria  
UE – Unione Europea (ad oggi 27 paesi; dal 1 luglio 2013 si aggiungerà la Croazia)  
UMTS - *Universal Mobile Telecommunications System*, Sistema mobile universale di telecomunicazioni  
*Wired* – sistemi tradizionali di connessione tra dispositivi elettronici basati su connessioni cablate (opposto a: *wireless*)  
*Wireless* – senza fili; connessione tra dispositivi elettronici senza l’ausilio di cavi

## Indice delle figure

Fig. 1 – Articolazione delle politiche di sviluppo della S.I. con indicazione dei relativi fondi attuativi  
Fig. 2 – Livelli di intervento ed iniziative in atto per la Giunta e per gli enti del territorio umbro  
Fig. 3 – Nuova governance per la Società dell’Informazione  
Fig. 4 – Livelli di programmazione della Società dell’Informazione  
Fig. 5 – Livelli di semplificazione connessi all’e-government  
Fig. 6 – Il contesto umbro dell’ICT  
Fig. 7 – Le missioni dell’ADU e le loro principali caratteristiche  
Fig. 8 – Agenda Digitale 2014-2020, risultati attesi misurabili

## Indice delle tabelle

Tabella 1 – Missioni dell’Agenda Digitale dell’Umbria  
Tabella 2 – Agenda Digitale dell’Umbria: principali interventi realizzati ed in corso  
Tabella 3 – Risultati attesi - Obiettivo Tematico 2 - Agenda Digitale (migliorare l’accesso alle tecnologie dell’informazione e della comunicazione, nonché l’impiego e la qualità delle medesime) (dal documento Accordo di Partenariato per la programmazione 2014-2020)

## Bibliografia

Normativa nazionale:

- L. n. 241 del 07/08/1990 “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”;
- L. n. 150 del 07/06/2000 “Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni”;
- D.Lgs. n. 267 del 18/08/2000, “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali” (T.U.E.L.);
- L. n. 340 del 24/11/2000, “Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1999”;
- DPR n. 445 del 28/12/2000, “Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa. (Testo A.)”
- DPCM del 31/10/2000, “Regole tecniche per il protocollo informatico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 428.”
- Direttiva del Ministro per l’innovazione e le tecnologie del 19/12/2003, “Sviluppo ed utilizzazione dei programmi

- 
- informatici da parte delle pubbliche amministrazioni”;*
- D.Lgs. n. 196 del 30/06/2003, “*Codice in materia di protezione dei dati personali*”;
  - Delibera CNIPA n. 11 del 19/02/2004, “*Regole tecniche per la riproduzione e conservazione di documenti su supporto ottico idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali*”;
  - Direttiva del Ministro per l’innovazione e le tecnologie del 04/01/2005, “*Linee guida in materia di digitalizzazione dell’amministrazione*”;
  - D.Lgs. n. 82 del 07/03/2005, “*Codice dell’Amministrazione Digitale*” (CAD), modificato con dl n. 159 del 04/04/2006 “*Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante codice dell’amministrazione digitale*” e con D.Lgs. n. 235 del 30/12/2010, “*Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante Codice dell’amministrazione digitale, a norma dell’articolo 33 della legge 18 giugno 2009, n. 69*”;
  - L. n. 15 del 05/03/2009 “*Delega al Governo finalizzata all’ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro e alla Corte dei conti*” (legge Brunetta);
  - L. n. 69 del 18/06/2009, “*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*” (in particolare, l’art. 32 sulla pubblicazione degli atti in rete);
  - D.Lgs. n. 150 del 27/10/2009, “*Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*” – cosiddetta “*riforma Brunetta*”;
  - L. n. 183 del 12/11/2011, “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)*” (in particolare l’art. 15 sulla decertificazione);
  - dl n. 5 del 09/02/2012, “*Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*”;
  - L. n. 35 del 04/04/2012, “*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*”;
  - dl n. 95 del 06/07/2012, “*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini (nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario)*”;
  - L. n. 134 del 07/08/2012, “*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, recante misure urgenti per la crescita del Paese*” (in particolare l’art. 18 sull’amministrazione aperta);
  - dl n. 179 del 18/10/2012, “*Ulteriori misure urgenti per la crescita del paese*” detto Decreto “*Crescita 2.0*”;
  - L. n. 221 del 17/12/2012 “*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*”;
  - D.Lgs. n. 33 del 14/03/2013, “*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni*”;
  - dl n. 69 del 21/06/2013, “*Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia.*”.

Documenti, ricerche, rapporti di carattere nazionale:

- RIIR (Rapporto sull’Innovazione nell’Italia delle Regioni) del 2012 – progetti, iniziative e investimenti delle Regioni Italiane per l’Innovazione Digitale, a cura del CISIS (Centro Interregionale per i Sistemi informatici, geografici e statistici);
- “Italia connessa – Agende Digitali Regionali”, Telecom Italia, dicembre 2012;
- Politecnico di Milano/SDA Bocconi, ricerca del 2011 pubblicata al sito:  
[http://agendadigitale.r2.it/wp-content/uploads/2011/04/Modernita-ICT\\_Mgmt-summary.pptx](http://agendadigitale.r2.it/wp-content/uploads/2011/04/Modernita-ICT_Mgmt-summary.pptx);
- Accordo di Partenariato per la programmazione 2014-2020 (versione al 09/04/2013 al link: [www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2013/Sezioni\\_1-3\\_e\\_1-5\\_Accordo\\_di\\_Parteneriato.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2013/Sezioni_1-3_e_1-5_Accordo_di_Parteneriato.pdf));
- “*Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*”, documento di apertura del confronto pubblico presentato il 27/12/2012 dal Ministro per la Coesione Territoriale, d’intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali.
- Reggi Luigi, “L’agenda digitale nella programmazione dei fondi strutturali 2014-2020”, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Torino, 27/03/2013, scaricabile dal sito [www.slideshare.net/rejus/lagenda-digitale-nella-programmazione-dei-fondi-strutturali-2014-2020](http://www.slideshare.net/rejus/lagenda-digitale-nella-programmazione-dei-fondi-strutturali-2014-2020)

---

Normativa, documentazione e siti internet consultati in ambito regionale:

- Regione Lombardia:  
[www.agendadigitale.regione.lombardia.it](http://www.agendadigitale.regione.lombardia.it)
  - D.G.R. n. 8/1238 del 30/11/2005, “Definizione delle Linee Guida Strategiche ICT 2006-2009”;
  - D.G.R. n. IX/2585 del 30/11/2011, “Approvazione Agenda Digitale Lombardia 2012-2015”.
  - Agenda Digitale Lombardia 2012-2015 – Dematerializzazione – Linee Guida per gli Enti Locali;
  
- Regione Emilia-Romagna:  
[www.regionedigitale.net](http://www.regionedigitale.net)  
[www.openricostruzione.it](http://www.openricostruzione.it)
  - L.R. n. 11 del 24/05/2004, “Sviluppo della società dell’informazione”;
  - “Piano Telematico dell’Emilia-Romagna 2011-2013: un nuovo paradigma di innovazione” (P’ITER), le cui Linee Guida sono state approvate il 27/07/2011 con deliberazione assembleare n. 52;
  - L.R. n. 4 del 12/02/2010, “Norme per l’attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno e altre norme per l’adeguamento all’ordinamento comunitario - legge comunitaria regionale per il 2010” (formalizzazione della Community Network Emilia-Romagna).
  
- Regione Toscana:  
[www.regione.toscana.it/agendadigitale](http://www.regione.toscana.it/agendadigitale)  
[www.regione.toscana.it/opendata](http://www.regione.toscana.it/opendata)  
[www.regione.toscana.it/-/progetto-banda-larga-nelle-aree-rurali-della-toscana-](http://www.regione.toscana.it/-/progetto-banda-larga-nelle-aree-rurali-della-toscana-)  
[www.regione.toscana.it/servizi-online](http://www.regione.toscana.it/servizi-online) (punto unico di accesso ai servizi online tramite la CNS oppure la TSE);  
[www.e.toscana.it](http://www.e.toscana.it)  
[dati.toscana.it](http://dati.toscana.it) (piattaforma open data);
  - L.R. n. 1 del 26/01/2004, “Promozione dell’amministrazione elettronica e della società dell’informazione e della conoscenza nel sistema regionale. Disciplina della Rete telematica regionale toscana”;
  - D.G.R. n. 4 del 09/01/2006, “Linee di indirizzo per un Progetto Integrato Regionale: Infrastrutture ICT per la Società dell’Informazione e della conoscenza con particolare riferimento al coordinamento degli interventi relativi a infrastrutture e servizi in banda larga”;
  - L.R. n. 40 del 23/07/2009, “Legge di semplificazione e riordino normativo 2009”;
  - L.R. n. 54 del 05/10/2009, “Istituzione del sistema informativo e del sistema statistico regionale. Misure per il coordinamento delle infrastrutture e dei servizi per lo sviluppo della società dell’informazione e della conoscenza”;
  - *La società dell’informazione e della conoscenza in Toscana*, rapporto 2011, pubblicato nel marzo 2012, a cura della Regione Toscana, Direzione Generale Organizzazione e Risorse, Settore Sistemi Informativi e Servizi, Ufficio Regionale di Statistica;
  - Deliberazione del Consiglio Regionale n. 104 del 04/12/2012, “Programma regionale per la promozione e lo sviluppo dell’amministrazione elettronica e della società dell’informazione e della conoscenza nel sistema regionale 2012 – 2015”;
  - Delibera della Giunta Regionale n. 23 del 21/01/2013, “Realizzazione piattaforma open data e approvazione linee guida recanti criteri generali per gli open data in Regione Toscana”.
  
- Regione Marche: [www.regione.marche.it](http://www.regione.marche.it)  
[www.rete.marche.it](http://www.rete.marche.it)  
[www.marcheinnovazione.it](http://www.marcheinnovazione.it) (sito a cura della Regione Marche per promuovere e stimolare i processi di innovazione tecnologica nella regione e favorire l’efficacia del sistema regionale dell’innovazione)
  - D.G.R. n. 2088 del 10/10/2000, “Iniziativa eMarche “La regione dei cittadini”. Costituzione del Comitato inter-istituzionale per l’elaborazione delle linee guida del piano di azione regionale per la società dell’informazione”;
  - D.G.R. n. 963 del 29/05/2002, “Adempimenti per l’attuazione dell’iniziativa eMarche “La regione dei cittadini” - piano di azione regionale per l’e-government”; modifiche apportate dalla D.G.R. n. 1446 del 2/8/2002 per la costituzione del Centro Regionale di Competenza per lo sviluppo dell’e-government e della Società dell’Informazione (CRC);
  - Delibera del Consiglio Regionale n. 95 del 15/07/2008, “Piano Telematico Regionale per lo sviluppo della Larga Banda ed il superamento del Digital Divide”.

- 
- Regione Puglia: [www.regione.puglia.it](http://www.regione.puglia.it)  
[livinglabs.regione.puglia.it](http://livinglabs.regione.puglia.it) (progetto dei Living Labs ICT)
    - D.G.R. n. 1139 del 01/08/2006, “Documento Strategico Regionale (DSR) 2007-2013”;
    - Deliberazione della Giunta Regionale n. 1880 del 7/10/2008, “PO 2007-2013, Asse I – R.U.P.A.R. – Azioni per garantire la continuità tra i Programmi Operativi 2000-2006 e 2007-2013”;
    - Deliberazione della Giunta Regionale n. 508 del 23/02/2010, “Strategia regionale per la Società dell’Informazione 2007-2013. Approvazione”;
    - “Verso la NGAP – Next Generation Apulia”, Piano Strategico Regionale, sviluppo di una rete a banda ultra larga in Puglia, giugno 2011;
    - Deliberazione del Consiglio regionale n. 20 del 24/07/2012, “Norme sul software libero, accessibilità di dati e documenti ed hardware documentato”;
    -
  - Regione Basilicata: [www.regione.basilicata.it](http://www.regione.basilicata.it)  
[www.basilicatanet.it](http://www.basilicatanet.it)  
[www.rete.basilicata.it](http://www.rete.basilicata.it)
    - L.R. n. 53 del 04/11/1996, “Promozione e sviluppo della Società dell’Informazione e del Telelavoro”;
    - Deliberazione della Giunta Regionale n. 208 del 10/02/2009, “Strategia Regionale per la Ricerca, l’Innovazione e la Società dell’Informazione (SRI)” per il periodo 2007-2013;
    - D.G.R. n. 1557 del 11/09/2009 “Progetto BAS-ANAG - Circolarità Anagrafica Regionale”;
    - “Linee guida strategiche e territoriali per il superamento del digital divide in Basilicata”, dicembre 2008 (Regione Basilicata, Ufficio Società dell’Informazione);
    - D.G.R. n. 1591 del 08/11/2011, “Bando pubblico per lo sviluppo della rete a Banda Larga nelle aree a fallimento di mercato finalizzato al superamento del digital divide”;
  - Regione Umbria:
    - Siti di riferimento:
      - sito tematico con documentazione sull’Agenda: [www.agendadigitale.regione.umbria.it](http://www.agendadigitale.regione.umbria.it);
      - costruzione partecipata dell’Agenda digitale dell’Umbria: [www.umbriadigitale.it](http://www.umbriadigitale.it);
      - consultazione pubblica indetta dalla Regione Umbria per sollecitare idee progettuali utili all’Agenda digitale dell’Umbria 2013-2014 (“ideario”): [umbriadigitale.ideascale.com](http://umbriadigitale.ideascale.com);
      - ambiente di sviluppo e collaborazione della Regione Umbria: [www.asc.regione.umbria.it](http://www.asc.regione.umbria.it);
      - repertorio regionale dei dati pubblici aperti dell’Umbria: [dati.asc.regione.umbria.it](http://dati.asc.regione.umbria.it) o [dati.umbria.it](http://dati.umbria.it);
      - i tavoli dell’Alleanza per lo Sviluppo: <http://www.alleanzaperlosviluppo.regione.umbria.it/i-tavoli-dell-alleanza>
    - Leggi regionali:
      - n. 11 del 25/07/2006 “Norme in materia di pluralismo informatico sulla adozione e la diffusione del software a sorgente aperto e sulla portabilità dei documenti informatici nell’amministrazione regionale.”
      - n. 8 del 16/09/2011 recante “Semplificazione amministrativa e normativa dell’ordinamento regionale e degli Enti locali territoriali” ed in particolare il Capo III sullo “Sviluppo dell’amministrazione digitale”;
      - n. 18 del 23/12/2011 recante “Riforma del sistema amministrativo regionale e delle autonomie locali e istituzione dell’Agenzia forestale regionale. Conseguenti modifiche normative.”
    - Deliberazioni della Giunta Regionale:
      - D.G.R. n. 469 del 05/05/2008 recante “Piano Telematico 2008-2010”;
      - D.G.R. n. 292 del 09/03/2009 recante “Piano strategico per la società dell’Informazione della Regione Umbria”;
      - D.G.R. n. 1899 del 23/12/2009 recante “Piano operativo di e-government”;
      - D.G.R. n. 884 del 21/07/2010 recante “Stato di attuazione della Rete regionale di cablaggio a Larga Banda dell’Umbria”;
      - D.G.R. n. 215 del 14/03/2011 recante “Orientamenti in merito alla “Community Network dell’Umbria”;
      - D.G.R. n. 725 del 05/07/2011 recante “Piano Esigenze ICT 2011-2013. Approvazione.”;
      - D.G.R. n. 1131 del 04/10/2011 recante “L.R. 16 settembre 2011 n. 8 <<Semplificazione amministrativa e normativa dell’ordinamento regionale e degli Enti locali territoriali>>. Prime disposizioni attuative.”
      - D.G.R. n. 1665 del 29/12/2011 recante “Piano Esigenze ICT 2012-2014. Approvazione.” con la quale, tra quant’altro, la Giunta ha approvato il “Documento strategico di Vision ICT”;

- 
- D.G.R. n. 1666 del 29/12/2011 recante “L.R. 8/2011. Piano di semplificazione amministrativa. Adozione.”;
  - D.G.R. n. 90 del 06/02/2012 recante “Linee guida per l’aggiornamento del piano telematico 2011-2013”;
  - Deliberazione del Consiglio regionale n. 128 del 24/02/2012 recante “Documento regionale annuale di programmazione (DAP) 2012-2014 - Approvazione”;
  - D.G.R. n. 397 del 16/04/2012 “Società dell’Informazione della Regione Umbria (D.G.R. n.292/2009). Determinazioni.”;
  - D.G.R. n. 398 del 16/04/2012 “Attuazione della l.r. n.8/2011, capo III, sullo sviluppo dell’amministrazione digitale in Umbria. Determinazioni.”;
  - D.G.R. n. 1546 del 03/12/2012, “Programma degli interventi dell’Agenda digitale dell’Umbria (D.G.R. n.397/2012). Presa d’atto ed ulteriori determinazioni”;
  - D.G.R. n. 148 del 20/02/2013, “Piano Esigenze ICT 2012-2014. Determinazioni.”.
  - D.G.R. n. 648 del 19/06/2013, “Programma degli interventi per l’attuazione nei comuni del Capo III della l.r. n.8/2011 ex DGR n.1403/2012. Stato avanzamento e Linee di funzionamento.”;
  - D.G.R. n. 846 del 22/07/2013, “Agenda digitale dell’Umbria: Preadozione del Piano digitale regionale 2013-2015”.
- Ulteriori documenti:
- “Verso il Quadro strategico regionale 2014-2020” (QSR), Regione Umbria, giugno 2013 [disponibile al link:  
<http://www.alleanzaperlosviluppo.regione.umbria.it/documents/11891/15368/Verso+il+QSR+2014-2020/32d8c3f3-b265-4423-b512-db987179d650>]

# HEALTH BUDGETARY ALLOCATION IN BRIC COUNTRIES: HAS THEIR ECONOMIC BOOM CONTRIBUTED TO AN IMPROVEMENT IN THE QUALITY OF HUMAN LIFE? (\*)

**Beatrice Blasio**

**Abstract:** Nel corso degli anni, i BRIC hanno raggiunto una straordinaria crescita economica tanto da diventare le maggiori “locomotive” dell’economia mondiale. Tuttavia, i dati riguardanti le loro politiche in materia sanitaria non sono altrettanto favorevoli tanto che ciascuno dei paesi BRIC sembra aver imboccato direzioni diverse nell’ambito dell’accesso universale a servizi sanitari di qualità. Pertanto, l’obiettivo di questo documento è quello di indagare se i BRIC si stiano attivando per assumere un ruolo di guida non solo nell’ambito economico ma anche sociale. I BRIC verranno dunque analizzati in relazione a tre diverse prospettive. La prima sezione si concentrerà sull’analisi del sistema sanitario esaminando la spesa pubblica di ciascun dei BRIC. La seconda parte analizzerà le malattie che rappresentano le maggiori cause di mortalità nel mondo per valutare l’eventuale correlazione tra queste e quelle che ricevono i maggiori finanziamenti da parte di ciascun BRIC. La terza e ultima parte si concentrerà sul ruolo dei BRIC come players nel settore sanitario globale. In conclusione, il documento dimostrerà che i BRIC ricoprono il ruolo attuale di paesi emergenti non solo per il fenomenale boom economico raggiunto ma anche per il loro prezioso contributo nell’ambito della sanità. Nonostante questo, la strada da percorrere è ancora lunga prima che questi riescano a raggiungere le condizioni di salute delle economie sviluppate.

It’s very well known that the BRIC have worked hard to achieve an extraordinary economic growth over the years and, if things go right, this trend is likely to continue. However, what we do not know is whether this economic boom can contribute to achieve also an efficient and healthy healthcare since, until now, each of them provide variable and inadequate health care to citizens. Hence, the aim of this paper is to evaluate the BRICs in relation to three different perspectives. The first section will concentrate on the general health system by analysing the government expenditure of each single BRIC country. The second section will examine the major diseases causing global mortality and evaluate whether the health care disbursements in the BRIC meet the specific needs. Finally, the third section will concentrate on the role of each BRIC in the global health game.

In the end, it will be shown that the BRIC have become emerging markets not only because of their economic boom and increased influence throughout the world, but also thanks to their

---

efforts and commitments towards advancements in the domestic and foreign health of citizens. Yet, there is still a long way to go before the BRIC achieve the healthy conditions of the most developed states but surely, from now on, it's downhill all the way.

**Key words:** BRICS, emerging nations, global health, health financing, economic boom, budgetary allocation.

**Table of Contents:** 1.Introduction - 2.Healthcare Affordability – 3.Burden of Disease vs. Budgetary Allocation to health – 4.From recipients to donors – 5.Conclusions: Growth as miracle pill.

(\*) *Si riproduce il testo della tesi di laurea svolta presso l'Università Luiss Guido Carli, 2012 (Dipartimento di Economia e Finanza; Relatore: Prof. Riccardo Tiscini)*

## 1. Introduction

### **The new lifestyle paradox: the increase in wealth as window to new diseases and as obstacle to growth**

Enhancing the quality of human life has been the subject matter of much academic study and public debate, but the focus has largely been on the performance of the economy as a whole rather than on the level of enhancement on the quality of human life. Following their club's naissance, given by Goldman Sachs economist Jim O' Neill, the BRICs<sup>1</sup> economies have expanded significantly and, according to forecasts, they could be larger than the G6 by 2039<sup>2</sup>. It's very well known that these 4 emerging countries have worked hard to achieve an extraordinary economic growth over the years and, if things go right, this trend is likely to continue. China overtook Japan in 2011 by becoming the second largest global economy, followed by Brazil and India in the 6<sup>th</sup> and 9<sup>th</sup> position, respectively<sup>3</sup>. However, what we do not know is whether this economic boom can contribute to achieve also an efficient and healthy healthcare since, until now, each of them provide variable and inadequate health care to citizens. Clearly, the increasing improvements in health statistics do not necessarily lead to greater health for all as the huge gaps between rural and urban populations within and between regions are showing.

*“Never have so many had such broad and advanced access to healthcare. But never have so many been denied access to health. The developing world carries 90% of the disease burden, yet poorer countries have access to only 10% of the resources that go to health”*.<sup>4</sup>

Furthermore, countries detaining high GDP per capita are experiencing devastating health reversals. Russia represents the typical example by detaining the highest GDP per capita among

---

<sup>1</sup> Although South Africa has recently joined the group in 2010, this thesis will focus on the analysis of the original four countries: Brazil, Russia, India and China

<sup>2</sup> Lawson S, Purushothaman. (2003). “*Dreaming with BRICs: The Path to 2050.*” CEO Confidential Goldman Sachs, Issue 12, 1-4

<sup>3</sup> Gold D, Zonana V, Nayyar A, Menezes A. et Al.(2012). “Shifting paradigm- How the BRICS are reshaping global health and development”, Global Health Strategies initiatives, pp.5

<sup>4</sup> Brundtland G.H. (1998). “WHO boss sets out stance on health and human rights”, WHO Press Release.

---

the BRICS. Yet, it is facing an alarming increase in mortality rates driven by the unhealthy lifestyles of alcohol and smoking that are increasing the incidence of cardiovascular diseases.

However, an important assumption is that even though important themes such as poverty, economic development and inequality are very much related to the growth concept, they will not be directly touched since macroeconomics is not the focus of the thesis.

Hence, the aim of this dissertation is to evaluate the BRICs in relation to three different perspectives.

The first section will concentrate on the general health system of each single BRIC country in order to understand to what extent the public government provides both the basic and the most specialized treatments to its citizens. To meet this objective, the status of efficiency of public health coverage as well as the type and distribution of human and structural resources will be analyzed. Out-of-pocket expenditures burdened by citizens will also be included.

In the second section, I will investigate the major diseases causing mortality (ie. Non-communicable diseases vs. communicable diseases) and whether health disbursements meet the specific needs. If deviations in health care disbursements should occur, then potential dangers to the wellbeing of patients would most likely occur because of the negligence of governments.

Last but not least, the third section will concentrate on the role of each BRIC in the global health game to evaluate whether their foreign assistance efforts improve the quality of life of other developing countries with increased economic power and influence.

Hence, is economic growth the “miracle pill” that positively impacts the disease statistics and that leads to an amelioration of the overall quality of life? Hopefully, my analysis will add a piece to this puzzling debate.

## 2. Healthcare affordability

Providing efficient and affordable access to healthcare is and will always be the main concern for both emerging and developed countries. However, while the latter’s concern focuses mainly on how to pay the rising costs of healthcare, the emerging countries face a bigger concern: how to provide an affordable and inclusive healthcare to the rising population subject to longevity and to a rise in non-communicable diseases?

Each of the BRIC faces its own domestic health challenges, nonetheless their economic progress has pushed them to engage in foreign assistance in a dramatic period in which both US and European donors face financial constraints for new health research and development.<sup>5</sup> Through an increasing creation of middle classes in emerging countries, their health situation is surely improving such that states as South Africa, Russia and China perform much better than many developed countries, but still they have a lot of ground to make up. Where do they have to narrow down the gap then? The main concern refers to insufficient health insurance coverage such that the patients who can actually afford to, have to pay the treatments through out-of-pocket expenses. This situation is looked under a more dramatic perspective if we consider the incidence

---

<sup>5</sup> Gold D, Zonana V. et Al, op.cit, pp.15

of new lifestyle diseases that hospitals are often not equipped to cope with due to an inadequate service and infrastructure. More often than not, the most skilled doctors and the best-equipped facilities are in the biggest cities, out of reach from the majority of society.

To cope with these emerging issues, the BRIC are increasing their healthcare spending, in terms of GDP, to approach the same level of industrialized nations. According to estimates by PricewaterhouseCoopers' health research institute, the OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) healthcare spending will increase from 9.9% in 2009 to 14.4% in 2020 and the BRIC will face even higher growth amounting to 117% increase in disbursements driven by China.<sup>6</sup> In other words, health expenditures are rising faster in these countries than the GDP, heating up the difficulty in controlling the respective budget deficits. This is why many countries are converging towards PPP, standing for public-private partnership, as a way to improve the quality of public health care and to have a wider view by taking into account also the long-term costs savings.

Among the BRIC nations, India spends the least on healthcare as a percentage of GDP as it can be seen from the table below. Indeed, both the Indian and the Chinese government allocate less to the health sector per capita, respectively \$130 and \$310, when compared to the other BRIC. However, given India's recent efforts in enhancing its focus on healthcare there is still room for improvements.

**Table 1: BRIC's economic indicators**

Indicator	Year	Brazil	Russia	India	China	USA
<b>Tot. population</b>	2010	Approx. 195 mill	Approx. 142 mill	Approx. 1,17 billion	Approx. 1,34 billion	Approx. 309 mill
<b>Life expectancy (ys)</b>	2009	72.8	68.6	64.8	73.1	78.1
<b>GDP per capita, PPP (purchasing power parity)</b>	2010	\$11200	\$19800	\$3600	\$7600	\$47200
<b>Health expenditure per capita, PPP</b>	2009	\$940	\$1040	\$130	\$310	\$7400
<b>Income inequality (Gini coefficient)</b>	----	36.8 (2004)	41.5 (2005)	42.2 (2009)	53.9 (2009)	45.0 (2007)

Source: Shifting paradigm, "How the Brics are reshaping global health and development", World Bank Open Data; CIA World Factbook.

a. The higher the Gini coefficient, the larger the income inequality

b. The United States of America has been used as a control state to allow deeper comparison among the BRIC

<sup>6</sup> Levy D, Farrell D. et Al. (2010) "Build and Beyond: The (r)evolution of healthcare PPPs", PricewaterhouseCoopers Health Research Institute, pp.9

---

If it's true that the BRIC nations share an extraordinary economic growth and an increasing influence in the globe, such that their growth has greatly exceeded that of most industrialized states, it's also true that they are dissimilar in many aspects. While, under the political sphere, India and Brazil are democracies, China and Russia are authoritarian states that yet cannot be considered alike. Indeed, as to their economic status, the income ranges in these emerging countries are widely variable, from Russia detaining approximately \$20000 per head yearly to the latter one, India, approaching almost \$4000 as Table 1 shows. Moreover, while Russia and China are running ample budget surpluses, the same does not apply to India and Brazil that instead run small budget deficits. All in all, it appears that they all agree in general terms but disagree on specific issues that go beyond their economic and political status by touching spheres, including the healthcare, which I will analyze in detail in the next session. These differences have been the building block of a hot debate among economists who often considered as forced and unrealistic the combination of these super powers coined by the Goldman Sachs.

### **Section 1: BRAZIL**

The Brazilian healthcare is a two-tier system comprising both a private and public service and it resembles very closely to the UK model where the Minister of Health detains control over national and state hospitals<sup>7</sup>. Prior to 1988, when the Federal Constitution was established, the majority of Brazilians did not have access to health coverage. Only two decades later there has been a complete shift in trends with the creation of the SUS, stemming for Sistema Unico de Saude or Unified Health System. The aim of the SUS is to offer free healthcare to the population based on three main pillars, universal coverage, equity and integral health care. The history of the SUS begins in 1988 with the creation of the Constitution occurring in a period of high economic instability when democracy tried to be restored.<sup>8</sup>

Healthcare is delivered through public, private and non-profit sectors. The public sector is the SUS in which services are provided by the state at the federal, municipal and state level; the non profit sector is financed with both public and private funds while the private insurance sector is financed with taxes and insurance premiums.<sup>9</sup>

#### **Section 1.1: Coverage**

To achieve the goal of universal coverage, two main strategies have been essential: the decentralisation of healthcare and primary healthcare. The issue of decentralisation refers to the transfer of management responsibility to lower governmental tiers and it has represented a major shift from the past when healthcare was mainly centralized during the previous regimes.

Despite the universal coverage provided by the state that covers approximately 76 percent of the population, in 2008 about 26 percent of the population bought private health plans and this trend

---

<sup>7</sup> Gold S. (2011). "BRICs build healthy economic growth but uncertain healthcare". The Guardian healthcare network, First part on Brazil

<sup>8</sup> Paim J, Travassos C, et Al. (2011). "The Brazilian health system: history, advances and challenges". The Lancet Series on Health in Brazil 1, Vol 377, pp.1778-1797

<sup>9</sup> Barros A. JD, Bertoldi A. (2008). "Out-of-pocket-health expenditure in a population covered by the Family Health Program in Brazil". International Journal of Epidemiology, 37, 758-765

---

has increased over the years<sup>10</sup>. Indeed, the demand for such services tend to be correlated with private or public firms that offer insurance coverage and private health plans to their employees. Obviously, the level of coverage provided by companies can vary substantially according to the hierarchy to which employees belong, in the form of high quality services insurance for executive directors to basic treatments for lower down workers. The individuals who buy private insurance tend to receive better quality access to treatments than those without plans and benefit from a tax rebate, even though they still have to contribute to the payment of the SUS by paying taxes on their incomes. Needless to say, it seems that there are still high inequalities within the population according to the level of wealth. Hence, far greater opportunities in terms of services and quality treatments are provided to high- income groups with respect to the more disadvantaged people who need to rely solely upon the public health system. However, the government tries to reduce this gap and for instance, it issued law 9656/98, which obliges insurance companies to cover patients who are born with disorders. Indeed, the government protects all those individuals who rate their health as poor or who are subject to serious disorders by providing treatments with no distinction as to the specific social class of patients.<sup>11</sup>

### **Section 1.2: Infrastructures and health personnel**

The facilities follow a certain trend according to which primary care and emergency centres tend to be public while the most specialized and diagnostic clinics are private. In more generic terms, Brazil detained approximately 7000 hospitals in 2008, 69% of which were privately owned and about 60% of which had fewer than 50 beds.<sup>12</sup> This insufficient use of resources does not help the healthcare system to work more efficiently, especially if the infrastructures are located out of the reach from most of the population. In fact, being the number of available beds very small, the probability for a patient to be admitted by the hospital decreases with the distance between the location where this latter lives and where the care is provided. To better overcome this problem, Brazil established the PSF, acronym for Family Health Program, to provide citizens with a free, fast and immediate contact with a health team at the point of service. Family health teams are allocated in specific geographical areas and are expected to visit homes at least once per month by acting as intermediaries between the health service and the population. Their objective is to instruct families to see them as the first point of contact in case of need rather than adopting the last minute run to the hospital. In this way, the healthcare infrastructure is more efficient by avoiding overcrowding and hence making the population better off from an improved overall service. Also, this system would allow to minimize out-of-pocket expenditures since the PSF offers a selection of free medicines according to specific needs.

As to human resources, the vast majority of health personnel in Brazil is made up by doctors who represent around 61% of the total followed by nurses (around 13%) and dentists (8.2%) according to 2005 statistics. High inequality exists between regions where South and Southeast areas have the largest rate of doctors while the Northern areas have less than 2 doctors per 1000

---

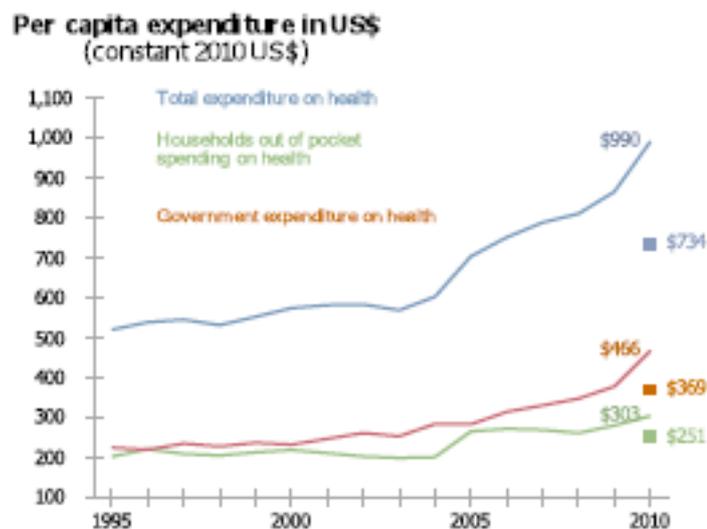
<sup>10</sup> Paim J, Travassos C, et Al (2011), op.cit, pp. 1786

<sup>11</sup> Paim J, Travassos C, et Al (2011), op.cit, pp.1787

<sup>12</sup> Paim J, Travassos C, et Al (2011), op.cit, pp.1792

inhabitants<sup>13</sup>. Notwithstanding these differences, certain specialities tend to be undertaken within states such that the service of care provided tend to offer a vast coverage depending on the type of disease or treatments required.

### Section 1.3: Health Financing



Source: WHO Global Health expenditure database 2010

Funding for the SUS comes from tax revenues and contributions from the different layers of the public sectors as well as the private one. However, while the private sector is subsidised by the state other than from private sources, the public one remain often underfunded with the result of being unable to guarantee high quality service and access of care as it should. According to the WHO World Health Statistics 2010, the Brazilian expenditure for healthcare was only \$252 per head such that it positioned behind Uruguay and Argentina. Hence, the government should spend more on public healthcare to promote an increased confidence in the public sector into citizens' mind. An effort was made in 1996 when a tax on financial transactions was made appositively to increase funds reserved to healthcare. Later on, however, it was removed since it was assumed to create an excessive tax burden upon citizens.

Brazil has been reported as one of the countries with highest inequalities in families' out of pocket expenditures according to the respective social class<sup>14</sup>. Hence, in generic terms, while the poorest tend to spend more on medications, the richest spend more on private health plans.

All in all, Brazil has undergone several improvements in its overall healthcare system supported by decentralization and the emphasis on primary health care such that, among the BRIC, is the nation that allocated more resources to health per capita. However, still a lot has to be done to improve

<sup>13</sup> Paim J, Travassos C, et Al (2011), op.cit, pp. 1792-1793

<sup>14</sup> Dachs J. N. W, Ferrer M, Florez C. E et Al. (2002), "Inequalities in health in Latin America and the Caribbean: descriptive and exploratory results for self-reported health problems and healthcare in twelve countries". Pan American Health Organization, 11( 5/6), pp.1-21

---

and maintain the myth of possessing one of the most advanced healthcare systems among the emerging economies.

*“Increasing the efficiency and effectiveness in the use of health resources to contain rising costs is perhaps the greatest challenge facing the Brazilian health system”.* Maktar Diop, World Bank Country Director of Brazil.

Brazil spent	Financing profile	Who buys healthcare?
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>193 billion US \$</b> on healthcare of which</li><li>• \$990 per capita</li><li>• 31% spent by households</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Total expenditure on health as percentage of GDP was 9.0% in 2010 as opposed to the 8.3% in 2008</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Spending by households= 31%</li><li>• Expenditure by government= 47%</li><li>• Other=22%</li></ul>

Source: WHO Global Health Expenditure Database: Brazil, 2010

## Section 2: Russian Federation

### Section 2.1: Transformation of Healthcare system

To fully understand Russia as an emerging market, it's essential to remember the transformations it went through over the years. In fact, it passed from being the Communist state to the emerging nation it is today with rising capitalist interests. Healthcare was certainly not the number one priority in the Soviet era such that equipment was very outdated and hospitals were subject to poor organization with the standard of care highly variable according to geographic locations.

Firstly, I will analyze the evolution of the Russian healthcare. Under the Soviet Era, healthcare was highly centralized under the control of the state in a system model known as “Semashko model”.<sup>15</sup>The main focus of the system was hospitalization, even when unnecessary, and extreme care by neglecting the primary care stage and preventive medicine. Approaching the end of the Soviet Union, despite some early successes in tackling with infectious diseases, the system was inadequate to cope with the emergent health needs of the population. As a result, following the collapse suffered in the 1990s, it became practically unaffordable. Throughout the 1990s, many reforms tried to be settled but none of them have ever been concluded while at the same time private means began to be developed.

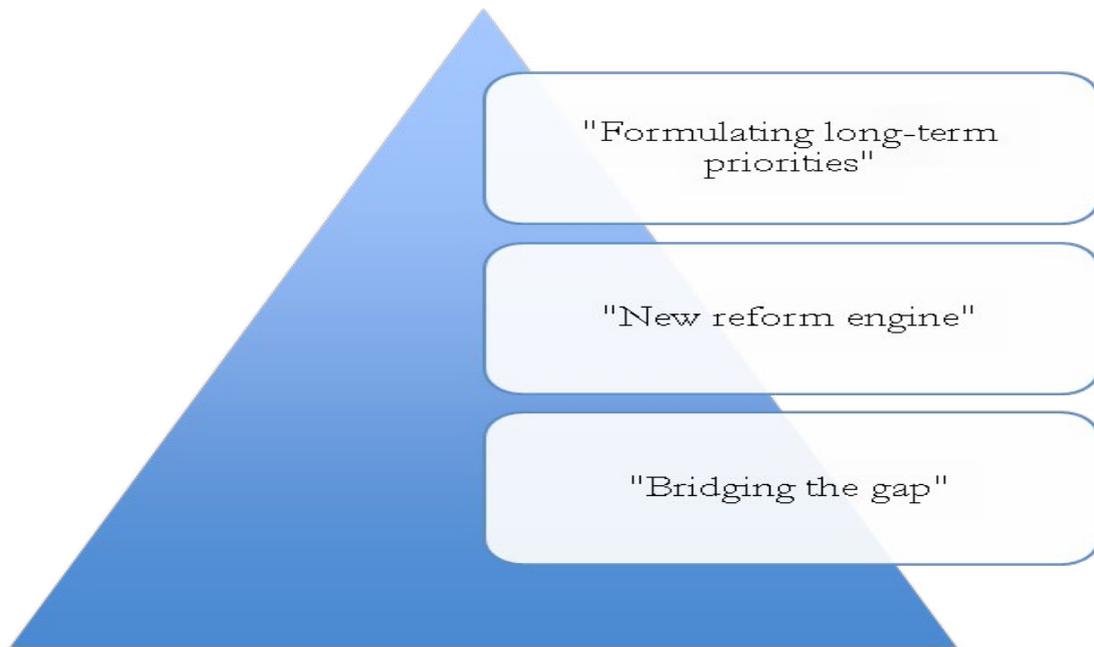
The real step towards modernization of the healthcare system occurred in 2005 with the advent

---

<sup>15</sup> Popovich L, Potapchik E, Shishkin S, Richardson E, Vacroux A, Mathivet B, (2011). “Health systems in transition. Russian Federation. Health system review”. Vol 13 No.7, 1-217,pp. 37

---

of the National Priority Project developed by the Putin Administration.<sup>16</sup> The objective was to increase the focus on primary care to reduce the number of unnecessary hospitalizations and make hospitals more effective. In addition, the program helped in the process of immunization of approximately 60 million children as well as in purchasing new ambulances, raising wages to family doctors, renovating equipment for hospitals and clinics and constructing new high technology centres. Such approach could be designed as a pyramid having different steps according to each level of priority.



The first stage of the modernization process involved a huge investment in public spending to narrow down the gap that the Russian Federation developed with developed countries. In fact, by looking at Russian life expectancy and mortality rates, it's easy to deduce how alarming the figures were. In 2006, Russia's mortality rates and life expectancy still approached the values of the less developed nations in the world. Moreover, even today following years of improvements and public spending to improve its demography, Russia has merely covered the gap with its pre-reform levels of 1992. Probably, the unhealthy lifestyle is one of the reasons that does not help to improve Russia's level of healthcare. In fact, Russia is ranked number one in the world for smoking habits and fourth in alcohol consumption according to an article on RadioFreeEurope Radioliberty. Even though I do not want to appear too pessimistic, as I would rather consider myself as realistic, I believe that the overall level of healthcare in Russia will improve as soon as the lifestyle habits of the whole population will start to change. Many Russians are often unaware of the threatening diseases they do suffer or in some circumstances they may prefer to be blind and forget about the health dangers of their lifestyles. In any case, when they are sick, rather than referring to doctors, they tend to approach the self-diagnose. Furthermore, according to Rosstat,

---

<sup>16</sup> Mmd Corporate, Public affairs and public relations consultants. (2009). "What's killing Russians and Who cares?". 1-29, pp. 16

---

alcohol is seen as the most efficient remedy against cold or flu.<sup>17</sup>

The second stage was acted under the control of Tatiana Golikova, following the corruption scandals that covered the previous health minister Zurabov. Finally, the third stage involved the “hard work” of reforming the whole system in order to create a real shift and improvement into the quality of Russian’s life. During this stage, the government formulated new objectives and long-term priorities incorporated into the “2020 Papers” that included two major plans to be implemented by 2020: Health 2020 and Pharma 2020. The first paper’s objective was to assure that the whole population were covered by medical insurance and to increase life expectancy. The Pharma 2020 paper instead focused on the research and development sector to stimulate local pharmaceutical companies to innovate and increase production. Furthermore, it has been decided that, by 2014, all pharma and biotech firms in Russia should comply with certain standards known as Good Manufacturing Practice.

### **Section 2.2: Coverage**

According to article 41 of Russia’s Constitution, all Russian citizens are entitled to “free of charge” access to healthcare services and medical treatments consisting of a system of insurance premiums and taxes. This means that all citizens are covered by the mandatory health insurance (MHI)<sup>18</sup> that guarantees universal access to healthcare. The MHI should not be confused with the voluntary insurance, the private form one, since it is a state social security that is paid by enterprises and other institutions in proportion to the salaries given to workers. To this end, specific funds were created to accumulate the respective resources. The basic MHI covers the day-to-day needs of the population while the more specialized and high technological ones are covered by the budget package. The debate here refers as to whether many Russians are right when they assert that the free services are the ones patients do not usually need. This is because they assume that the real treatments concerning life survival all cost a fee. Individuals lacking the mandatory health insurance face, however, several difficulties to access healthcare. Furthermore, overall coverage is unequal depending on the place of residence, wealth and personal relationship and contacts such that while some wealthy citizens may have access to different options, others have only a very limited choice usually constrained to the public sector.

### **Section 2.3: Infrastructure and health personnel**

The distribution of facilities and health workers is pretty uneven in Russia across regions, especially when comparing rural and urban areas, and mainly consist of poor infrastructure in terms of equipments, usually obsolescent, and buildings that often lack hot water or air conditioning as table 2 shows below.

The disparity between urban and rural areas is visible when comparing the level of equipment and facilities each city possess. In general terms, without generalizing, urban cities tend to have the latest up-to-date equipment with personnel appositely trained to adopt them. On the other hand, in more rural areas, hospitals tend to be more difficult to reach and equipped with far more

---

<sup>17</sup> Mmd Corporate, Public Affairs and Public Realtion Consultants. (2009), op.cit, pp.24

<sup>18</sup> Popovich L, Potapchik E, Shishkin S, Richardson E, Vacroux A, Mathivet B, (2011). op.cit, pp. 75

obsolete technology creating high discrepancy between citizens' access to care.

**Table 3: Healthcare facility buildings' conditions**

	1995	2001	2003	2007	2008
<b>Inpatient and specialist care</b>					
No. buildings, total (thousands)	27.0	24.8	23.8	23.0	24.0
Buildings with technical problems (%)					
In a dangerous condition	5.2	3.4	3.3	2.7	2.6
Require reconstruction	7.7	6.1	6.4	6.0	6.2
Require major refurbishment	31.9	29.6	28.5	27.2	45.6
Buildings lacking services (%)					
Running water	13.2	10.8	8.8	7.4	7.6
Hot water	39.5	35.5	33.1	30.6	29.7
Central heating	14.7	10.1	9.6	8.4	9.2
Mains sewerage	18.7	13.2	12.2	10.2	10.1
Telephone connection	10.5	9.9	7.7	5.9	7.3
<b>Primary care</b>					
No. buildings, total (thousands)	19.7	19.9	20.0	19.1	19.3
Buildings with technical problems (%)					
In a dangerous condition	3.6	2.0	1.6	1.4	1.4
Require reconstruction	5.5	4.8	4.8	4.2	4.4
Require major refurbishment	27.4	25.0	24.0	23.9	23.6
Buildings lacking services (%)					
Running water	15.9	13.1	13.8	10.7	9.3
Hot water	44.1	42.9	42.3	38.6	36.0
Central heating	16.3	14.3	14.4	11.9	11.5
Mains sewerage	22.6	18.2	17.9	14.5	12.6
Telephone connection	9.0	8.7	9.8	7.2	5.9

Source: Federal State statistics service, 2011

Over the years, there has been a reduction in the number of hospitals and beds and, more specifically, such decreases have been uneven according to the different medical sectors. For instance, while all categories have seen a gradual reduction over the years in the number of beds, some in particular experienced a major reduction compared to the others, such as the obstetric sector or the sexually transmitted diseases.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Popovich L, Potapchik E, Shishkin S, Richardson E, Vacroux A, Mathivet B, (2011). Op.cit, pp. 95-99

**Table 4: No of hospitals and of hospital beds from the 1990s to 2009**

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
No. hospitals (thousands)	12.8	12.1	10.7	10.6	10.3	10.1	9.8	9.5	7.5	6.8	6.5	6.5
No. hospital beds, total (thousands)	2037.6	1850.5	1671.6	1653.4	1619.7	1596.6	1600.7	1575.4	1553.6	1522.1	1398.5	1373.4
Hospital beds (per 10 000 population)	137.4	125.8	115.0	114.4	112.6	111.6	112.5	111.3	109.2	107.2	98.6	96.8

Source: Extract from Federal State Statistics service, 2011

As to the health personnel, Russia detains the highest number of doctors with respect to its neighbours according to WHO statistics but, unfortunately, the level of healthcare has not proportionally increased as it was expected to. In fact, the overall quality of healthcare has decreased since 1970 when the Russian system was ranked 22<sup>nd</sup> according to quality and accessibility of services<sup>20</sup>. Today, Russia is positioned 130<sup>th</sup> in the world over 190 countries according to the World Health Report 2010.

All in all, the main weakness is related to a severe underfunding, even in top institutes, that sometimes affect the quality of education as well, even though this latter tend to be preserved to the high quality standards reached during the Soviet times.

#### **Section 2.4: Health expenditures and Private vs. Public Financing**

Total health expenditures as percentage of GDP are relatively low when comparing Russia to the countries in the European Area, approaching 5.2% in 2008 according to WHO statistics, and especially if compared to the G8 countries that allocate on average 7% to health issues<sup>21</sup>.

However, it should be said that the level of spending has grown over the years and whether this rise has contributed to improve the level of healthcare still represents a hot topic of debate. This is because by considering the total health spending, Russian's figure could be compared to the level of Japan<sup>22</sup>, one of the top ten healthiest countries in the world based on the average life expectancy at birth. But, paradoxically Russians do not have the same healthy life status of Japanese citizens hence there must be some inefficiency in how the Russian government spends its health budget.

<sup>20</sup> Balmforth T, Feifer G. (2011). "Russian Health care provides no real safety net". [http://www.rferl.org/content/russian\\_health\\_care\\_provides\\_no\\_real\\_safety\\_net/24296527.html](http://www.rferl.org/content/russian_health_care_provides_no_real_safety_net/24296527.html)

<sup>21</sup> Popovich L, Potapchik E, Shishkin S, Richardson E, Vacroux A, Mathivet B, (2011). Op.cit, pp. 67

<sup>22</sup> Mmd Corporate, Public affairs and public relations consultants. (2009). Op.cit, pp. 14

**Table 5: Public and private health expenditures in Russia**

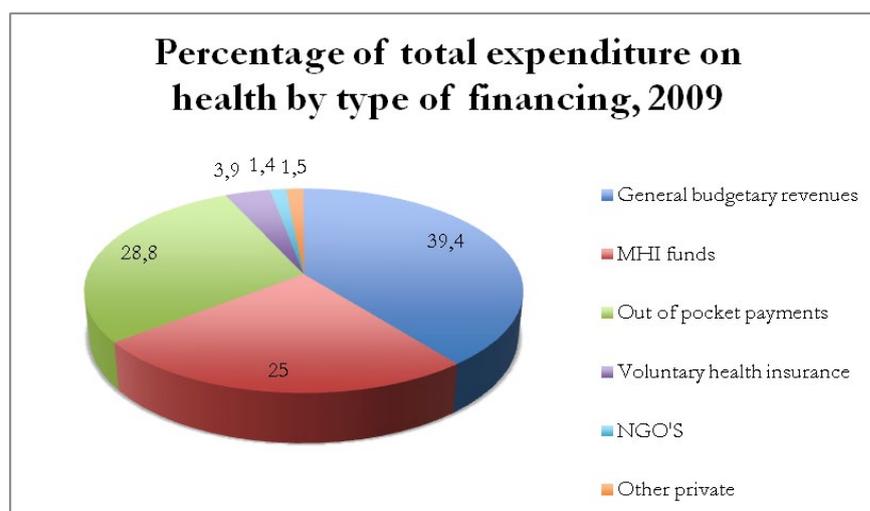
	2000	2005	2006	2008	2009
<b>Total Health expenditure as %GDP</b>	5.4	5.2	5.3	4.8	5.4
<b>Public expenditure on health (%THE)</b>	59.9	62.0	63.2	64.3	64.4
<b>Private expenditure on health (%THE)</b>	40.1	38.0	36.8	35.7	35.6
<b>Out of pocket payment (% PHE)</b>	74.7	82.4	81.5	81.3	80.9
<b>Government health expenditure (%GDP)</b>	3.2	3.2	3.3	3.1	3.5

Source: WHO, 2011

a: THE refers to Total Health Expenditures

The financing comes from two different sources representing the compulsory ones, on one hand, and the out of pocket expenses on the other. The two main sources of compulsory financing are government revenues and payroll contributions to the mandatory health insurance.<sup>23</sup>

**Figure 6: Percentage of total expenditure on health by type of financing, 2009**



Source: WHO, 2011

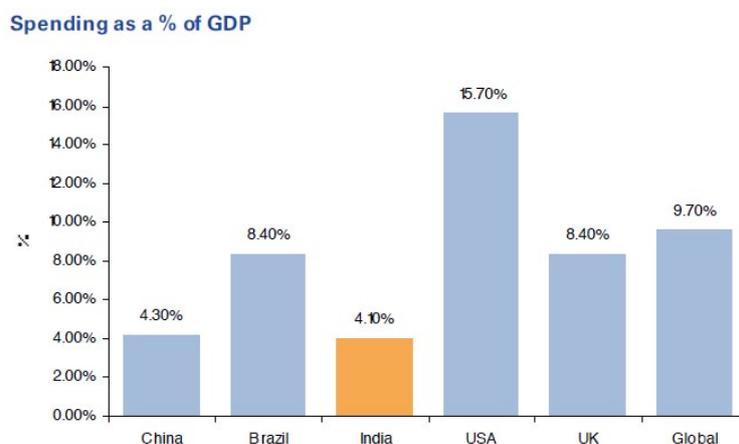
<sup>23</sup> Popovich L, Potapchik E, Shishkin S, Richardson E, Vacroux A, Mathivet B, (2011). Op.cit, pp. 72

Even though most of the population tend to access the public healthcare sector, despite the unhappiness with the system related to the poor and the low services provided, still the 35.6%<sup>24</sup>, who can afford it, end up paying for their own private care. Furthermore, over the years more and more people have paid for medical treatments in the form of out-of-pocket payments that included both money and gifts<sup>25</sup>. However, overall, the private sector represents only a very small part of the total expenditures, usually reserved to the elite and to people residing in Moscow and in other rich cities.

Furthermore, it's very well known that the Russian healthcare faces a high degree of corruption such that even though in many public hospitals the majority of care should be free, excluding the treatments under the negative list<sup>26</sup>, many services are subject to a fee. This is often the case when citizens do not want to wait long hours in a queue or prefer to have a "special treatment" in case of overnight accommodation for instance. In such cases, individuals pay the medical staff informal payments or in the form of "under the table" to receive greater attention in exchange of gifts. As a matter of fact, out- of- pocket expenditures have increased over the years, especially in the case of informal payments by inpatient care, while outpatient care tend to be more formally registered.

### Section 3: India

**Figure 7: Spending as a percentage of GDP**



Source: WHO World Health Statistics 2010

During the past decade, India has seen an extraordinary economic momentum linked with an increasing life expectancy and expanding middle class. Notwithstanding these results, its health outcomes are still inadequate when compared to countries at similar level of development. In

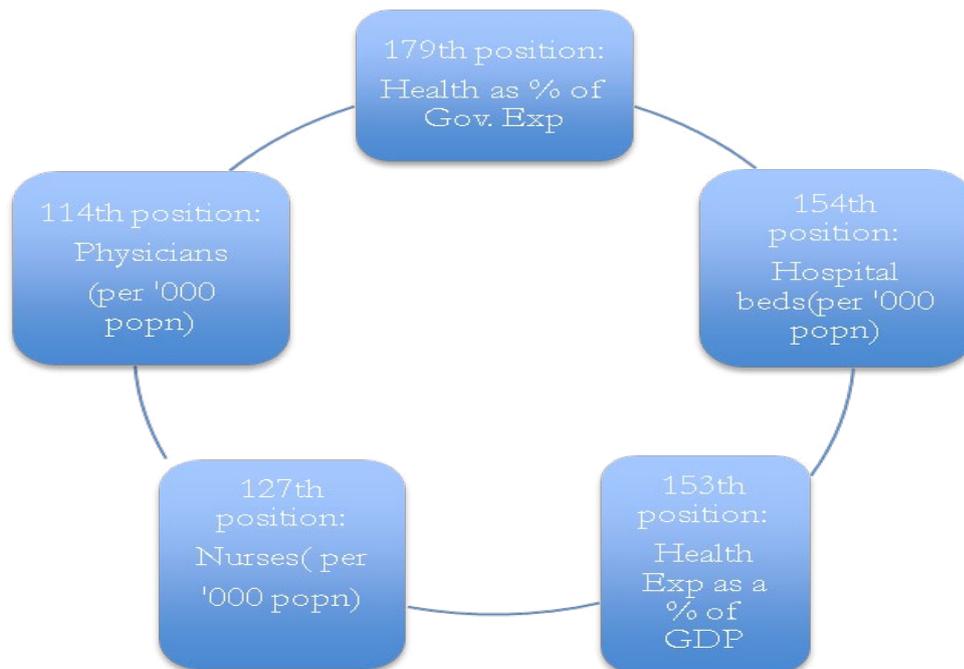
<sup>24</sup> WHO Global Health Expenditure Database. (2009)

<sup>25</sup> Popovich L, Potapchik E, Shishkin S, Richardson E, Vacroux A, Mathivet B, (2011). Op.ct, pp. 86

<sup>26</sup> The negative list refers to health services paid in full by patients. Examples include cosmetic surgeries, dental services (except children or veterans), rehabilitation, homeopathic therapies, etc.

fact, India falls in the bottom position when ranked according to five different parameters among the 193 countries, despite the progress occurred with the recent reforms in reducing the gaps and inequities among the population<sup>27</sup>. Hence, it seems that the Indian's economic explosion has not lead to significant improvements to the overall healthcare system.

**Figure 8: India's ranking according to five parameters among 193 countries**



Source: modified from Deloitte analysis based on WHO statistics 2011 Report

### Section 3.1: Milestones to achieve Universal healthcare

The Indian Constitution under articles 14, 15 and 21, respectively the right to life, equality and non-discrimination, recognises the right to health for all without any discrimination.<sup>28</sup>

The period following 1983 signed several developments that had a remarkable impact on India's health beginning with the National Health Policy (NHP). It aimed to achieve "Health for all" by 2000 by providing primary health care services to the majority of population through the creation of hospitals and the accessibility to primary health services (eg. water supply, nutrition, etc.) as well as to vaccines and medicines. In 2002, the revised National Health policy was issued with the main objective of achieving an acceptable standard of health among the majority of population by 2015. In order to meet this goal, different strategies were to put in practice including increasing the budget reserved to health by 2% by 2010, decentralizing the programmes to local bodies and

<sup>27</sup> Deloitte. (2011). "Inclusive healthcare management for sustainable development". All India Management Association. [www.deloitte.com/in](http://www.deloitte.com/in)

<sup>28</sup> Bang A, Chatterjee M, Dasgupta J. et Al. (2011). "High Level Expert group report on Universal health coverage for India". 1-343, pp.41-51

---

instructing public health discipline.<sup>29</sup>

To further increase public healthcare spending, the government released in 2004 the Common Minimum Programme to raise the public spending to at least 2-3% of the GDP. But, the most significant and ambitious development was reached in 2005 with the National Rural Health Mission to reduce the gap between urban and rural areas. It was targeted to the entire country with special focus to 18 states subject to weak public health indicators and infrastructure.<sup>30</sup>

### **Section 3.2: Coverage**

Even though India provides basic health coverage for free, in practice individuals are affected by high inequalities resulting from socio-economical factors including caste, wealth, gender, education and geography. This is why it's possible to talk about the "two Indias"<sup>31</sup>. On one side, only the luckiest ones have access to the most efficient and high quality healthcare that is increasingly reserved to outsiders through medical tourism. However, the real India is where the majority of population lives and where even the most basic and essential services are missing. As always, the difference is most evident when comparing urban and rural areas where the most disadvantaged people often undergo healthcare because of the high costs required for treatments. In addition, the majority of the healthcare system is provided by the private sector, further worsening the gap among individuals, especially because only about 14% of individuals benefit from some form of voluntary or social health insurance<sup>32</sup>. This is reflected by the fact that the primary health service is available to only 13% of the rural population and only 9.6% to access to hospital centres.<sup>33</sup> The National Rural health mission was established to reduce this gap and improve the healthcare situation in rural areas.

To analyze the exclusive allocation of resources among the population, I will dismantle healthcare to see the extent to which services are accessible geographically and when required as well as to the level of quality of care and the financial resources required to pay for the treatments.

---

<sup>29</sup> WHO. (2007) India's country health system profile

<sup>30</sup> WHO (2007). "India. National Health System profile", 1-48, <http://www.searo.who.int/en/section313/section1519.htm>

<sup>31</sup> Gopalakrishnnan R, Hepinstall S. (2012). "India advances, but many women still trapped in dark ages". <http://www.reuters.com/article/2012/06/13/us-g20-women-india-idUSBRE85C00A20120613>

<sup>32</sup> Deloitte. (2011).op. cit, pp. 5

<sup>33</sup> ibidem



### Section 3.3: Infrastructure and Health personnel

Physical facilities are a serious obstacle to the development of the healthcare sector in India due to rudimentary and unsafe network of facilities. The medical infrastructures are, in fact, severely inadequate with respect to the standards of other nations, especially in rural areas, and the same applies to the number of medical doctors. According to the 2011 WHO statistics, there are 0.9 beds for every 1000 Indians, while Russia, China and Brazil have respectively 9.7, 4.1 and 2.4 beds. Similarly, as to the number of medical staff, India possess 0.6 doctors per 1000 citizens<sup>34</sup> that is far behind the figures of the other BRIC.

The majority of healthcare facilities are in the private sector that represents approximately the 70% of the overall market and provide around 60% of outpatient care and 40% of inpatient care.<sup>35</sup> Even though it may be out of reach by the population in rural areas, that accounts for the 70% of the entire population, an increasing number of people turn to the private sector especially due to the rising middle class of almost 250 million people.<sup>36</sup> This obviously further contributes to widening the gap among rural and urban areas.

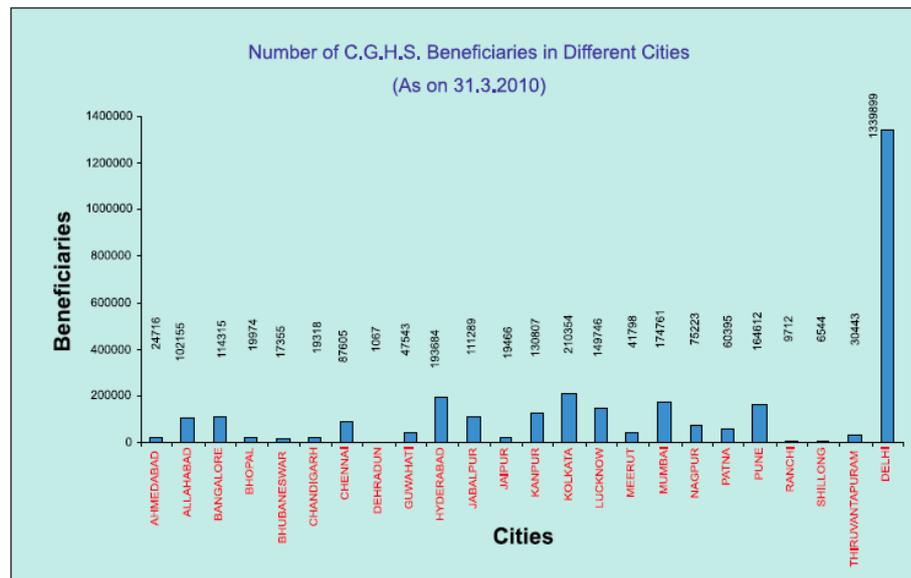
---

<sup>34</sup> Deloitte. (2011). Op. cit, pp.7

<sup>35</sup> Veracity Health. (2009), "Synopsis". <http://www.mficapital.com/files/pdf/markets/file/1/the-bric-economies.pdf>

<sup>36</sup> Quarterly M. (2008). "A healthier Future for India". pp.22. Extract from "Health reform: the debate goes public", Economist Intelligence Unit 2009

Figure 9: Number of C.G.H.S Beneficiaries in different cities



Source: Central Government Health scheme, Dte.GHS, M/O health &f.w, Nirman Bhawan, New Delhi

Public health infrastructure, on the other hand, is unevenly distributed among the different regions with the majority of hospitals being located in Delhi as it can be seen from the graph above. They are severely underfunded and face high staff shortages and non-availability of even the most basic drugs essential for survival. One of the direct consequences of this underfunding is the “migration” of doctors to the private sector where they can enjoy far more generous returns. This will lead overtime to a higher concentration of medical staff in urban areas while making more challenging the process of bringing or keeping health workers into the remote rural ones.<sup>37</sup> In fact, very rarely private hospitals reside in rural areas and this is why health should not be left solely on the hands of the private sector if India’s aim is to achieve a real shift in its healthcare sector. As a result of the inadequacy of the public sector, very often patients decide to do not avail themselves of the public service treatments when they are ill or rather they seek private treatments despite the fact they don’t have the financial means to make out-of-pocket payments. This is why India detains the primate among the BRIC nations of the highest out-of-pocket expenditures for private health services. Drugs and diagnostic tests represent the largest burden of inpatient care and represent more than half of out of pockets expenses. As to the human resources, India faces serious gaps in manpower such that many specialist positions, particularly in rural areas, still remain vacant. Hence, it has undertaken several steps to reduce the high levels of absenteeism and fill the gaps in rural hospitals including compulsory placing in rural facilities for a certain period of time, promotion of open universities to meet the new healthcare demands and skill up-gradation every

<sup>37</sup> Rao M, Rao K. D, Kumar AK. S, Chatterjee M, Sundaraman T. (2011). “Human resources for health in India”. The Lancet, Vol.377, 587-598

---

five years as to the Tenth Plan.<sup>38</sup>

However, this is only one facet of the Indian' healthcare as today the nation proudly possesses a number of world-class infrastructures reserved to the rich elites. These structures are very well equipped and staffed with highly qualified doctors and nurses such that they are ranked among the leading destinations for medical tourism.

### **Section 3.4: Quality of care**

Quality of care is the sum of different variables such as safety, effectiveness, efficiency and patient's care.<sup>39</sup> As always, quality is distributed unequally in India according to the geographic location as well as to the wealth of individuals who, either through corruption or more simply through a greater financial accessibility, may access to a preferred treatment. Within the human resources domain, quality is affected by high rates of absenteeism as well as by inadequate training, knowledge and expertise in certain centres. For these reasons, often individuals, even the most disadvantaged ones, prefer to seek treatment within the private sector where they feel to be more confident with and at less risk of "death exposure". The same applies to the infrastructures and equipment that tend to be out-of-date and in poor conditions. Hence, to better control the quality issue, the States of Gujarat and Tamil Nadu have initiated to accredit their public hospitals to better meet the international quality standards.<sup>40</sup>

### **Section 3.5: Health expenditures**

India's overall expenditure on health has increased over the years, even though it is still one of the lowest in the world among the BRIC nations. In 2008-2009, it was estimated to be around 4.13% of GDP of which the public expenditure was only 1.10 according to WHO statistics. At the same time, private expenditures have grown in an unregulated way with out of pocket expenditures being, in 2010, 86.4%<sup>41</sup> of the private expenditure on health, one of the highest in the world, such that today they represent one the main causes of debt and poverty in India. In fact, the private sector accounts for more than three quarters of the total health expenditure and such trend is likely to continue increasing over the following years.

---

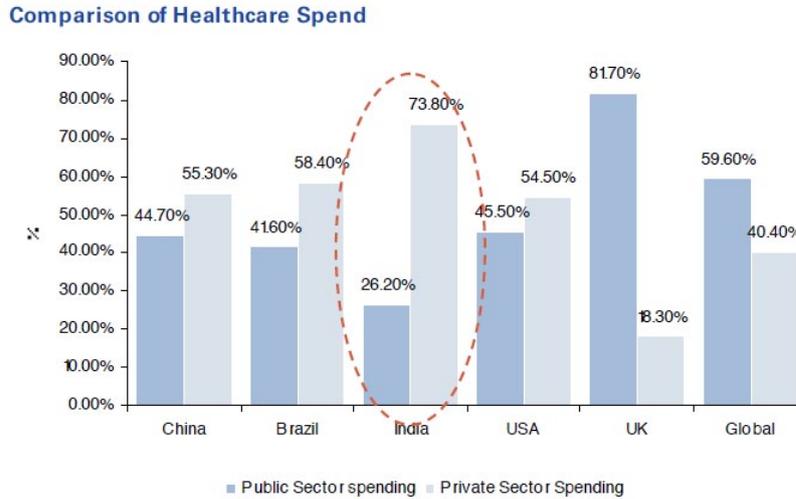
<sup>38</sup> WHO (2007). "India. National Health System profile", Op. cit, pp. 9

<sup>39</sup> Balaranjan Y, Selvaraj S, Subramanian S.V. (2011). "Health care and equity in India". *The Lancet*, Vol.377, 505-515, pp.508

<sup>40</sup> Deloitte. (2011). Op. cit, pp. 10

<sup>41</sup> WHO Gobal Health expenditure database, 2010

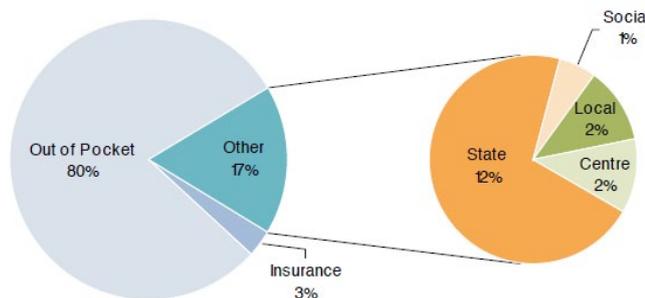
**Figure 10: Comparison of health spending**



Source: WHO World Health Statistics 2010

The situation is worsened by the fact that only about 10% of the population is covered by a form of health insurance that tend to be reserved to selected groups of individuals occupying state positions or major private companies.<sup>42</sup> However, the government has promoted several schemes to achieve universal healthcare in India. The first medical insurance scheme for the poor was launched in 1996 that covered people between the age of 5 and 70 for hospitalization expenses for a time period ranging from 30 to 60 days. More recently, in 2007, the Rashtriya Swasthya Bima Yojna scheme was launched to provide insurance coverage for treatment hospitalization to below the line citizens and this plan was expected to cover the entire country until the year 2012-2013.<sup>43</sup>

**Figure 11: Private vs Public expenditures in India**



Source: Centrum Healthcare Sector October 2010, KPMG analysis

<sup>42</sup> Reddy K.S, Patel V, Jha P, Paul V.K. et Al. (2011). "Towards achievement of universal health care in India by 2020: a call to action". The Lancet, 104-111

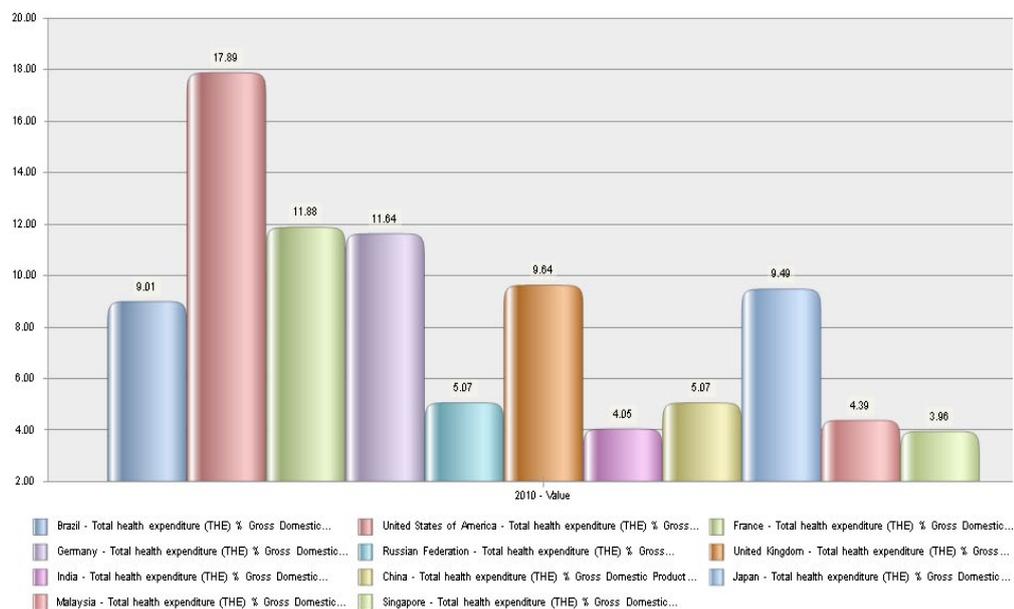
<sup>43</sup> ivi

Furthermore, several other initiatives have been undertaken by the government to reduce the overall costs of healthcare including low cost hospitals, development of drugs and medical technologies aimed at further reducing costs and better management of costs by achieving economies of scale. Last but not least, India has also developed the PPP model standing for public-private partnerships whereby the public and private sector establish a partnership to ameliorate the healthcare services destined to the masses through an improvement in existing infrastructure or to combat epidemics including H1N1 and swine flu.

#### Section 4: China

Although China over the past twenty- five years has achieved a tremendous success with a rapid economic growth, a corresponding improvement has not occurred in the healthcare domain since the majority of Chinese are not covered by a health insurance yet. According to the 2010 WHO statistics, the per capita health expenditure was \$221 in China compared to \$7285 in US. Even though, over the years, healthcare expenditures have been increasing in China, they still remain low when compared to developed countries. In fact, while the majority of OECD countries spend between 8 and 11% of GDP on healthcare, China spends only around 5%, averaging the other BRIC.<sup>44</sup>

**Figure 12: China vs. its BRIC's "cousins"**



Source: WHO Global Health Expenditure Database, 2010

<sup>44</sup> Huelser S. (2010). "Reforming China's healthcare system necessary for growth rebalancing". Deutsche Bank Research. [http://www.dbresearch.com/Servlet/reweb2.ReWEB;jsessionid=9B0CD4B447E9D1D430E1B7430CCC6960.srv-net-dbr-com?rwsite=DBR\\_INTERNET\\_EN-PROD&rwoobj=ReDisplay.Start.class&document=PROD000000000259441](http://www.dbresearch.com/Servlet/reweb2.ReWEB;jsessionid=9B0CD4B447E9D1D430E1B7430CCC6960.srv-net-dbr-com?rwsite=DBR_INTERNET_EN-PROD&rwoobj=ReDisplay.Start.class&document=PROD000000000259441)

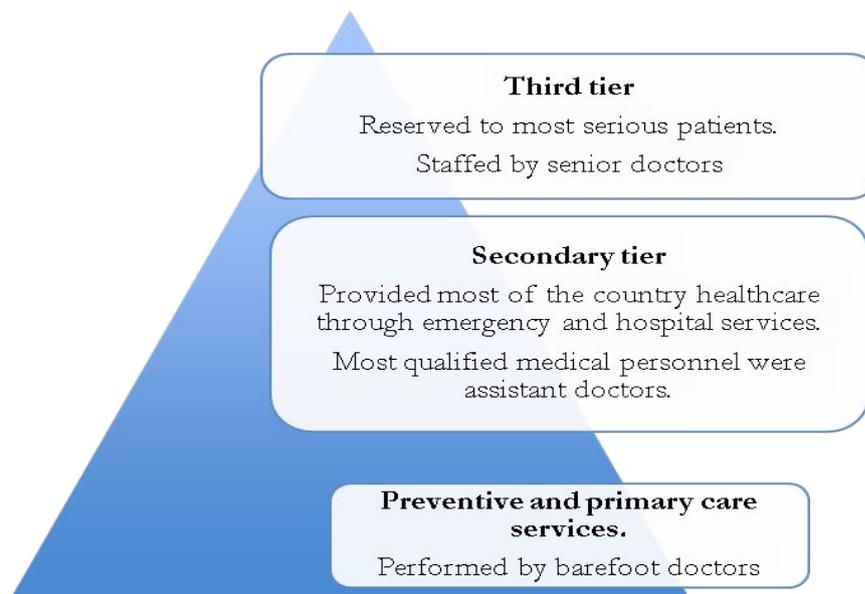
---

#### Section 4.1: Milestones of Chinese healthcare system

China approached a transition period in less than two decades passing from a phase where all people could afford healthcare expenses to another in which even basic health treatments were out of the reach from the majority of the population and where medical expenses drove families into poverty.

Following the founding of People's Republic of China in 1949, 90% of all urban residents were covered by insurance while the rural ones had access to primary care clinics with medical personnel composed of high school students trained with first aid notions. This simple system, organized through a three- tier model as shown below through a pyramid, was the first step towards the creation of a healthcare system that allowed to raise life expectancy from 35 years in 1949 to 68 years in 1978.<sup>45</sup>

#### Three- tier model typical of the 1949's



Source: Modified from IBM Institute for Business Value Analysis

Following the economic reform of the 1980s, the whole system was broken down as the country approached a market oriented healthcare system. This new approach put under pressure the health providers that were forced to focus on profit seeking behaviours rather than on providing a quality treatment to benefit patients. In fact, the government experienced a reduction in its revenue and consequently less money was reserved to fund healthcare as a result of the economic reform. In fact, since hospitals received less than 10% of income from the government, they needed to find ways to fund their activities and the best method occurred through the sale of drugs. In doing so, doctors started to overprescribe antibiotics and several other medicines, even when not necessarily required, to receive higher profit margins without actually improving the patients'

---

<sup>45</sup> Yip W, Hsiao W.C. (2008). "The Chinese Health system at a crossroads". Health Affairs, 27, No.2, 460-468

---

health. This behaviour led health care expenditures to rise at an uncontrolled rate such that they exceeded the growth of the national GDP.

In 1997, the definition of medicine undertook a major shift since the government no longer considered healthcare as a commercial product but rather as a people-oriented means to achieve a more sustainable and healthy population. Hence, in 1998, a medical insurance system was established whereby a basic coverage was provided to the active population of urban areas financed by taxes paid by both employers and employees, amounting to 6% and 2% respectively.<sup>46</sup> Starting the 2000s, a health reform was launched whereby the government encouraged the privatization of hospitals and where rural areas started to be more closely monitored through the plan of a new rural cooperative medical care system. The outbreak of SARS in 2003 clearly showed how feeble the Chinese healthcare was and introduced a rural coverage system whereby both the population and the government contributed to finance a cooperative fund. Two years later, the government had to admit that the precedent health care reforms had been unsuccessful. Even though the market oriented healthcare system helped China to achieve unprecedented economic growth, it was not the right choice to ameliorate the health system and, as a consequence, the government adopted a more active involvement strategy. Hence, in 2007 the government adopted another urban resident scheme that was targeted to include all the groups not covered by the precedent schemes such as children, students, migrants and unemployed. A “healthcare big-bang”<sup>47</sup> occurred in 2009 and a significant milestone occurred with the issue of a new health care reform where the government planned to achieve 90% coverage of the population by 2012 with the focus of improving the accessibility and affordability of health care services. The implementation of the 2009 health reform was triggered by the action of a group of kidney patients who joined their forces to purchase a second hand dialysis machine. This obviously aroused a high scandal within the population and the government was called into action.

#### **Section 4.2: Coverage**

The main reason responsible for unaffordable access to healthcare services is the lack of insurance coverage.

Before the advent of the economic reform, near universal coverage was provided in both rural and urban areas according to different types of insurance. In rural areas, the CMS (Cooperative medical system) was the typical system that provided primary care doctors and prescription drugs. It covered 90% of the rural population in 1978<sup>48</sup>. As to the urban areas, the Government insurance scheme and the Labour insurance scheme were provided whereby the first focused on the protection of government employees, retirees, disables and students while the second one focused on the “business” coverage towards the employees of firms. However, following the economic reform, the overall system was broken down. In rural areas, 90% of the population remained uncovered while in urban areas a basic medical coverage were provided covering only active workers of state and non-state sectors. Despite this form of insurance jointly paid by

---

<sup>46</sup> Barber S.L, Yao L. (2010). “Health insurance systems in China: A briefing note”. World Health Report, Background paper, 37

<sup>47</sup> Huelser S. (2010). “Reforming China’s healthcare system necessary for growth rebalancing”. Op. cit

<sup>48</sup> Yip W, Hsiao W.C. (2008). “The Chinese Health system at a crossroads”. Op. cit, pp.461

---

employees and employers, the majority of the urban population was left uncovered, eg. children, retirees, unemployed, aged people. This is why out of pockets expenditures rose significantly over the years reaching one of the highest payments among China's Asian neighbours.

In recent years, the government has made several efforts to raise insurance coverage and expects to extend "free", or almost free, insurance to every citizen by 2020. In fact, according to article 45 of the Chinese Constitution, "citizens of the People's Republic of China have the right to material assistance from the state and society when they are old, ill or disabled. The state develops social insurance, social relief and medical and health services that are required for citizens to enjoy this right."<sup>49</sup>

Hence, it has expanded the urban insurance to include also self-employed workers, children, students and migrants and, in 2005, it covered more than 129 million people.<sup>50</sup> In addition, the rural cooperative medical system was reintroduced whereby both the government and the population contribute \$1.21 annually to a cooperative fund. A medical assistance programme was also created for the poor funded by central and provincial governments.

#### **Section 4.3: Infrastructures and health personnel**

The majority of Chinese health infrastructures are public and account approximately for the 90% of the total hospitals. They are organized in a three-tier system being tier one the lowest and tier 3 the highest in terms of quality of care, level of emergency and typology of health personnel. The main problem regarding healthcare infrastructures refers to the inefficiency with which resources are allocated between and within regions as well as between the segments that require them the most. An exaggerate amount of resources are invested in larger hospitals that tend to be located in urban areas, usually about 80%, while the majority of population actually lives in rural areas, approximately around 70%<sup>51</sup>. As a result, often patients prefer to go directly into the larger hospitals where they believe the quality of care and the medical training are more advanced causing major hospitals to be overcrowded and the minor hospitals to be underutilized. This inequality is clearly visible especially when comparing the number of beds and of health personnel between rural and urban areas. As we could imagine, the greater proportion of both is located in urban areas, showing exactly the same scenario as in the other BRIC nations. Hence, the real problem relies on the actual system of healthcare that is overcrowded with both resources and patients who direct themselves to the larger hospitals, even for minor injuries. The key would be to distribute patients across different hospitals depending on the level of care and treatment required, meaning to structure the health system just like the three tier model suggests. Therefore, there is the need to invert the current model pyramid (described below) to the one adopted in the 1949's. In such a way, hospitals would be less crowded, since patients would refer to primary care for minor injuries only, and as the condition deteriorates they would refer to the more specialized ones.

---

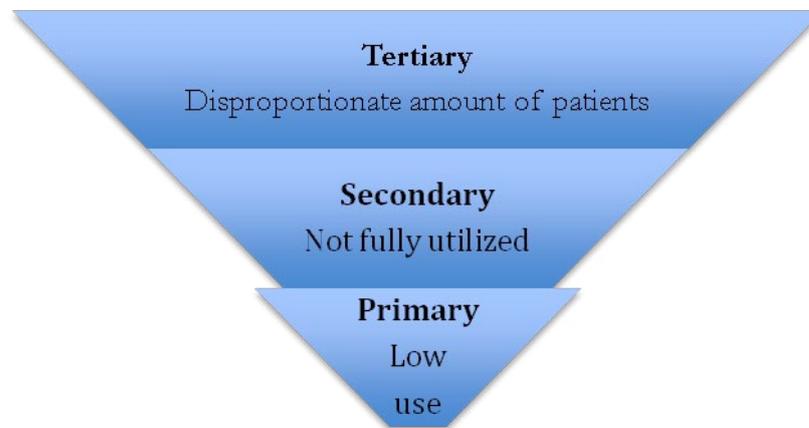
<sup>49</sup> Constitution of the People's Republic of China, <http://www.bkbrm.org/bk/english/law/const03.html>

<sup>50</sup> Hew C. (2006). "Healthcare in China. Towards greater access, efficiency and quality". IBM Business Consulting Services, 1-16, pp.3

<sup>51</sup> *ibidem*

---

## Current healthcare system



Source: IBM Institute for business value analysis

As to the quality of healthcare personnel, China suffers from a shortage of well-trained doctors, probably because there is no incentive for them to undertake such a field, since the wages are subject to the tight control of the state. Hence, medical school graduates are more likely to opt for a career in pharmaceuticals to obtain a higher wage.<sup>52</sup> In recent times, pharmaceutical companies have boomed and today there are often tight “alliances” between them and hospitals. In fact, often hospitals receive a rebate by pharmaceutical companies if they sell their drugs and today providers have a high incentive to overprescribe drugs to patients to receive higher profit margins.

Regarding the training of doctors, it has been found that only one percent of Chinese doctors had obtained a Phd while the vast majority had very basic medical training, similar to the one belonging to pre-med classes or high school students.<sup>53</sup> Furthermore, this gap widens as we approach rural areas where not only there are fewer trained personnel but also it is much more complex to retain staff to work in underdeveloped areas.

### Section 4.4: Financing

The Chinese government is heading in the right direction through the increase in healthcare spending and the will to provide universal coverage to every citizen by 2020. However, many challenges remain to be faced including the reduction of waste and inefficiencies in the hospital field as well as the contraction of out of pocket expenditures that are leading the majority of the population to poverty.

The basic root of these factors is an overall increase in healthcare costs stemming from the inefficiency and waste of the system itself. Excessive disparities appeared when comparing the share received by secondary and tertiary hospitals with the primary ones. While the first amounted to approximately 65% of the total expenditures, the latter one obtained only miserable sums

---

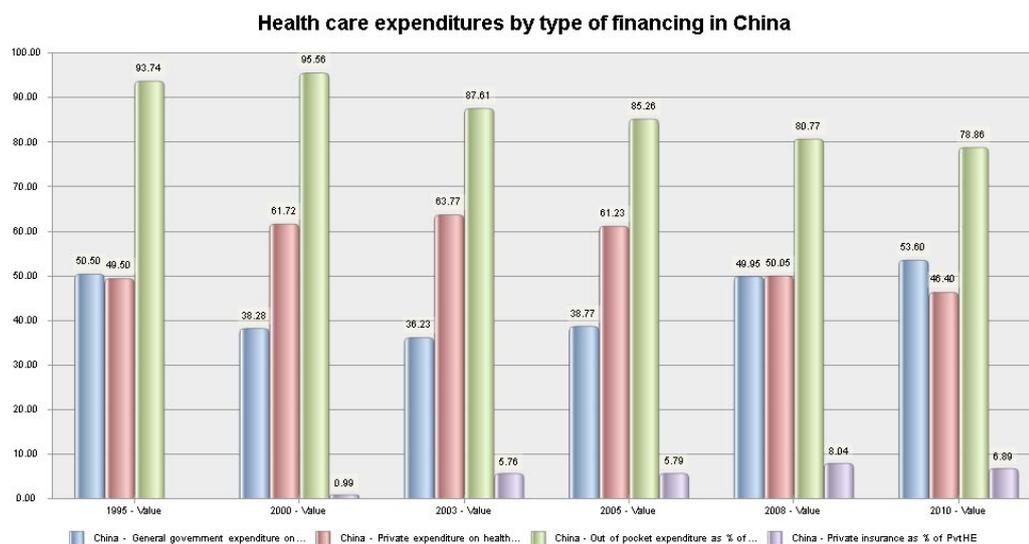
<sup>52</sup> Blackburn B. (2010). “World news gets answers on China: Health care”. ABC News, <http://abcnews.go.com/International/China/health-care-china-trails-developed-countries-world-news/story?id=12171915#.T-NNjhz2N6b4>

<sup>53</sup> ibidem

despite their importance, especially as first-aid centre in rural areas<sup>54</sup>. However, these excessive wastes were primarily caused by the profit seeking activities of the hospitals providers. In fact, even though the majority of hospitals was public, in practice they acted as private seeking-money providers. In fact, following the economic reform where the government experienced a reduction in revenues, the resources destined to health suffered a further contraction. Consequently, since the subsidies provided by the government accounted only for the 10% of the total revenues, the health providers needed to find ways to fund the remaining 90%<sup>55</sup>. Soon, hospitals and doctors, benefiting from information asymmetry, started to prescribe unnecessary drugs, therapies and high tech services to patients as these represented the most profitable sources from which they could extract their income. These approaches further contributed to a rise in health expenditures such that China's health expenses over the past two decades have been growing 7%<sup>56</sup> faster than the growth of GDP and they have even exceeded the international trends. This growth in health expenditure contributed to a rise in out-of-pocket expenditures that have increased from 20% to 60% between 1978 and 2002.<sup>57</sup>

In order to reduce these high out-of-pocket expenditures, the government tried to expand insurance coverage, even though in many cases it was not enough since it only reimbursed a very small part of the total expenditure paid by patient. However, as some studies suggested (Chou & Wang, 2009), a rise in insurance coverage is not necessarily correlated to a decline in total costs, but rather to a further rise, if not accompanied by the control of other variables. This is because, on one hand, patients would be less cautious to the costs of the treatments to undergo since they would no longer be the direct paying parties. Similarly, providers would prescribe as many expensive services as possible since patients would not be the ones bearing the costs.

**Figure 13: Health care expenditures by type of financing in China**



<sup>54</sup> Hu S, Tang S, Liu Y, Zhao Y, Escobar M.L., De Ferranti D. (2008). "Reform of how health care is paid for in China: challenges and opportunities". *The Lancet*, Vol.372, 1846-1853

<sup>55</sup> Yip W, Hsiao W. (2009). "China's health care reform: A tentative assessment". *China Economic Review* 20, 613-619

<sup>56</sup> Yip W, Hsiao W. (2009). "China's health care reform: A tentative assessment". *Op.cit*, pp. 614

<sup>57</sup> *ibidem*

---

Source: WHO statistics, 2010

All in all, China has taken significant steps to improve its healthcare situation starting with an increase in government health expenditures, as it can be seen from the graph above. Also, the authorities are fully aware of the excessive out of pockets expenditures paid by households but, as said above, the mere increase in insurance coverage is not enough to solve the problem. Finally, even though many steps still need to be taken to reduce the overall expenses, according to the 2010 WHO statistics, out of pockets expenditures declined and this was corresponded by an increase in government expenditures.

### **Section 5: Summary**

To sum up, even though each of the BRIC nations is still facing its own economic challenges, they are moving towards the right direction by adopting reforms to upgrade and improve their healthcare systems. The main gaps they are facing refer to the outdated healthcare infrastructures, shortages of medical personnel, especially in rural areas, and low medical staff to- population ratio that highlight an increasing gap between rural and urban areas that needs to be narrowed down. Hence, thanks to an increasing middle-class and higher levels of government spending, the BRIC are working to diminish these challenges deriving from increasing demographics, rising incidence of new lifestyle diseases and consequent higher demand for medical products.

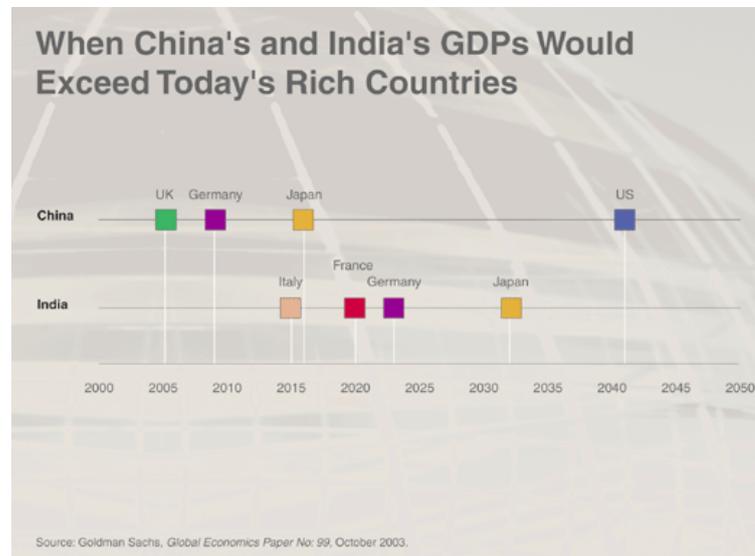
At the same time, medical tourism and pharmaceutical markets are growing in importance such that the BRIC have reached the acronym of “pharmerging markets”<sup>58</sup> as well to build a cooperative bridge with developing countries. In fact, beside the domestic challenges each of them face, they are exploiting their growth to promote health for all countries lagged far behind the scenes.

By continuing along this path, they are expected to become soon economic superpowers with China and India driving the reins as the figure below shows. However, it’s important to note that an economic momentum is not necessarily matched with an amelioration to the healthcare system. For instance, healthcare in India appears still inadequate to provide a service comparable to its BRC “cousins” and even worst to the developed nations. However, before arriving to immediate and inexact conclusions as to the answer to my thesis, a study of more variables is required.

---

<sup>58</sup> Gronemann E.N. (2011). “Emerging markets- the rising stars”. *Angle magazine*, NNE Pharmaplan, [http://www.nnepharmpplan.com/Global/Who\\_we\\_are/Media/Downloads/Angle/angle6\\_eBook/pdf/NPangle6.pdf](http://www.nnepharmpplan.com/Global/Who_we_are/Media/Downloads/Angle/angle6_eBook/pdf/NPangle6.pdf)

Figure 14: China and India drive the reins of the world



### 3. Burden of disease vs. Budgetary Allocation to Health

In the previous section, we have seen that each of the BRIC has steadily increased its own health spending over the course of the years leading to significant improvements in their health status and life expectancy. However, socio-economic and geographical disparities are still a major problem such that serious gaps are often reflected even when evaluating their budget allocation between the public and private sector. Furthermore, the new lifestyles associated with the amelioration in wealth open the window to a series of diseases that represent a significant burden to societies. Hence, in this section we will take a step forward and analyze the most burdensome diseases in each country to assess whether there is a correlation between these and the ones most financed by the state. This could be interesting in order to evaluate whether the diseases that are funded more generously are exactly the ones that represent the leading causes of death in the specific country. Most likely however, there will be misalignments in priority funding due to the pressure of external factors. These might include any influence from certain institution privileging certain areas (eg. HIV/AIDS) over others (eg. cardiovascular disease control) and any pressure coming from external donors which may interfere with the budget allocation. Hence, the more independent and aid-autonomous, the more likely the BRIC will be in attributing to each disease the right budgetary allocation without being constrained by any disturbance from the outside. To quantify the burden of disease, the DALY measure has been used which stands for disability adjusted life year. This rate “is based on years of life lost from premature death and years of life lived in a state of poor health or disability”<sup>59</sup>, as the picture below shows. In other words, one DALY would represent an individual being deprived of one year of a normal life, so free of disease or disability.

<sup>59</sup> WHO. (2004). “The global burden of disease 2004 update”, [http://www.who.int/healthinfo/global\\_burden\\_disease/GBD\\_report\\_2004update\\_full.pdf](http://www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/GBD_report_2004update_full.pdf)

**Figure 15: DALY's equation**

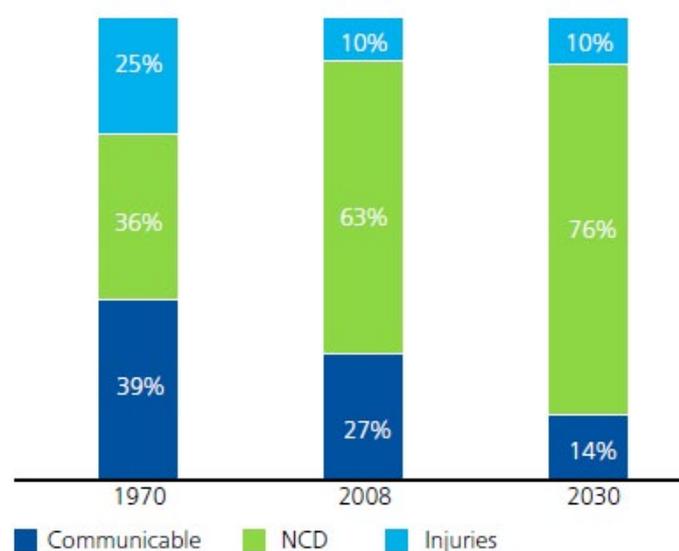


Source: Disability adjusted life year, Wikipedia

Due to the difficulty in finding readily available data, I based most of my results upon studies undertaken in previous years. Hence, burden of disease data were obtained from the Lancet statistics and from a main study focused on health financing in Brazil, Russia and India to which data on budgetary allocation are referred.

A major shift in the overall burden of disease has occurred over the years by making non-communicable diseases the top global causes of mortality. In fact, five out of 10 killer diseases were attributed to non-communicable diseases (NCDs) in 2008 and this rate is expected to increase by 2030 to account for the 76% of all deaths.

**Figure 16: Shifting disease burden from Communicable to Non-communicable diseases**

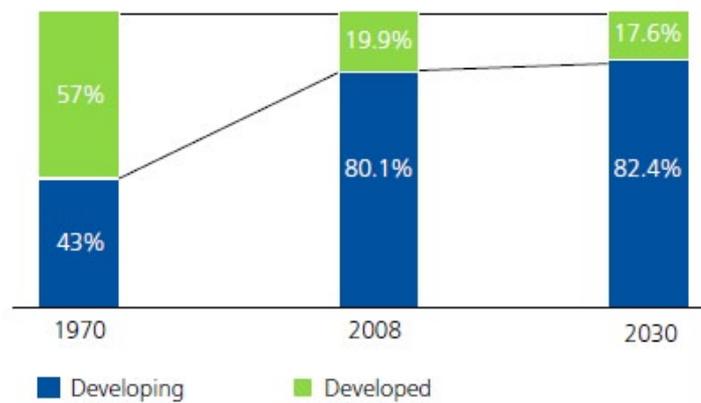


Source: "Cardiovascular diseases in India. Challenges and way ahead". Intl.Heart Protection Summit, Sept 2011

Not surprisingly, the leading causes of death have always been strictly related to the level of income of the specific nations. For instance, while non-communicable diseases were once associated

mainly with high income countries, the low-income ones had to cope particularly with infectious and parasitic diseases. Following the effect of globalization, this trend has reversed towards an increased presence of non-communicable disease across the world, representing a major cause of concern especially for developing countries. In fact, non-communicable diseases are particularly expensive to cure and occupy a big portion of the already tight healthcare budgets.

**Figure 17: Shifting load of non-communicable diseases to developing countries**

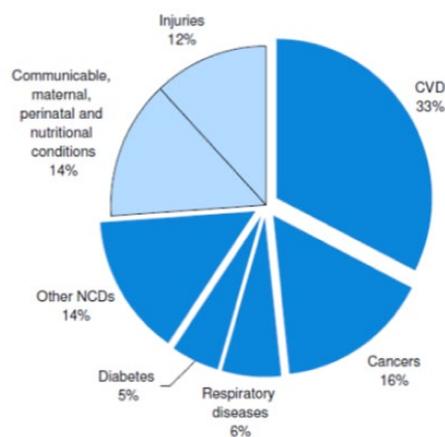


Source: “Cardiovascular diseases in India. Challenges and way ahead”, Intl.Heart Protection Summit, Sept 2011

Let’s now analyze each of the BRIC in detail by considering attentively each typology of disease with respect to HIV, malaria and tuberculosis (TB) that are always under the scrutiny of the public eye. It’s not a case in fact that different organizations, programs and campaigns have been established to fund research for combating these three diseases.

### Section 3.1: Brazil

**Figure 18: Proportional mortality as a percentage of total deaths in Brazil**



Source: WHO 2010, NCD country profile 2011.

a. CVD=Cardiovascular disease

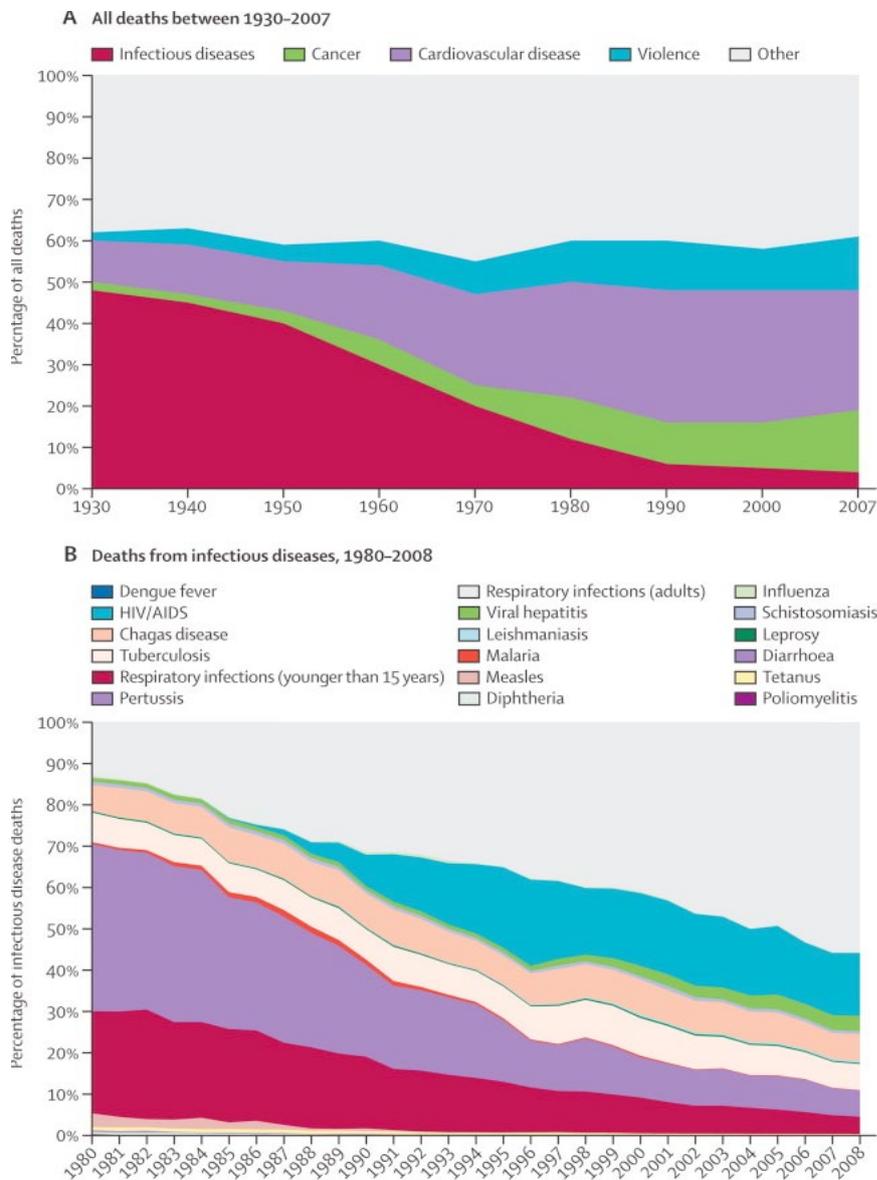
---

In 2010, 74% of all Brazilian deaths were attributed to NCDs where neuropsychiatric disorders and cardiovascular diseases were the main contributors.<sup>60</sup> A radical change has occurred with respect to the 1930s where instead infectious diseases used to represent the principal causes of death. This shift is the result of the advances occurred in the social, economic and health development of the nation that helped to push Brazil away from the parasitical diseases, typical of a population living in poor conditions. In fact, let's remark that the majority of population in the 1950s used to live in rural areas where only poor access of water was available and the populations lacked essential facilities including decent housing conditions. Vaccine's prevention was a rarity and, as a matter of fact, the poor conditions helped the growth and transmission of diseases including tuberculosis, measles, poliomyelitis, etc. Following the establishment of rural programmes that contributed to the clearing up of the whole area, only 19% of the inhabitants by 2000 lived in rural areas leading to a major shift in the burden of diseases. In fact, the increase in population mobility contributed to the reintroduction of diseases that were previously eradicated or under control, as the dengue for instance, and to the appearance of conditions that were previously present in rural areas only. Hence, on one hand, Brazil has seen the decline of chronic respiratory diseases and mortality rates due to the effective action of the government in combating tobacco for instance. On the other hand, however, the new lifestyles associated with the unhealthy habits of excessive weight and poor physical activity have kicked in an increase in hypertension, diabetes and neuropsychiatric disorders. Furthermore, the burden of HIV, tuberculosis and malaria has declined when compared to the other categories whereby this latter in particular has been almost completely eradicated. Tuberculosis has decreased from 70% to approximately 35% while HIV still remains one of the major health obstacles despite the decreases in mortality rates that occurred over the years.

---

<sup>60</sup> WHO Press. (2011) "Non communicable diseases country profiles 2011", 1-209

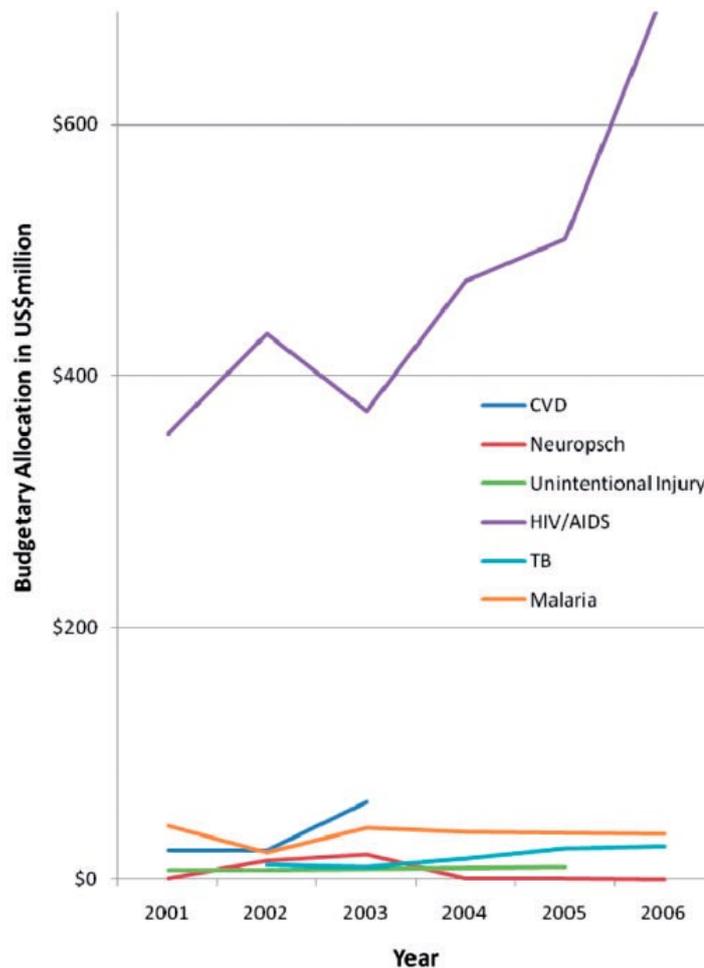
**Figure 19: Infectious diseases and chronic disorders in Brazil**



Source: “Successes and failures in the control of infectious diseases in Brazil: social and environmental context, policies, interventions, and research needs.”, *The Lancet, Health in Brazil* 3, 2011

Despite the growing burden of NCDs, AIDS still receives the majority of funding from the state as opposed to neuropsychiatric disorders that represent the leading causes of death and yet received only \$0.11 millions in 2006 as the graph below shows.

Figure 20: Brazil's budgetary allocation for health from 2001 to 2006



Source: "Health financing in Brazil, Russia and India: What role does the International community play?", Devi Sridhar, Eduardo J.Gomez, Health Policy and Planning 2011

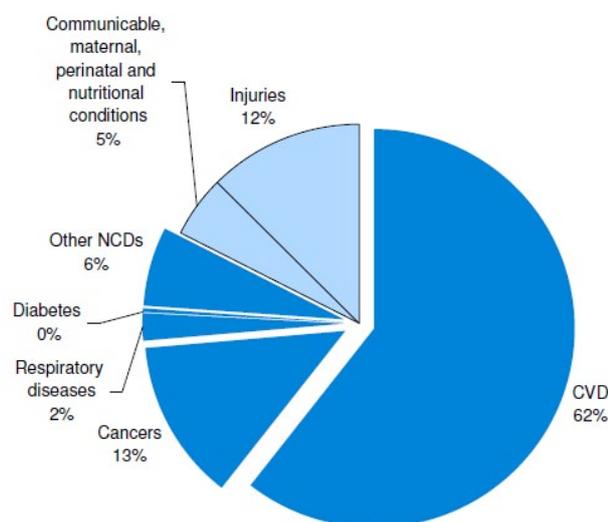
What are the reasons behind this misallocation of funding? I may hazard by assuming that the key relies in the definition of non -communicable disease vs. the communicable ones. Since the latter includes disorders that can be easily transmitted from one person to another, the probability of contagion is much higher than with non-communicable diseases. Hence, a greater need of public intervention may be required to reduce their incidence. However, if we imagine that the over-funding of AIDS programs and prevention is necessary in addressing the most emergent causes of death, I believe we will never save the world from the "double"<sup>61</sup> burden of disease. The already vulnerable parties will found themselves in a stalemate situation that will further increase the overall costs of healthcare creating a devastating situation to the overall society. This is because while communicable diseases are generally covered by insurance, NCDs' expenditures

<sup>61</sup> Double burden of disease refers to the presence in a society of both infectious and chronic diseases.

are burdened by households in the form of out-of-pocket expenses. The effects, in this way, would devastate not only this latter group but also the whole economy as a study in the *Lancet*<sup>62</sup> by Abegunde et al demonstrated. The investigation comprised 23 countries, including the BRIC, and found that the non-communicable diseases will account for approximately \$84 billion lost in economic productivity. Does this “politicising”<sup>63</sup> health spending towards one disease only offsets the wellbeing of the majority of population? Surely, free and universal access to antiretroviral drug prevention and cure has contributed to keep the disease under control but at what cost has this been achieved upon the Brazilian people? The undeniable gains in immunization rates coming from a multitude of funding entities including the World Bank, the Gates Foundation, UNAIDS, WHO, etc has lead to positive spill-over effects to neighbouring countries. In fact, Brazil, through bilateral partnerships, has used its resources to transfer technologies and its practices to developing countries so to counsel them on HIV prevention. However, it’s a fact that the Brazilian funding could be made more efficient and effective by detaching it from this exclusive link upon politic and philanthropic lobbies and by extending its funding to the killer diseases. Today, Brazil has become less aid dependent from its donors when it comes to HIV and it has increased foreign help to fight tuberculosis (being ranked 15<sup>th</sup> out of the 22 high burden tuberculosis countries<sup>64</sup>) and malaria having received from Global Fund \$11 million grant and \$2 million grant respectively in 2008.<sup>65</sup>

### Section 3.2: Russia

**Figure 21: Proportional mortality as a percentage of total deaths in Russia**



Source: WHO 2010, NCD country profile 2011.

<sup>62</sup> Abegunde D.O, Mathers C.D, Adam T, Ortegón M, Strong K. (2007). “The burden and costs of chronic diseases in low-income and middle-income countries”. *The Lancet*, Vol 370, 1929-1938

<sup>63</sup> Stevens P. (2011). “The challenge of non-communicable diseases in developing countries. Lessons from HIV and global health”, CMPI, pp.4

<sup>64</sup> The Global Fund, Brazil country profile, Oct 2008

<sup>65</sup> Sridhar D, Gómez E.J. (2011) “Health financing in Brazil, Russia and India: What role does the International community play?”. *Health Policy and Planning*, 26:12-24

---

In 2010, 82% of all Russian deaths were attributed to NCDs with cardiovascular disease being the most significant contributor accounting for 62% of all deaths, one of the highest rates in the world.<sup>66</sup> In fact, according to USAID data, over one million people die each year from cardiovascular diseases, 30 million have high blood pressure and 5 million have chronic cardiovascular diseases. These values clearly show how Russia detains the primate in Europe for the highest levels of adult mortality. The unhealthy lifestyle that Russian people undergo surely contributes to develop one of the killer diseases and it has been estimated that tobacco and alcohol play a crucial role in this matter. Over 40 million people are smokers in Russia and over 2.5 million are alcohol addicted according to USAID statistics in 2010. Furthermore, injuries represent a significant share in overall mortality and it's interesting to take a look at traffic fatalities. Even though the Russian Federation detains fewer cars per capita than in Western Europe, the fatalities due to traffic injuries are approximately the double and the values are nonetheless higher also with respect to other Soviet States.<sup>67</sup>

As a matter of fact, Russia funded more than 50% of the country total health spending in cardiovascular diseases, unintentional injuries and neuropsychiatric disorders being the most burdensome causes of death mortality. However, this amount far exceeds that reserved to other disease, namely HIV, tuberculosis and malaria that are ballooning today.<sup>68</sup> In particular, while HIV was a rarity when it first appeared in 1987, currently Russia accounts for the greatest number of cases in the whole Europe. To fight with this emergency, Russia has increased the AIDS funding by twenty times between the period 2005-2006 and the President Putin developed a set of goals to monitor the epidemics. However, the initiatives have not reached the expected result since the access to antiretroviral drug in 2008 was still limited and since the most vulnerable group of injecting drug users (accounting for 87% of all infections) did not receive the essential help. Indeed, the prohibition to sell methadone as substitute to drug users further impeded the government to fully address the problem. Despite the failures, the government has continued to focus on the issue and, in 2012, it funded \$600 million for HIV, by doubling the 2010 amount.<sup>69</sup> Even in this case, the government has been heavily criticized since it failed to effectively promote prevention by missing to fund needle exchange. This is because the risk of infections among drug users was likely to be intensified through the repeating sharing of needles.

With regard to tuberculosis, Russia ranks eleventh among the countries facing it as the most burdensome disease according to the USAID 2009 report. Tuberculosis reappeared in Russia in the 1990s following years of decline and boomed until 2000 where the incidence has relatively decreased. In 1995, Russia started the DOTS (direct observation therapy short-course) to control the disease and it successfully covered the entire population by 2007. By giving some quantitative measure, Russia was deeply committed to reduce the mortality incidence such that it increased the

---

<sup>66</sup> WHO Press. (2011) "Non communicable diseases country profiles 2011", Op. cit

<sup>67</sup> Marquez P.V.(2005). "Dying too young- Addressing premature mortality and ill death due to non-communicable diseases and injuries in the Russian Federation". The World Bank, pp.9

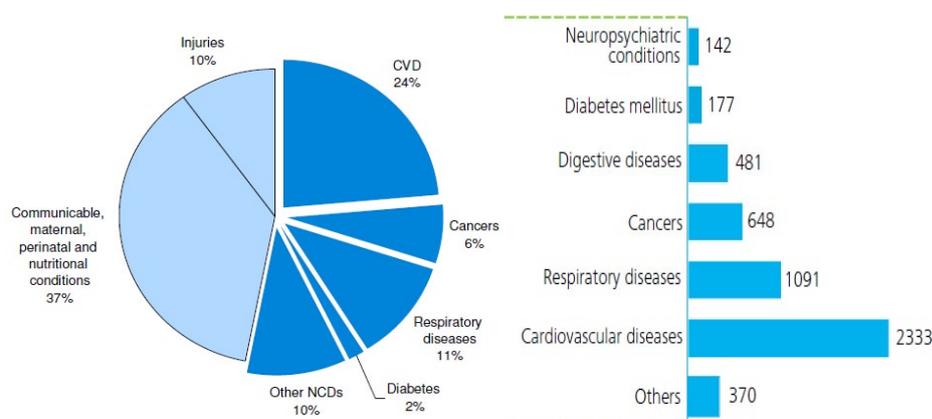
<sup>68</sup> *ivi*, pp.14

<sup>69</sup> Global Fund.(2008) Country profile: Russian Federation. [http://www.theglobalfight.org/view/resources/uploaded/Russia\\_Country\\_Profile.pdf](http://www.theglobalfight.org/view/resources/uploaded/Russia_Country_Profile.pdf)

budget allocation from \$1.98 million in 1998 to 65.9 million in 2003<sup>70</sup>. Despite these successes, the incidence of tuberculosis is still pretty high further worsened by the co-infection with the HIV and by the rising number of patients being resistant to the drug. Last but not least, the government is facing a rising incidence of TB cases in prisons that seem to represent the fulcrum of the disease such that the notification is 17 times higher in prisons than outside.<sup>71</sup> However, thorough the effective implementation of DOTS within penitentiaries, the overall number of incidence is decreasing. With regard to malaria, no financing is provided by the government due to the low incidence in the number of cases that dropped from 984 to 34 in 2005.<sup>72</sup> Finally, even though, the Russian government initially was not open toward donor aid, from 2001 onwards, it started to be more receptive to assistance from organizations, institutions and/or nations. Hence, Russia applied for five grants issued by Global fund, an international financing institution that helps needy nations to combat malaria, tuberculosis and HIV, accounting for a total of \$312 million. Global Fund approved three HIV grants accounting for \$223 million and two tuberculosis grants for a total of \$98.9 million. However, Russia promised to repay to the institution up to \$270 million following the grants received due to its increasing booming economic position.<sup>73</sup> In sum, it appears that even though initially Russia seemed focused mainly on solving its most burdensome diseases, today it's more open-minded towards the cure and prevention of the most common communicable global diseases including HIV and tuberculosis.

### Section 3.3: India

**Figure 22: Proportional mortality as a percentage of total deaths in India**



Source: WHO 2010, NCD country profile 2011.

a. Source of Number of deaths: “Cardiovascular diseases in India. Challenges and way ahead”. Deloitte, Sept 2011. The number of deaths are in thousands

<sup>70</sup> Global Fund. (2008) Country profile: Russian Federation. Op. cit

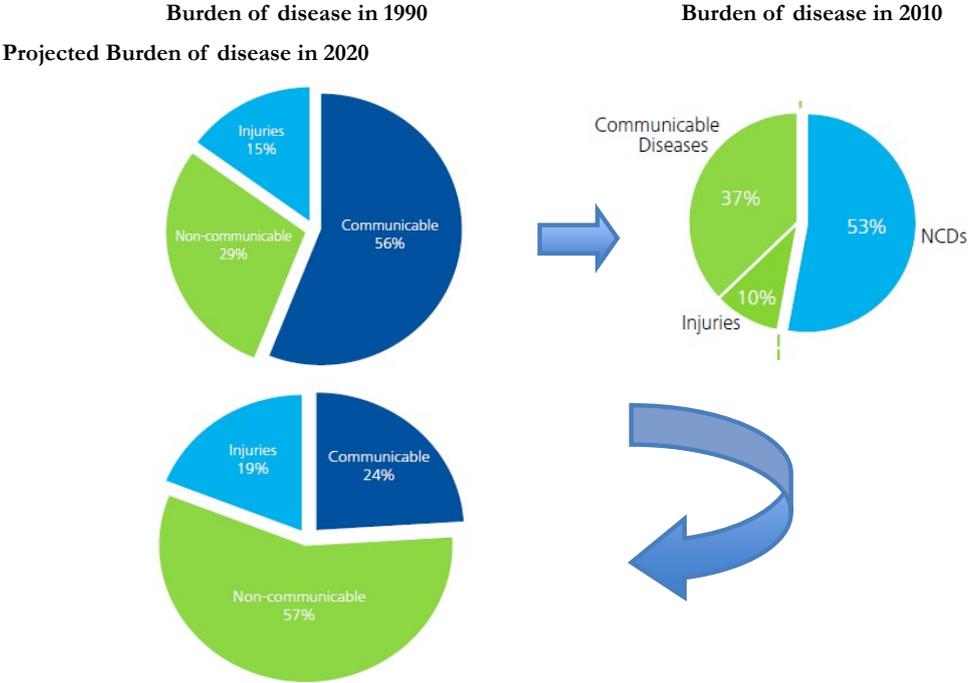
<sup>71</sup> USAID. (2009). “Russia - Tuberculosis profile”. [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov)

<sup>72</sup> Sridhar D, Gómez E.J. (2011) “Health financing in Brazil, Russia and India: What role does the International community play?”. Op. cit, pp.16

<sup>73</sup> Global Fund. (2008) Country profile: Russian Federation. Op. cit

In 2010, 53% of all Indian deaths were attributed to NCDs with cardiovascular disease being the most significant contributor accounting for approximately 50% of the overall NCDs mortality rates in 2011<sup>74</sup>. Cardiovascular diseases represent the biggest growing concern in India since they are expected to augment by 9.2% yearly until 2015.<sup>75</sup> This suggests that their relative economic impact will be catastrophic over the years. It has been projected, in fact, that cardiovascular diseases will mainly affect individuals aged between 25 and 69, thus dramatically destroying companies' productivity due to absenteeism and premature death. As a result, India will be expected to lose \$236.6 billion over the 2005-2015 periods exactly because of this increasing incidence among the population<sup>76</sup>. However, as Figure 21 below shows, a radical change in the burden of disease has occurred with respect to the nineties where communicable diseases represented the most prevalent ones. In fact, NCDs were once categorized as typical disorders of well-developed nations while infectious diseases were considered as the leading representatives of developing ones. Following the Indian economic boom and as a result of globalization, the population has then approached harmful health behaviours towards tobacco, intensive smoking and reduced physical activity further facilitating the growth of non-communicable diseases. Indeed, in absence of preventive measures, this unhealthy trend is expected to continue as the 2020 projections show below followed by a further decrease in communicable diseases.

**Figure 23: Burden of disease in 1990 and 2010 vs Projected burden of disease in 2020**

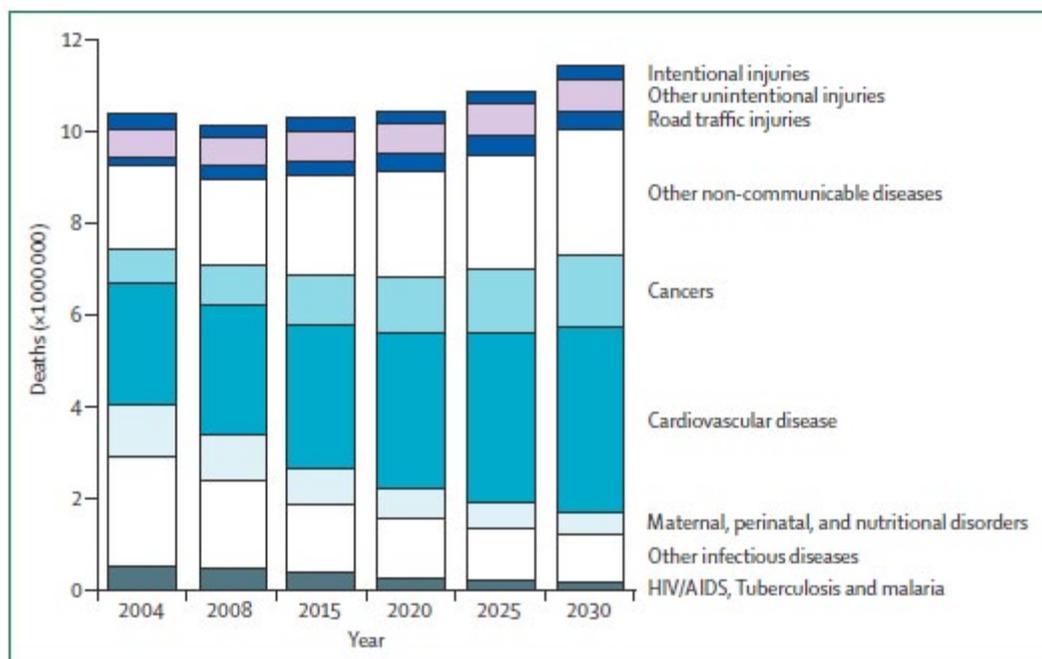


Source: Deloitte. (2011) “Cardiovascular diseases in India. Challenges and way ahead.”

<sup>74</sup> WHO Press. (2011) “Non communicable diseases country profiles 2011”, Op. cit  
<sup>75</sup> Deloitte. (2011). “Cardiovascular diseases in India- Challenges and way ahead”. [www.deloitte.com/in](http://www.deloitte.com/in)  
<sup>76</sup> Deloitte. (2011). “Cardiovascular diseases in India- Challenges and way ahead”. Op. cit

As a matter of fact, the most burdensome diseases appear to be cardiovascular disorders, followed by neuropsychiatric diseases, respiratory conditions and unintentional injuries in the fourth position. Will the future reserve a different burden of disease ranking? According to a Lancet study<sup>77</sup>, based upon the global burden of disease data in 2004, it has been possible to draw estimates regarding mortality rates in 2030 that fit with the analysis previously undertaken. As the graph below shows, the number of deaths due to communicable diseases, specifically HIV, maternal disorders and other infectious diseases, are expected to decrease. On the other hand, non-communicable diseases and injuries (comprising traffic road injuries as well as the intentional and unintentional ones) will again represent the killer diseases meaning that the health status of individuals will continue to deteriorate.

**Figure 24: Projected deaths by cause in India**



Source: “Chronic diseases and injuries in India”, The Lancet, 2011

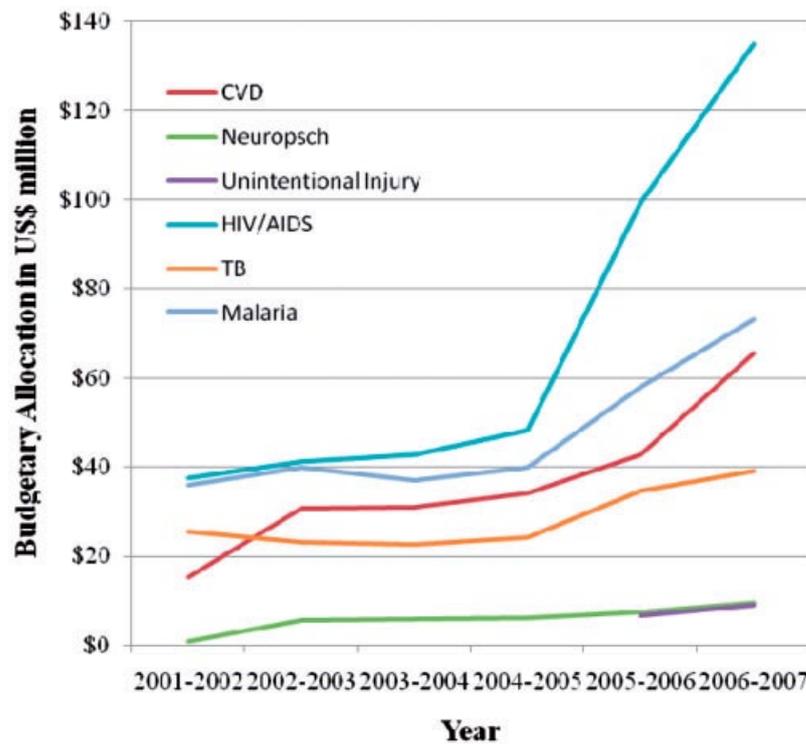
Furthermore, it has been estimated that, even though the total number of DALYs lost will substantially decrease of approximately 16% by 2030, adverse effects will nonetheless be felt by citizens. In fact, the number of DALY lost due to non-communicable diseases will increase, further worsening the situation that was already deteriorated by the vast aging in population.

But let’s now turn back to the current burden of disease. We have identified the four main burdensome disorders and, as such, it would be fair to assume that India’s health allocation funding aligns with its burden of disease estimates. However, as the graph clearly shows, HIV receives the greatest financing with respect to all the others, even though it is not one of the highest troubling

<sup>77</sup> Patel V, Chatterji S, Chisholm D, Ebrahim S et Al. (2011). “Chronic diseases and injuries in India”. Vol.377, pp.413-428

diseases. Furthermore, the budgetary allocation addressed to tuberculosis is pretty low considering that it is the leading cause of death among communicable diseases.

**Figure 25: India's budgetary allocation for health from 2001 to 2007**



Source: “Health financing in Brazil, Russia and India: What role does the International community play?”, Devi Sridhar, Eduardo J.Gomez, Health Policy and Planning 2011

The prevalence of HIV in India has remained pretty stable over the years considering that in 2007 the total number of individuals affected were 2.5 million compared to the 3.2 million hit by tuberculosis.<sup>78</sup> However, since India accounts for a population of over a billion people, even a small increase in the infection rates (eg. one percentage point) could cause the growth of a million new cases, tremendously affecting the harmony of the population. In this regard, while in the previous years HIV tended to be concentrated mainly among injecting drug users, men having sex with other men and female sex workers, today the trend is shifting towards migrant workers and truckers who are involved in “multiple partner concurrent relationships”.<sup>79</sup> Furthermore, people living in India with HIV are highly stigmatized and discriminated since considered with unorthodox lifestyles. For this reason, often HIV positive patients hide their status and do not avail themselves of essential treatments thus exposing others to the risk of infection. Hence, the Indian government developed, in 1992, a National AIDS control programme, also known as

<sup>78</sup> Global Fund. (2008) “Country profile: India”, [http://www.theglobalfight.org/view/resources/uploaded/India\\_Country\\_Profile.pdf](http://www.theglobalfight.org/view/resources/uploaded/India_Country_Profile.pdf)

<sup>79</sup> ibidem

NACP, to increase awareness among the general population and, in particular, prevention among the individuals at higher risk. The program involved 3 main phases whereby practical action was undertaken only from the second one (NACP-II) onwards. External donors played a significant part especially in the NACP-II where the Indian government funded only the 10% of the overall program as opposed to the World Bank that financed the 46% instead. Conversely, in NACP-III, the Government of India was the main contributor providing up to 47% of the funding.<sup>80</sup>

As to tuberculosis, India is ranked first among the high burden TB countries and it has been estimated by Global Fund that approximately one person dies from this disorder every minute. To reduce the high mortality, India adopted the Revised National TB control Program (RNTCP) that successfully reached a 100% coverage in 2007. As in the Russian case, the probability for HIV positive patients of being infected by tuberculosis is very high such that, in 2010, the WHO found that 480752 were the TB individuals with known HIV status. The majority of TB financing comes from domestic sources even though Global Fund surely provides a significant contribution as shown in the table below.

**Table 26: India’s funding from domestic sources vs Global Fund**

	2011	2012
<b>Total budget (in US \$ millions)</b>	139	210
<b>% of funding from domestic sources</b>	44	62
<b>% of funding from Global Fund</b>	49	38

Source: WHO TB profile, India, 2012

Malaria is the second largest funded disease following HIV, as the graph showing the budgetary allocation of each disease has shown before. However, estimating the true burden represents a challenge considering its epidemiology and mode of transmission according to the results of a study undertaken by the National Institute of Malaria research in 2007. Hence, even though in a World Malaria 2008 report, 10.6 million cases of malaria and 15000 deaths were reported, it can be assumed that deaths were far greater than those stated<sup>81</sup>. This means that it would be essential to collect a true picture of the malaria burden of disease in order to evaluate a fair funding allocation to the disease. In fact, while we can easily state that the funding of HIV and tuberculosis is far greater with respect to their respective burden of disease in India, the same cannot be said as to the malaria case. However, despite the challenges in calculating the real burden of disease estimates,

<sup>80</sup> Sridhar D, Gómez E.J. (2011) “Health financing in Brazil, Russia and India: What role does the International community play?”. Op. cit, pp.17

<sup>81</sup> Raj N. G. (2010). “The burden of malaria in India”, The Hindu, <http://www.hindu.com/2010/06/17/stories/2010061754161100.htm>

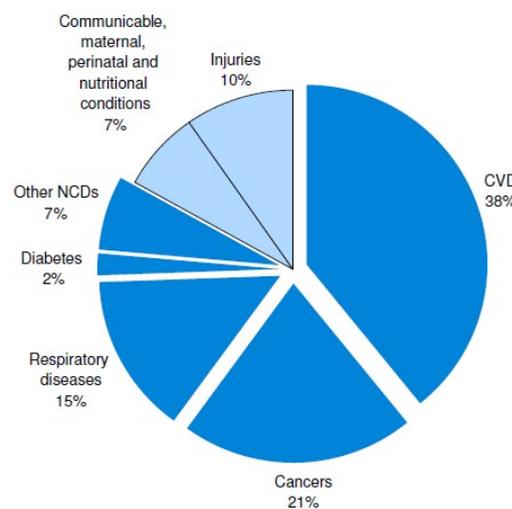
---

the World Malaria 2011 Report has found that the majority of financing occurs domestically with substantial external aid coming from the World Bank.

To sum up, even though India funds the majority of its programs through domestic sources, it has accepted external aid assistance from different donors. The Global Fund, for instance, has provided a total of nine grants worth a total of \$491.5 million including four HIV grants, four tuberculosis grants, one malaria grant and one combined HIV/TB grant.<sup>82</sup>

### Section 3.4: China

**Figure 27: Proportional mortality as a percentage of total deaths in China**



Source: WHO 2010, NCD country profile 2011.

The Chinese case will not be analyzed due to the lack of readily available data. In fact, it has not been possible to find any relevant information regarding the health budgetary allocation to the most burdensome diseases in China. As a matter of fact, I could not evaluate whether there was a convergence between the most burdensome diseases and the ones receiving the greatest contribution by the state. I reviewed several of the most prominent health journals publications including the Lancet, Pubmed and Elsevier and I also contacted a WHO Representative as well as a WorldBank representative of the People's Republic of China to obtain the data allocation information. However, I believe that my student status did not help me in reaching the data I was hoping to find. If I had been in a more influential position, probably I could have been more convincing in reaching these confidential results. Furthermore, I can hazard by saying that probably the difficulty in obtaining data is closely linked to the Chinese censorship policy of restricting information. China's freedom of press is ranked 171 out of 178 countries<sup>83</sup> and

---

<sup>82</sup> Global Fund. (2008) "Country profile: India", Op. cit.

<sup>83</sup> The Economist Intelligence Unit Limited. (2010). "Democracy Index 2010".

---

editorial guidelines are distributed weekly by warning regarding what can and can't be said and how recent happenings should be reported. Hence, the eventual discovery by the public eye that a significant apportionment of funding is allocated to diseases that are not assumed to be the most threatening ones (if this would be found to be the case as in other BRIC), then a further finger-pointing towards the misalignments policies of the state would occur.

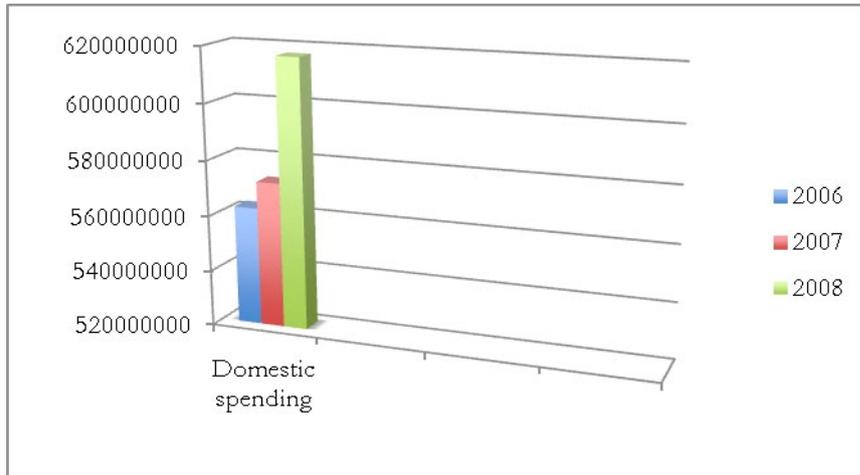
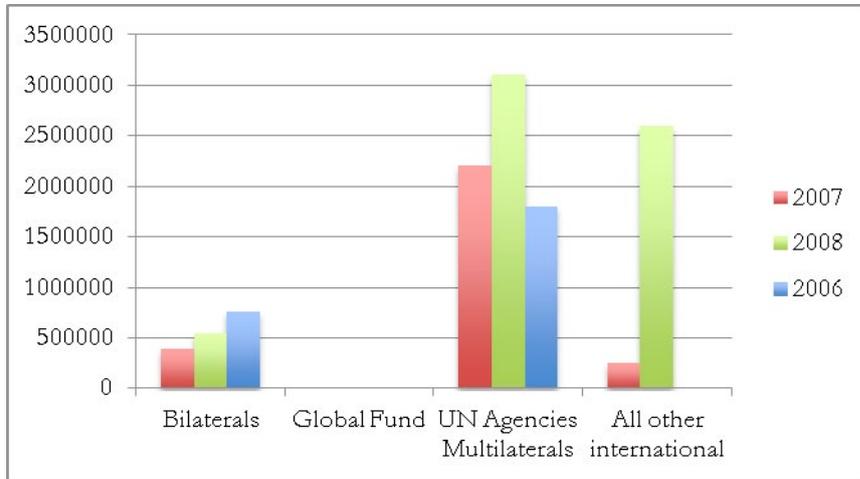
Hence, even though I was able to find out what are the most burdensome diseases in China, that not surprisingly appear to be the NCDs accounting for 83% of all deaths, I decided to leave China out of this section anyways. In fact, the aim of this second part of my thesis is not only to analyze what are the most threatening diseases in each of the BRIC but also to identify whether there is a convergence between these diseases and the ones receiving the greatest financing from the state. Without knowing the budget that each of the major non-communicable diseases was apportioned, I could not find out whether HIV, TB and malaria received also in this case (as we have seen it occurred in Brazil and India) the greatest allocation.

### **Section 3.5: Summary**

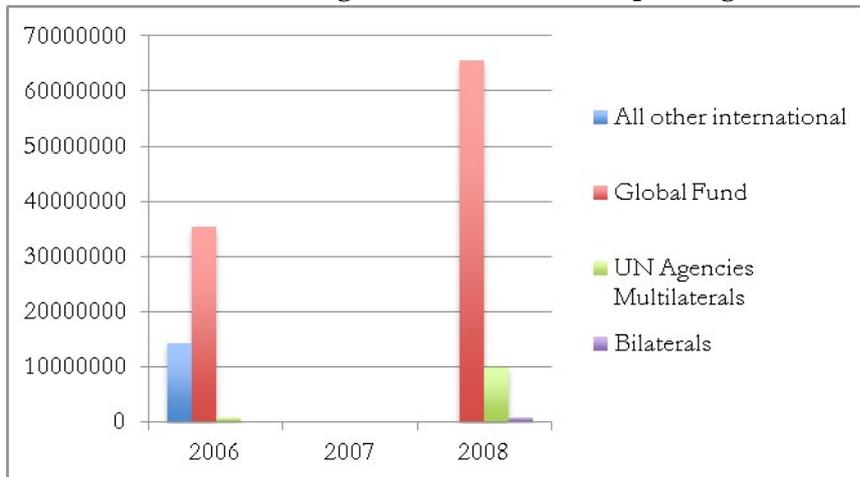
Following the analysis of Brazil, Russia and India we have seen that two of them (Brazil and India specifically) are subject to a “politicized” health budget allocation skewed towards excessive investments in HIV to the detriment of the most burdensome diseases. Russia, on the other hand, tends to overinvest in its life threatening non-communicable diseases while committing very tiny amounts to HIV and TB that are nonetheless booming today. Hence, what could be the sources likely to cause this bias in extra- HIV financing in Brazil and India?

First of all, the impact of external aid assistance may have a crucial role since the influence of important institutions or foundations may push governments to invest in one disease at the expense of the needy ones. In this regard, the Global Fund and the World Bank play an important role being the main funding institutions of HIV, malaria and tuberculosis. However, how can we demonstrate that this impact is significant considering that the majority of financing is provided through domestic sources? If, on one hand, one could assume that the pressure from international donors is pretty high in India, where domestic spending for HIV is extremely low as opposed to the external financing, we don't have sufficient ground to prove the converse in Brazil and Russia where, instead, the government resources for HIV far exceed the international ones. This can be seen from the graphs below by comparing the HIV domestic spending of each nation with the International resources.

**Figure 28: HIV International Funding sources & Public spending in Brazil**



**Figure 29: HIV International funding sources & Domestic spending in Russia**



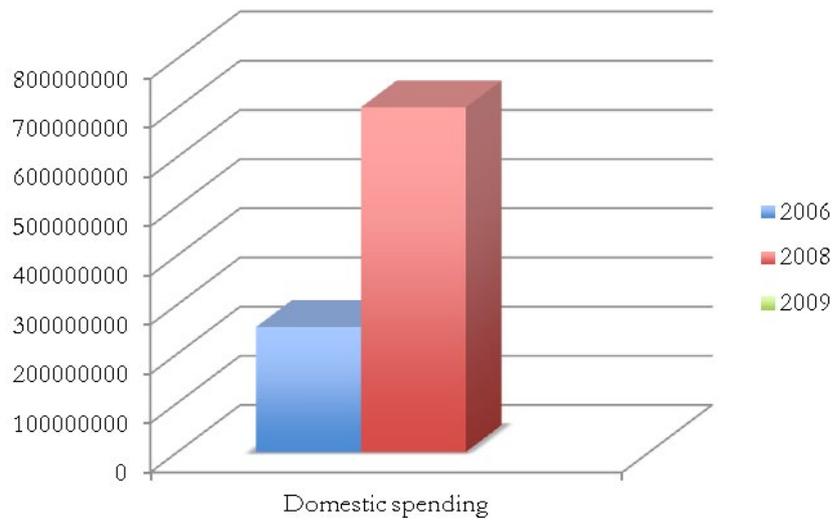
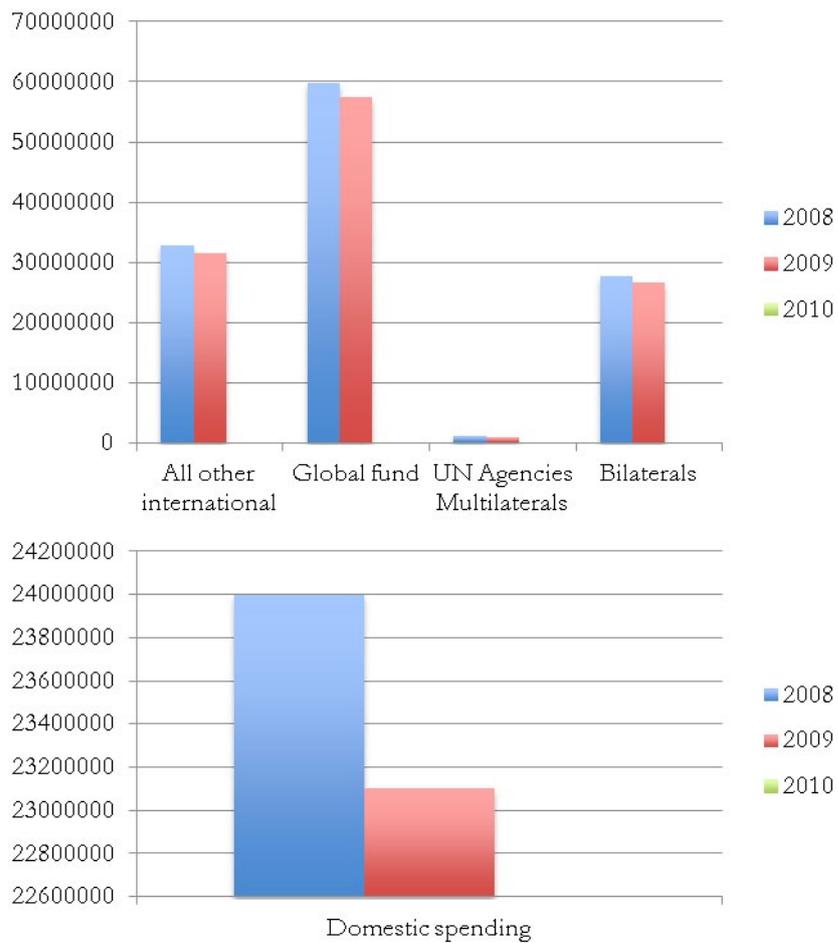


Figure 30: HIV International funding sources & Domestic spending in India



Sources: UNAIDS country fact sheets

---

The aim of external funding should be to strengthen the health system and prioritize the budget to the most emergent diseases without creating any distortions and disorders' competition. However, it's clear that in Brazil and India there have been distortions moving funds to categories of diseases that are not considered as the priorities ones. In India, the fact that domestic spending in HIV is substantially lower than the international one can explicate misallocation of funding due to the submissive bargaining power in front of the powerful external institutions. Furthermore, we should not take for granted the fact that external funding alone lead to long lasting positive consequences. In fact, if the nations do not seriously commit to strengthen the programs following the grants, the foundations could even avail themselves of the possibility to freeze the funds given to the recipients. This is what occurred in China, for instance, where the Global Fund has frozen several grants accounting for hundreds of millions of dollars because of inadequate control over the monitoring of funds.<sup>84</sup>

This means that nations, including India, following the receipt of grants, should provide evidence of an increased engagement towards the program in order to reach, over time, a decline in assistance. This is what occurred with the National AIDS control project III in India that was funded largely by the Indian government as opposed to the paltry 9.5% in NACP II.

As to the Brazilian case, if it's true that the nation receives low funding from international institutions in the HIV domain, it's also true that Brazil builds its own success to its ability in tackling the HIV epidemic. In fact, in a time where many global policymakers doubted that a developing country could have ever achieved universal access to ARV treatment, Brazil made it. By looking at Brazil from this perspective, it is easy to see the implications of this success. In fact, the sole consciousness that a nation can provide a "unique" program to its population acts as an incentive to continue boosting the HIV sector to avoid a decline in ranking that would be detrimental from the public eye perspective. By proceeding along this track, Brazil has even been awarded by the Bill and Melinda Gates Foundation an international recognition such that many neighbouring nations have sought its support and cooperation to advance in HIV prevention.

In contrast to Brazil and India, even though Russia received several HIV, TB and malaria grants by the Global Fund, it has not shifted from its policy commitment of prioritizing its NCDs to the expense of the CDs.

In second place, we should not underestimate the pressure from pharmaceutical companies that are booming in the BRIC. For instance, Brazil and India's pharmaceutical industries grew by 31.2% and 19% respectively in 2009<sup>85</sup> further enhancing their bargaining power over governments. Hence, this creates high incentives for them to push bureaucracies towards an increase in HIV drug treatments rather than in focusing on prevention that does not lead to direct sales in drugs. This occurs in all BRIC, including China, where providers overprescribe drug treatments to increase profit margins at the expense of innocent and unformed patients.

Last but not least, we should not underestimate the role of HIV activists and charities that may be powerful enough to exert pressure upon governments in increasing funding towards this global priority disease. Obviously, these activists do not belong solely to the HIV branch but also to

---

<sup>84</sup> LaFraniere S. (2011). "AIDS funds frozen for China in Grant dispute", The New York Times. <http://www.nytimes.com/2011/05/21/world/asia/21china.html?pagewanted=all>

<sup>85</sup> Gronemann E.N. (2011). "Emerging markets- the rising stars". Op. cit

---

other group of diseases that, even though are extremely important to fight, do not have the same financing resources and the right “connections”(through known organizations including UNAIDS and/or Global Fund for instance) to meet their goals. While this might be the rule in Brazil and India, in Russia this unfair and “corrupted” system does not work. The reason, not surprisingly, is not due to the lack of corruption in the Russian health model but simply due to a regime installed within the government. In fact, the scenario is the one whereby the government denies drug supplies to HIV patients and, in some circumstances, even imprisons activists who protest against the drug stock-outs that the Ministry of Health seems not to notice.<sup>86</sup> Hence, activists’ pressure might be another reason causing difference in the budgetary allocation between the BRIC nations.

Finally, these opinions suggest the need for further investigation to evaluate whether the disbursements by the BRIC nations are really subject to tight pressures from different groups of stakeholders since it would be extremely unfair to defame them without real proofs of their acts.

## **4. From recipients to donors: international assistance as engine to boost growth**

If it’s true that most of the BRIC are still considered as developing countries due to the large portions of populations living below the poverty line and due to the receipt of donors aid to improve their health indicators, it is also true that they are highly engaging in foreign assistance to improve the wellbeing of the poorest countries. The BRIC have, in fact, recognized the growing opportunities that can be met through the collaborative platforms between emerging countries and developing ones. Obviously, their financial engagement is still relatively low when compared to the G8 countries, however, in recent years it has expanded and we can safely predict that it will steadily raise over the next few years. Their commitment in playing a greater role in the global health game is driven by their own domestic experience as recipients of assistance that makes them more sensitive to the importance of solidarity and long-term development. In this regard, India has been a key manufacturer of low-cost drugs and vaccines; Brazil has increased its worldwide recognition in the area of HIV prevention by supporting AIDS programs in other countries; China has been a major contributor of malaria programs in Africa and finally Russia is just one among six donor countries to participate to the Global Alliance for Vaccines and Immunisation (GAVI) AMC (advance market commitment) to stimulate the development of pneumococcal vaccines in developing countries.<sup>87</sup>

Furthermore, behind their philanthropic desire to development aid, their interest in cooperation is also driven by the desire of achieving greater recognition on the global sphere and of being finally considered at par of developed countries. The countries’ motivations as health players

---

<sup>86</sup> Marshall K, (2010). “Russian activists risk arrest highlighting denial of HIV treatment”, Back to EurekAlert, [http://www.eurekalert.org/pub\\_releases/2010-09/itpg-rar091910.php](http://www.eurekalert.org/pub_releases/2010-09/itpg-rar091910.php)

<sup>87</sup> Bliss E. C, Boynton X.L, Cha V, Chand S. et Al. (2010). “Key players in global health. How Brazil, Russia, India, China and South Africa are influencing the game”. CSIS Global Health Policy Center.

---

vary according to the respective domestic policies and strategies that each of the BRIC follows. For instance, historically China's engagement on global health was mainly associated with the desire of showing to well- developed nations the growing power of the non-Western world. In this way, it focused its aid resources to African nations as they were the ones that shared the same "opponent" view to the Western world that was accused of driving the main decisions affecting the world. However, over the years, this "revolutionary"<sup>88</sup> approach has been removed with the desire of becoming an economic super power. Thus, China "exploited" its international presence in health as instrument to increase economic growth and maintaining its economic stability. Brazil's engagement on international aid is instead motivated by the belief that the right to health is superior to any economic gain. Hence, Brazil exploited its knowledge and potential to help developing nations to upgrade their health systems through its domestic experiences with the SUS. Together with India, Brazil has also highly fought against US and EU institutions for the protection of intellectual property rights. They believe, in fact, that it's unjust and unethical to impede the access to life saving medicines to less developed nations through the adoption of patents.

#### **Section 4.1: BRIC's international assistance**

In this section, I will focus the analysis on the modalities of the flows of financing from the BRIC to developing nations to support the thesis that these emerging nations are exercising their economic growth to improve the quality of life of needy nations. The BRIC have started to provide international aid since the 1950s, in a period when they already needed to balance the already tight health budgets between domestic and foreign spending.

First of all, three differences have to be outlined between the financing of BRIC and the framework adopted by traditional donors. Firstly, the BRIC assistance is based on a system of "exchange of experiences" mainly directed to infrastructures to build self-sufficiency in recipient countries. This clearly contrasts with the traditional donors method, including the Russian one, whereby the focus reflects spending aimed at poverty reduction. Secondly, the BRIC do not interfere with the domestic policies of the recipient countries and do not provide cash financing to avoid the risk of corruption, as opposed to traditional aid donors that rely on policy conditionality. Thirdly, while BRIC tend to have a short-term perspective flow of financing, the traditional donors, instead, control more attentively the long-run debts of the nations. This means that these emerging nations concentrate on investing in infrastructures and in social projects as they believe that the loans will be automatically paid back over the years. In this regard, each of the BRIC has provided, in its own way, support and training to lower income countries according to the historical background, linguistic similarities and/or geographic locations that tied the countries together. For instance, Brazil provides support to mainly Lusophone countries, Latin America and the Caribbean that share cultural characteristics and, similarly, Russia focuses its aid resources to the CIS countries, standing for Commonwealth of Independent states, which belong to the former Soviet Union. Most of India financing flows to neighbour countries including Afghanistan, Bhutan, Burma and Nepal while China focuses on nations to which it can extract natural resources. In fact, China

---

<sup>88</sup> Bliss E. C, Boynton X.L, Cha V, Chand S. et Al. (2010). "Key players in global health. How Brazil, Russia, India, China and South Africa are influencing the game". Op. cit, pp.15

---

concentrates on the African states and in particular on four countries that have widespread oil fields such as Nigeria, Angola, Ethiopia and Sudan with the exclusion of Swaziland due to its close relationship with Taiwan.<sup>89</sup>

Until now, we have analyzed the countries that receive the BRIC support. Let's now see the typology of aid provided, in other words, whether it occurs through multilateral aid, bilateral or South-South cooperation and how this financing flows from the BRIC to the developing countries. Following this qualitative analysis, we will briefly examine in more quantitative terms the respective amounts that each BRIC allocates to the global health game with their main contributions.

India and China provide aid in the form of mutual benefits through investments in infrastructures to boost growth. China, in particular, provides grants for the building of stadiums, hospitals, schools and all other projects that fall under the categories of social infrastructure while it offers loans for the establishment of "natural infrastructures" including water, electricity, roads, etc.<sup>90</sup> Similarly, India focuses on the infrastructures as well as on the agricultural sector by offering grants and preferential loans. On the other hand, Brazil and Russia concentrate on providing multilateral channels. More specifically, the latter focuses on voluntary contributions to alleviate poverty while Brazil considers South-South collaboration as the fulcrum of its policy to enhance the development of vaccines and the prevention of HIV.

BRIC's development support is implemented through specific agencies involved in technical international cooperation and assistance. In Brazil, the main institution is the Brazilian Cooperation Agency which belongs to the Ministry of External relations and which controls the effective implementation of bilateral, multilateral and technical cooperation in developing countries. Russia currently does not have a key institution hence the department of International Finance focuses in the meanwhile on the development programs. Similarly, the Ministry of Commerce manages the majority of assistance programs in China until a central agency will be settled. Last but not least, in India, the central agency is expected to be launched at any time this year while all the issues are nowadays directed to the Development assistance partnership.

#### **Section 4.2: Brazil's impact on global health**

Brazil views its international cooperation as an "exchange of experiences". No top-down hierarchical relationship is adopted but rather it establishes a paternalistic approach whereby the nation adapts its experiences and lessons from the SUS to the particular conditions of the aid seeking countries.

Health is one of the top priorities and it's estimated that approximately 35% of the Brazilian Cooperation Agency (ABC) outlays are committed to the foreign health aid.<sup>91</sup> Its solidarity towards foreign countries arises from the belief that the right to health should be prioritized to any other economic gain. Hence, its assistance aims at capacity building and in strengthening the beneficiaries' health institutions and personnel. An important challenge is the difficulty in

---

<sup>89</sup> Mwase N, Yang Y. (2012). "BRICs' philosophies for development financing and their implications for LICs". International Monetary Fund working paper, 12/74

<sup>90</sup> *ivi*, pp.6

<sup>91</sup> Gold D, Zonana V, Nayyar A, Menezes A. et Al.(2012). "Shifting paradigm- How the BRICS are reshaping global health and development", *Op. cit*, pp.25

---

evaluating the actual figure of Brazil's international spending since it does not report to the OECD development assistance committee the quantified amount. This is because federal law prohibits the government to donate public funds to foreign governments, meaning that every time Brazil wants to donate some funds, it goes through a very complex and intricate process. The Congress, in fact, must authorize the allocation of funds to another state any time this request is sent, making it hard for Brazil to provide medicines or vaccines at regular and consistent intervals. This is why the nation is the only one, among the BRIC, to undergo trilateral cooperations whereby Brazil partners with a multilaterals agency (eg. Global Fund, UNICEF, UNAIDS, etc) or with the recipient country to introduce a program in an underdeveloped country. In this way, the costs are shared and the Brazilian government does not have to worry about how the resources are spent. This is why we can rely only on foreign aid estimates that have been forecasted to range between \$400 million and \$1.2 billion.<sup>92</sup>

Brazil's most important contributions to global health can be summarised in four main areas such as HIV prevention, tobacco control, multilateral financing and nutrition. HIV prevention is, as we have seen in the previous chapter, the fulcrum of Brazilian' success in both domestic and international health such that it represents a model for most of the developing nations. Brazil, in recent years, has increased its focus in the biotechnology sector for the development of vaccines and drugs such that its investment in science has increased from \$3.6 billion in 2000 to \$ 12.8 billion in 2010.<sup>93</sup> In this regard, it helped some neighbours (eg. Bolivia and Paraguay) to develop technologies and treatments of ARV drugs and it extended its focus in Africa as well where it contributed to develop a factory in Mozambique to reduce its dependence on drug treatments upon donor states. In addition, Brazil is also recognized as a global leader in the nutrition domain and it has encouraged its recipient countries to adopt strategies similar to those implemented locally to reduce poverty and hunger. Hence, it tried to divulge pilot programs of actions implemented locally such as the "Bolsa Familia" and the Network of human milk breasts to fight the recipients' challenges by offering training and equipments.

Moreover, Brazil is increasingly assuming a dominant position in the tobacco domain by becoming the largest tobacco free country. In this way, it acts as a model to developing countries by instructing them to move away from unhealthy lifestyles that contribute to the prevalence of cardiovascular disorders, the major killer NCDs of the world today.

### **Section 4.3: Russia's impact on global health**

The roots of Russia's international assistance can be described as turbulent passing from a net donor, during the Soviet era, to a net recipient following the break up of the Soviet Union to a re-emerging donor in the 2000s. Russia aligns with the traditional donor assistance of the OECD, representing the vertical relation between the recipient and the donor country. This means that it follows the official development assistance (ODA) guidelines that clearly determine the priority areas for assistance and the mechanisms that need to be used by the donor countries to provide support to the beneficiaries. The alignment with the ODA is a clear sign of Russia's commitment

---

<sup>92</sup> *ivi*, pp.23

<sup>93</sup> *ivi*, pp.29

---

to play a role in the global health with a particular focus on its neighbouring countries. This is because Russia fears that migrants from neighbouring states, including Central Asia, may bring with them infectious diseases that could contaminate the domestic population and thus sweep away all the achievements the nation accomplished over the years.

Just like the Brazilian case, Russia does not disclose its official statistics, hence it's very difficult to know the actual figures of its foreign spending. However, it is forecasted that the total amount reserved to foreign aid has increased over the years starting from \$50 million in 2004 to \$800 million in 2009 and Russia has promised to provide yearly a sum ranging between \$400 and \$500 million.<sup>94</sup> Nonetheless, Russia's foreign spending has fluctuated in the recent years as a result of the financial crisis ranging between 15% and 50% of total spending.<sup>95</sup>

A significant part of Russian' contributions are allocated to health multilaterals with the greatest percentage attributed to Global Fund. This portion of funding towards health institutions exceed that of any other BRIC while it's still lower than the one provided by the majority of the G8 countries.

Russia's most important contributions to global health can be summarized in polio eradication, neglected tropical diseases, malaria and pharmaceutical investments. Russia considers polio eradication as one of the key emergent priorities, especially once the spread of polio from Tajikistan lead Russia to lose the polio free WHO certification. Furthermore, infectious diseases still remain one of the key priorities due to the fear of the spread of infections to domestic citizens by migrant workers. Furthermore, Russia is working with its neighbours CIS countries to undergo prevention and control of neglected tropical diseases that include leishmaniasis and blinding trachoma by contributing \$21 million between 2009 and 2012. But the most important innovation has been in the improvement of the research sector by increasing production of innovative pharmaceutical products. This is the aim of Pharma 2020 launched in 2011 by Prime Minister Putin that should accompany the parallel strategy "Health 2020" aimed instead at the improvement of domestic health indicators. These programs should help to speed up the pharmaceutical market in Russia to remain updated and to be prepared to fight any new category of diseases. These emergent infections could, in fact, deteriorate not only the Russian conditions but also those of the other nations in the world, with devastating effects especially on developing countries that are the most fragile ones.

#### **Section 4.4: India's impact on global health**

India still represents a minority player in the global health match by focusing the majority of its resources and efforts on its domestic challenges considering that the Indian poorest people still lack basic health care treatments. Yet, India contradicts this facet of its world by providing one of the most advanced health care facilities, research scientist and medical professionals in the world such that foreign patients are increasingly travelling to India to receive treatments. Developing countries are progressively attracted by its vaccine innovations, greater access to low-cost services and drugs such that they are looking at this emerging nation as a model from which to learn. As a matter of fact, India is increasingly providing greater assistance to developing

---

<sup>94</sup> Gold D, Zonana V, Nayyar A, Menezes A. et Al.(2012). "Shifting paradigm- How the BRICS are reshaping global health and development", Op. cit, pp.35

<sup>95</sup> op.cit, pp.38

---

countries by concentrating its geographic focus on neighbouring countries including Afghanistan, Bhutan and Nepal with the aim of enhancing its reputation, influence and gathering access to natural resources to divert the growing notoriety of China. India clearly differentiates itself by the traditional donor countries since it does not consider its foreign projects as aid but rather as South-South partnership. Furthermore, its programs are demand driven and the recipient countries seek Indian aid because of the renewed ability in fighting with infectious diseases, capacity building, staff training and vaccine development.

India has always been a net aid recipient considering that its health spending were among the lowest in the world and its out of pocket expenses were conversely the highest. However, in the recent years, it has substantially increased its efforts in foreign assistance spending such that it announced that it would radically cut the majority of its donor funding support. This promise was kept even during difficult times where instead support aid could have been extremely useful. In fact, in 2004, following the tsunami that had devastating effects upon India and its neighbouring countries, the nation refused foreign aid (even though it accepted aid for reconstruction) and rather it offered support to the most needy countries as Sri Lanka. It's very difficult to estimate the actual figures of foreign spending since India does not report international aid disbursements hence we rely on estimates that suggest an increase in funding. As a result, these statistics support the thesis that between 2004 and 2010 foreign assistance grew from \$443 million to \$680 million.<sup>96</sup> The vast majority of these resources have been channelled through bilateral programs rather than multilateral ones by focusing on South Asia, most notably in Afghanistan, and in Africa. The main projects concentrated on infrastructure building, training and supplies of equipment and medicines. Hence, its major contributions in the global health stage can be summarized in four main areas represented by pharmaceutical and vaccine manufacturing, e-health platforms and low cost health services.

Let's remind that India is one the seventeen "pharmerging" countries and that the pharmaceutical sector was projected to grow by 13% in 2010 reaching approximately \$24 billion.<sup>97</sup> India's major focus has been on the HIV sector by providing low cost vaccines and greater access to treatments to million of patients worldwide. In this domain, it has cooperated with the other BRIC by providing, together with China, supplies medicines and ingredients to Brazil that produces ARV drugs locally. India's greatest effort has been in fighting to reduce the level of vaccine prices so to increase coverage to all the population, independently of the respective level of income. One of the major Indian pharmaceutical manufacturers, Cipla, has provided a unique drug that contains three different combinations of medicals that helped to reduce the number of pills to be swallowed each day and, most importantly, that did not require to be kept in specific temperature conditions. This last feature is especially useful in developing countries where refrigeration is a rare condition. Furthermore, India is the largest provider of low-cost and high quality vaccines to developing countries such that it procures between 60% and 80% of the total vaccines of UN agencies. The most innovative vaccine has been the MenAfriVac developed exclusively for African states to fight meningitis for free.

---

<sup>96</sup> Gold D, Zonana V, Nayyar A, Menezes A. et Al.(2012). "Shifting paradigm- How the BRICS are reshaping global health and development", Op. cit, pp. 47

<sup>97</sup> Heather Timmons, "India expands role as drug producer", New York Times, July 6, 2010, <http://www.nytimes.com/2010/07/07/business/global/07indiadrug.html?pagewanted=all>

---

In addition, to continue with its policy of cost cutting, India allowed the access to health care facilities to an increasing number of poorer individuals through unique business models. An example is provided by the Aravind Eye hospital that is recognized globally as a high- class hospital to the poor that treats 2.4 million of patients such that, in 2008, it received the Gates award to global health<sup>98</sup>. The hospital provides treatments to all categories of patients and derives profits from the ones who are able to pay for the services provided. Last but not least, India has increased its reputation in the IT sector by allowing especially African medical facilities to remain in close contact with the Indian infrastructures to share train and resources through diverse projects including the Pan African telemedicine and Tele education network.

#### **Section 4.5: China's impact on global health**

Since its failure in effectively reducing the spread of the SARS outbreak within its borders in 2003, China has increased its attention towards health challenges not only within its domestic horizons but also towards neighbouring countries and African states. Since the 1950s, China undertook foreign assistance in geographical countries with the main aim of building and strengthening political and economic alliances for mutual benefits. This strategy helped it to enhance the access to natural resources and economic markets in a way that could be considered as almost imperceptible by the recipient. In fact, differently from the traditional western donors, China has never imposed conditional political or economic policies upon recipients (even though it often required the recipient countries to invest or procure its resources from the Chinese firms as part of the mutual benefit concept) and it has never interfered with the domestic affairs of the relative nation. This stratagem aimed to reach the self- development and sustainment of the beneficiary that exactly mirrors the Chinese historical experiences.

Since 2011, China has never released an official document reflecting the actual disbursements to international assistance aid such that it is quite difficult to quantify the actual figures. However, in that year, it finally issued a White Paper highlighting the overall programs implemented globally with the relative amounts financed. Hence, it can be estimated that it provided \$40.5 billion since 1950 with the majority of funds (80% in 2009) allocated to Africa and South Asia.<sup>99</sup>

The main assistance provided is thorough bilateral channels that are mainly focused on Africa in the form of grants to help the construction and development of infrastructural projects as well as the training of medical staff. In this regard, China spent approximately \$757.1 million in health assistance by providing diverse assistance programs including sending medical physicians in loco to train the local staff, build infrastructures and support the prevention of infectious diseases including malaria. However, its global engagement has led to some criticisms according to which China should first focus on its domestic challenges before expanding its tight health budget in helping developing states. In fact, still 150 million Chinese live below the poverty line with huge gaps among urban and rural citizens who often lack basic health insurance to cover their treatments. Furthermore, the knowledge that the millions of dollars in equipment sent to

---

<sup>98</sup> Bill and Melinda Gates Foundation , “2008 Gates award for global health: Aravind”. <http://www.gatesfoundation.org/gates-award-global-health/pages/2008-aravind-eye-care-system.aspx>

<sup>99</sup> Gold D, Zonana V, Nayyar A, Menezes A. et Al.(2012). “Shifting paradigm- How the BRICS are reshaping global health and development”, Op. cit, pp. 61

---

Africa as form of aid are being wasted due to the inefficiency of the Chinese state further worsens the situation. One example is represented by the Amana hospital that caused an uproar when an article on the Financial Times showed that local doctors are obliged to still use simple and outdated equipment rather than the donated innovative machines because of the inability of doctors in using them. The typical five- day crush training is insufficient to allow local staff to the independent use of the machines and, as a result, all the updated equipments remain sealed and untouched while the expiry date approaches.<sup>100</sup> Unfortunately, this is just one of the many cases showing inefficiency in allocation of health funds in China. Very recently, the Global Fund has even frozen its disbursement to the government because of concerns that the amounts were not allocated appropriately among the organizations and civil societies.

China has also played a prominent role in helping Africa in a birth control program by building family planning clinics. The one child policy is very well known in China since it has aroused several criticisms globally, however, China does not want to impose any of its domestic policies abroad according to its non-interference policy. In this regard, within China's major accomplishment, we should highlight its commitment in increasing the global access to the sino-implant, a low cost and highly effective contraceptive implant that guarantees, with 99% of probability, the protection from unwanted pregnancies for up to four years. This contraceptive is on the market since 2011 in already 20 countries and it has been estimated that if the African women were to adopt it, 1.8 million of unwanted pregnancies would be impeded annually.<sup>101</sup>

Furthermore, China detains a leading role as vaccine producer with an estimated annual production of more than one billion doses.<sup>102</sup> This makes it in a fierce competition other pharmerging countries, most notably India, for the dominance in the African pharmaceutical market share. China's potential in the vaccine industry has been evident when it produced, in 87 days only, the H1N1 vaccine by beating all the other European and American manufacturers companies. However, the Chinese vaccines have always been considered globally as being of substandard quality because of the noncompliance with international standards. Since 2011 though, following the WHO authorization, China can sell its vaccines worldwide, thus the competition between China and India is likely to be intensified over the coming years. The battle will be extremely hard since Indian vaccine manufacturers are already driving down the price levels to increase the coverage to the most underdeveloped countries and the Chinese presence will surely play a significant impact in the market. Therefore, the winner will be the one who will play its cards in the most efficient and profitable way. But, when the lives of millions of individuals are at stake, I believe that the right move will not be the one linked to the economic gain but rather the one that puts the right to health as the main priority. Hence, the adoption of a cooperative behaviour could lead to a win-win –win situation where the benefits will not accrue to the two countries only but to the most important players as well: the civil populations!

---

<sup>100</sup> Beibei Yin. (2012). "Chinese donations: Tale of frustration that lies behind health aid to Africa", The Financial Times. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/67e9f95a-87a9-11e1-ade2-00144feab49a.html#axzz1ymrQZwAq>

<sup>101</sup> USAID. (2009). "Sino implant-A dramatically less expensive implant option". <http://www.fhi360.org/NR/rdonlyres/e7x7ggaups06xbxc5w3255nc2xxvibmdjab3cbfxcenj74rmkt7lnsqazknojsn5da4buxtlkzupmb/RepositioninginActionEBulletin-June20091.pdf>

<sup>102</sup> Hendriks J, Yan Ling and Zeng B. (2010). "China's emerging vaccine industry", Human vaccines 6(7), Pub med.

---

#### **Section 4.6: Summary**

Overall, each of the BRIC has played a significant impact in the global health game by using its own diverse approach to achieve a specific goal shaped by domestic lessons, experiences and interests. In fact, we have seen that nations such as Brazil, for instance, were mainly guided by the prioritization of the value of health over any other economic or political principle, as opposed to the Chinese-like nations moved by profits motives. However, whatever the reasons behind the “philanthropic” aid to developing nations, it’s very likely that, in the long-term, the BRIC actions will significantly impact the global health through their increasing potential in vaccine development, production of low-cost technologies and support in clinical trials.

Last but not least, the majority of the BRIC does not possess a central assistance agency yet that controls, directs and publishes the disbursements to developing countries. This makes not only hard to reach estimates but also leads to lack of transparency that is essential to monitor and evaluate the effectiveness of the investments. Hence, the establishment of a central agency would surely help to provide better coordination and to analyze how to direct the BRIC efforts more effectively to reach the wellbeing of the most needy nations.

## **5. Conclusions**

### **Growth as miracle pill. From growth to health?**

In the past few decades, globalization has brought a combination of positive and negative effects upon countries, creating a formidable growth to some and dramatic effects to others. In this scenario, the Western world, that has traditionally dominated the global spheres of economics, politics and, with no exception, of healthcare as well, is going to be replaced by the growth of non Western countries, most notably but not exclusively to Asia. At present, the BRIC account for over the 40% of the global population with China being ranked as the second largest economy after the US, followed by Brazil and India in the 7<sup>th</sup> and 9<sup>th</sup> position respectively.<sup>103</sup> Furthermore, if the projections made by PricewaterhouseCoopers (2011), Goldman Sachs (2009) and Citigroup (2011) are correct, it’s forecasted that in 2050 only US, UK and Japan will remain in the top 10 global economies ranking.<sup>104</sup>

However, as these economies continue to flourish leading to a higher standard of living, longevity and lifestyle diseases are on the increase, threatening both the domestic health budgets and the population. In fact, currently the BRIC countries are beginning to face the problem of lifestyle diseases with which the West has struggled for years. Hence, while there are fewer cases of the diseases typical of poorer countries such as malaria, tuberculosis, cholera and polio, the non-communicable diseases (eg. diabetes, cancer, obesity, cardiovascular diseases, etc.) represent the biggest global killers.

Hence, the demand for healthcare is expected to increase in the coming years leading to an excessive

---

<sup>103</sup> Will Straw and Alex Glemmie. (2012). “The third wave of globalization”, Institute for Public policy research report, pp. 38

<sup>104</sup> *ibidem*

---

financial burden upon governments and to devastating effects in healthcare affordability not only on individuals by themselves but on the society as a whole. In fact, the major critical barriers are the high cost of vaccines and medicines as well as the low availability of hospitals and medical personnel that tend to be concentrated in urban areas, out of reach from the majority of the population. Hence, people in the BRIC tend to cover the majority of health disbursements through out-of-pocket expenses with India driving the reins, having the greatest private expenditures in the world. The fulcrum of the problem is represented by the huge inequalities existing within nations where the ability to pay for high quality services is reserved to a small niche of citizens. In addition, inequalities are two sided meaning that there exist gaps not only between the citizens' ability to pay but also in the standards of healthcare provided to citizens. In fact, citizens in the same city can experience varying levels of assistance and of quality of care and this difference is further exacerbated by comparing the geographic location of infrastructures in urban versus rural areas. These challenges are further intensified by the increasing incidence of non-communicable diseases that account for the major sources of mortality rates, both globally and within the BRIC. Infectious diseases, instead, are increasingly under control thanks to the high and, in some cases, excessive disbursements allocated by Brazil, India and China. This is because, as we have seen in chapter 2, these three nations, with the exception of Russia, allocate the majority of their funding to HIV, TB and malaria even though they are not considered as the top killer diseases. This is because the pressure from institutions or foundations is likely to diverge the disbursements reserved to non-communicable diseases to the most profitable diseases, notably the infectious ones. Yet, the BRIC are increasingly influencing neighbouring countries and developing countries due to their major achievement in the health game such that they are seen as models to be imitated and from which to learn the best practices to fight the most emergent diseases. It's not a case that they shifted their role from health recipients to donors by prioritizing healthcare as the key element of their domestic and foreign policies. In the 2011 BRIC forum, they even declared "to support other countries in their efforts to promote health for all"<sup>105</sup> by sharing their past experiences with developing countries to educate them to the self-dependence and capacity building. In Brazil for instance, this translates in transmitting the importance of the HIV prevention and treatment, and in developing pilot programs (eg. Bolsa Familia and the Network of human milk breast) that mirror those established domestically. With no doubt, the development partnerships and the South-South cooperation programs developed by the BRIC are not guided by merely philanthropic objectives but have political and economic aims as well. In fact, their role as partners helps them to increase influence with their neighbours as well as to build and strengthen alliances by promoting mutual benefits for the parties. This is why these development programs have often aroused some criticisms and concern since the BRIC call for the unconditional policies of their strategies to differentiate themselves from traditional donors. However, it's very well known that both India and China tie their assistance to the "preferential" purchase of goods from domestic companies. In any case, independently of the true engine that drives the aid of the BRIC, their efforts are allowing developing countries to improve their health conditions to fight their local challenges.

---

<sup>105</sup> "BRICS Health Ministers' Meeting: Beijing Declaration", BRICS Information Centre, University of Toronto, <http://www.brics.utoronto.ca/docs/110711-health.html>

---

Beyond the in-loco assistance, the BRIC are building an extraordinary ground for the future success of pharmaceutical companies. In fact, China and India in particular are revolutionising the innovation sector by producing low cost and high quality vaccines and treatment to increase health access to the poorer populations.<sup>106</sup> India, in fact, is becoming the greatest producer of HIV vaccines and it is increasingly competing with China to decide who will earn the greatest share of the market in providing cures to the African states. In more general terms, each of the BRIC has increased its investment in the health research and development sector by bringing the overall prices of vaccines down so to cover the majority of the population. In this regard, I believe that they should boost their resources and competences in the low cost manufacture to produce not only existing vaccines but also radically new ones that would exactly match the needs of specific countries. In this way, ad-hoc support would be tailored exactly to the country settings with more efficient and effective use of resources and of immunization results. Over time, the increases in supply would make prices affordable to all so to benefit the developing countries to better face their threatening health challenges.

Hence, can we consider economic growth as the miracle pill to an enhanced quality of life? The focus on economic growth as an end in itself does not necessarily lead to improvements in health if not accompanied by a real desire to make a change in the wellbeing of people's life. This means that the BRIC have become emerging markets not only because of their economic boom and increased influence throughout the world, but also thanks to their efforts and commitments towards advancements in the domestic and foreign health of citizens. Brazil, for instance, is one of the major economic powers in the world thanks to a triplet of conditions very hard to achieve, especially in this eclectic economical period: high growth, political freedom and falling inequality.<sup>107</sup> There is no doubt, however, that without economic prosperity the journey would have been more tortuous and there is no guarantee that the same unimaginable beneficial effects in health would have ever been achieved.

*"The main aim of economic development must always be the improvement in living conditions. You cannot separate the two concepts. The creation and distribution of wealth increases living standards; likewise, increases in living conditions lead to economic prosperity".<sup>108</sup>*

Dilma Roussef, President of Brazil

There is still a long way to go before achieving the healthy conditions of the most developed states but surely from now on it's downhill all the way.

The BRIC currently perform the majority of foreign assistance by themselves with a minor aid from multilateral institutions. According to me, an enhanced cooperation between themselves through the sharing of experiences, resources and expertise would surely benefit not only the BRIC as a group but also the relative recipients. As in any domain, the power of many minds is more influential and powerful than what one can do by itself.

Finally, being prevention and immediate intervention the key values to improve the health status of

---

<sup>106</sup> Abbas Hussain. (2010). "How pharmaceutical companies can succeed in emerging markets", Harvard Business Review Blog Network. [http://blogs.hbr.org/cs/2010/04/how\\_pharmaceutical\\_companies\\_c.html](http://blogs.hbr.org/cs/2010/04/how_pharmaceutical_companies_c.html)

<sup>107</sup> Lemann N. (2011). "The Anointed. Can a former political radical lead Brazil through its economic boom?", New York Times. [http://www.jewishfederations.org/local\\_includes/downloads/53507.pdf](http://www.jewishfederations.org/local_includes/downloads/53507.pdf)

<sup>108</sup> ibidem

---

populations, I believe that the adoption of m-health<sup>109</sup> (mobile health) by emerging countries could be highly beneficial. Paradoxically, they could be the first adopters of this innovative technology as opposed to well-developed countries. In fact, these latter may be more resistant to m-health due to the fear of disrupting the status quo and the already well developed infrastructures and health systems. Instead, within the BRIC, where hospitals are not widely dispersed and functional and where distances are enormous, there is high potential for growth in this market. Furthermore, according to a study performed by the Economist Intelligence Unit on 10 countries including Brazil, India and China, it has been forecasted a tremendous increase in mobile subscribers further providing a good basis for the establishment of m-health. The survey undertaken found that the patients most likely to be attracted by this technology are those highly subjected to non-communicable diseases and with excessive out of pocket health expenditures. This clearly fits with the BRIC scenario where citizens look for an increased quality of healthcare and more affordable services and treatments.

In addition, non-communicable diseases and especially diabetes and hypertension are particularly prone to mobile management treatments. A healthcare and technology company, WellDoc Inc, has for instance developed mobile devices whereby patients register their blood glucose levels and receive instant feedback and assistance as to the preventive actions to undertake. In more generic terms however, this innovative technology could allow unconscious patients to remind themselves, with a simple trill of the phone, to take pills, to vaccinate themselves and their babies at the specific regular intervals and to be careful on their diet lifestyle. Therefore, this cutting-edge approach could allow the BRIC to cut the high healthcare spending by making patients more educated over their conditions and enhance the quality of life of all the individuals suffering from the emergent chronic diseases.

## References

1. Lawson S, Purushothaman. (2003). “*Dreaming with BRICs: The Path to 2050.*” CEO Confidential Goldman Sachs, Issue 12, 1-4
2. Gold D, Zonana V, Nayyar A, Menezes A. et Al.(2012). “Shifting paradigm- How the BRICS are reshaping global health and development”, Global Health Strategies initiatives.
3. Brundtland G.H. (1998) “WHO boss sets out stance on health and human rights”, WHO Press Release.
4. Levy D, Farrell D. et Al. (2010) “Build and Beyond: The (r)evolution of healthcare PPPs”, PricewaterhouseCoopers Health Research Institute.
5. Gold S. (2011). “BRICs build healthy economic growth but uncertain healthcare”. The Guardian healthcare network.
6. Paim J, Travassos C, et Al. (2011). “The Brazilian health system: history, advances and challenges”. The Lancet Series on Health in Brazil 1, Vol 377, pp.1778-1797
7. Barros A. JD, Bertoldi A. (2008). “Out-of pocket –health expenditure in a population covered by the Family Health Program in Brazil”. International Journal of Epidemiology, 37,

---

<sup>109</sup> “mHealth is defined as the provision of healthcare and health related information through the use of mobile devices.” “Emerging mHealth: Paths for growth”, [www.pwc.com/mhealth](http://www.pwc.com/mhealth)

- 
8. Dachs J. N. W, Ferrer M, Florez C. E et Al. (2002), "Inequalities in health in Latin America and the Caribbean: descriptive and exploratory results for self-reported health problems and healthcare in twelve countries". Pan American Health Organization, 11( 5/6), pp.1-21
  9. Popovich L, Potapchik E, Shishkin S, Richardson E, Vacroux A, Mathivet B, (2011). "Health systems in transition. Russian Federation. Health system review". Vol 13 No.7, 1-217.
  10. Mmd Corporate, Public affairs and public relations consultants. (2009). "What's killing Russians and Who cares?". 1-29.
  11. Balmforth T, Feifer G. (2011). "Russian Health care provides no real safety net". [http://www.rferl.org/content/russian\\_health\\_car\\_provides\\_no\\_real\\_safety\\_net/24296527.html](http://www.rferl.org/content/russian_health_car_provides_no_real_safety_net/24296527.html)
  12. WHO Global Health Expenditure Database. (2009)
  13. Deloitte. (2011). "Inclusive healthcare management for sustainable development". All India Management Association. [www.deloitte.com/in](http://www.deloitte.com/in)
  14. Bang A, Chatterjee M, Dasgupta J. et Al. (2011). "High Level Expert group report on Universal health coverage for India". 1-343.
  15. WHO. (2007) India's country health system profile
  16. WHO (2007). "India. National Health System profile", 1-48. <http://www.searo.who.int/en/section313/section1519.htm>
  17. Gopalakrishnan R, Hepinstall S. (2012). "India advances, but many women still trapped in dark ages". <http://www.reuters.com/article/2012/06/13/us-g20-women-india-idUSBRE85C00A20120613>
  18. Veracity Health. (2009), "Synopsis". <http://www.mfi-capital.com/files/pdf/markets/file/1/the-bric-economies.pdf>
  19. Quarterly M. (2008). "A healthier Future for India". pp.22. Extract from "Health reform: the debate goes public", Economist Intelligence Unit 2009
  20. Rao M, Rao K. D, Kumar AK. S, Chatterjee M, Sundaraman T. (2011). "Human resources for health in India". The Lancet, Vol.377, 587-598
  21. Balaranjan Y, Selvaraj S, Subramanian S.V. (2011). "Health care and equity in India". The Lancet, Vol.377, 505-515, pp.508
  22. WHO Global Health expenditure database, 2010
  23. Reddy K.S, Patel V, Jha P, Paul V.K. et Al. (2011). "Towards achievement of universal health care in India by 2020: a call to action". The Lancet, 104-111
  24. Huelser S. (2010). "Reforming China's healthcare system necessary for growth rebalancing". Deutsche Bank Research. [http://www.dbresearch.com/servlet/reweb2.ReWEB;jsessionid=9B0CD4B447E9D1D430E1B7430CCC6960.srv-net-dbr-com?rwsite=DBR\\_INTERNET\\_EN-PROD&rwobj=ReDisplay.Start.class&document=PROD000000000259441](http://www.dbresearch.com/servlet/reweb2.ReWEB;jsessionid=9B0CD4B447E9D1D430E1B7430CCC6960.srv-net-dbr-com?rwsite=DBR_INTERNET_EN-PROD&rwobj=ReDisplay.Start.class&document=PROD000000000259441)
  25. Yip W, Hsiao W.C. (2008). "The Chinese Health system at a crossroads". Health Affairs, 27, No.2, 460-468
  26. Barber S.L, Yao L. (2010). "Health insurance systems in China: A briefing note". World Health Report, Background paper, 37
  27. Constitution of the People's Republic of China, <http://www.hkebrm.org.hk/english/law/const03.html>

- 
28. Hew C. (2006). "Healthcare in China. Towards greater access, efficiency and quality". IBM Business Consulting Services, 1-16, pp.3
  29. Blackburn B. (2010). "World news gets answers on China: Health care". ABC News, <http://abcnews.go.com/International/China/health-care-china-trails-developed-countries-world-news/story?id=12171915#.T-NNjbxN6b4>
  30. Hu S, Tang S, Liu Y, Zhao Y, Escobar M.L, De Ferranti D. (2008). "Reform of how health care is paid for in China: challenges and opportunities". The Lancet, Vol.372, 1846-1853
  31. Yip W, HSIAO W. (2009). "China's health care reform: A tentative assessment". China Economic Review 20, 613-619
  32. Gronemann E.N. (2011). "Emerging markets- the rising stars". Angle magazine, NNE Pharmaplan, [http://www.nnepharma.com/Global/Who\\_we\\_are/Media/Downloads/Angle/angle6\\_eBook/pdf/NPangle6.pdf](http://www.nnepharma.com/Global/Who_we_are/Media/Downloads/Angle/angle6_eBook/pdf/NPangle6.pdf)
  33. WHO. (2004). "The global burden of disease 2004 update", [http://www.who.int/healthinfo/global\\_burden\\_disease/GBD\\_report\\_2004update\\_full.pdf](http://www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/GBD_report_2004update_full.pdf)
  34. WHO Press. (2011) "Non communicable diseases country profiles 2011", 1-209
  35. Abegunde D.O, Mathers C.D, Adam T, Ortegón M, Strong K. (2007). "The burden and costs of chronic diseases in low-income and middle-income countries". The Lancet, Vol 370, 1929-1938
  36. Stevens P. (2011). "The challenge of non-communicable diseases in developing countries. Lessons from HIV and global health", CMPI.
  37. The Global Fund, Brazil country profile, Oct 2008
  38. Sridhar D, Gómez E.J. (2011) "Health financing in Brazil, Russia and India: What role does the International community play?". Health Policy and Planning, 26:12-24
  39. Marquez P.V.(2005). "Dying too young- Addressing premature mortality and ill death due to non-communicable diseases and injuries in the Russian Federation". The World Bank, pp.9
  40. Global Fund.(2008) Country profile: Russian Federation. [http://www.theglobalfund.org/view/resources/uploaded/Russia\\_Country\\_Profile.pdf](http://www.theglobalfund.org/view/resources/uploaded/Russia_Country_Profile.pdf)
  41. USAID. (2009). "Russia - Tuberculosis profile". [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov)
  42. Deloitte. (2011). "Cardiovascular diseases in India- Challenges and way ahead". [www.deloitte.com/in](http://www.deloitte.com/in)
  43. Patel V, Chatterji S, Chisholm D, Ebrahim S et Al. (2011). "Chronic diseases and injuries in India". Vol.377, pp.413-428
  44. Global Fund. (2008) "Country profile: India", [http://www.theglobalfund.org/view/resources/uploaded/India\\_Country\\_Profile.pdf](http://www.theglobalfund.org/view/resources/uploaded/India_Country_Profile.pdf)
  45. Raj N. G. (2010). "The burden of malaria in India", The Hindu, <http://www.hindu.com/2010/06/17/stories/2010061754161100.htm>
  46. The Economist Intelligence Unit Limited. (2010). "Democracy Index 2010".
  47. LaFraniere S. (2011). "AIDS funds frozen for China in Grant dispute", The New York Times. <http://www.nytimes.com/2011/05/21/world/asia/21china.html?pagenanted=all>
  48. Marshall K, (2010). "Russian activists risk arrest highlighting denial of HIV treatment", Back to EurekaAlert, [http://www.eurekaalert.org/pub\\_releases/2010-09/itpg-rar091910.php](http://www.eurekaalert.org/pub_releases/2010-09/itpg-rar091910.php)
  49. Bliss E. C, Boynton X.L, Cha V, Chand S. et Al. (2010). "Key players in global health.

---

How Brazil, Russia, India, China and South Africa are influencing the game”. CSIS Global Health Policy Center.

50. Mwase N, Yang Y. (2012). “BRICs’ philosophies for development financing and their implications for LICs”. International Monetary Fund working paper, 12/74
51. Heather Timmons, “India expands role as drug producer”, New York Times, July 6, 2010, <http://www.nytimes.com/2010/07/07/business/global/07indiadrug.html?pagewanted=all>
52. Bill and Melinda Gates Foundation , “2008 Gates award for global health: Aravind”. <http://www.gatesfoundation.org/gates-award-global-health/pages/2008-aravind-eye-care-system.aspx>
53. Beibei Yin. (2012). “Chinese donations: Tale of frustration that lies behind health aid to Africa”, The Financial Times. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/67e9f95a-87a9-11e1-ade2-00144feab49a.html#axzz1ymrQZwAq>
54. USAID. (2009). “Sino implant-A dramatically less expensive implant option”. <http://www.fbi360.org/NR/rdonlyres/>
55. [qgaups06xbxc5w3255nc2xxvihmdjab3cbfxenjq74rmkt7lnsqazknojsn5da4buxtlkzupmb/Repositioningin.ActionEBulletinJune20091.pdf](http://www.fbi360.org/NR/rdonlyres/)
56. Hendriks J, Yan Ling and Zeng B. (2010). “China’s emerging vaccine industry”, Human vaccines 6(7), Pub med.
57. Will Straw and Alex Glemmie. (2012). “The third wave of globalization”, Institute for Public policy research report, pp. 38
56. “BRICS Health Ministers’ Meeting: Beijing Declaration”, BRICS Information Centre, University of Toronto, <http://www.brics.utoronto.ca/docs/110711-health.html>
57. Abbas Hussain. (2010). “How pharmaceutical companies can succeed in emerging markets”, Harvard Business Review Blog Network. [http://blogs.hbr.org/cs/2010/04/how\\_pharmaceutical\\_companies\\_c.html](http://blogs.hbr.org/cs/2010/04/how_pharmaceutical_companies_c.html)
58. Lemann N. (2011). “The Anointed. Can a former political radical lead Brazil through its economic boom?”, New York Times. [http://www.jewishfederations.org/local\\_includes/downloads/53507.pdf](http://www.jewishfederations.org/local_includes/downloads/53507.pdf)
59. “Emerging mHealth: Paths for growth”, [www.pwc.com/mhealth](http://www.pwc.com/mhealth)
58. The World Bank. (2011). “The growing danger of Non-communicable diseases. Acting now to reverse course”. Conference Edition
60. The Economist. (2010). “The BRIC’s- The trillion- dollar club.” <http://www.economist.com/node/15912964>
59. Mulligan J.A, Walker D, Rushby J.F. (2006). “Economic evaluations of non-communicable disease interventions in developing countries: a critical review of the evidence base”. BioMed Central, 4:7
60. Moura E.C, Pacheco-Santos L. M, Peters L.R, Serruya S.J, Guimaraes R. (2012). “Research on chronic non-communicable diseases in Brazil: meeting the challenges of epidemiologic transition”. Rev. Panam Salud Publica, 31(3)
61. Roubini N. (2009). “The BRICs: an analysis”. Forbes.com, <http://www.forbes.com/2009/06/17/bric-brazil-russia-india-china-renminbi-yekaterinberg-opinions-columnists-roubini.html>
61. Kim J.Y, Millen J.V, Irwin A, Gershman J. (2002). “ Dying for growth: Global inequality and the health of the poor”. Common Courage Press, First Printing

---

## References for figures and tables

1. Shifting paradigm, “How the Brics are reshaping global health and development”,
2. WHO Global Health expenditure database 2010
3. Federal State statistics service, 2011
4. WHO, 2011
5. WHO statistics, 2010
6. Goldman Sachs. (2003). Global Economics Paper, No.99
62. Disability adjusted life year, Wikipedia, [http://en.wikipedia.org/wiki/Disability-adjusted\\_life\\_year](http://en.wikipedia.org/wiki/Disability-adjusted_life_year)
7. “Cardiovascular diseases in India. Challenges and way ahead”. Intl. Heart Protection Summit, Sept 2011
8. WHO 2010, NCD country profile 2011.
9. Successes and failures in the control of infectious diseases in Brazil: social and environmental context, policies, interventions, and research needs.” The Lancet, Health in Brazil 3, 2011
10. WHO TB profile, India, 2012
63. UNAIDS country fact sheets, <http://www.unaids.org/en/dataanalysis/tools/aidsinfo/countryfactsheets/>

# L'E-PROCUREMENT QUALE STRUMENTO DI ATTUAZIONE DELL'INNOVAZIONE NELL'E-GOVERNMENT

Michele Melchionda

**Abstract.** Un esempio concreto di come l'e-Procurement possa rappresentare una spinta per l'attuazione dell'innovazione nell'e-Government, utilizzando un framework specificatamente dedicato alle acquisizioni appositamente concepito per selezionare la soluzione migliore per il particolare contesto di riferimento. Governare l'evoluzione tecnologica ed effettuare un utilizzo strategico delle tecnologie ICT alla base dell'attuazione dei paradigmi dell'e-Government rappresentano traiettorie di innovazione del sistema pubblico italiano, in grado di creare un clima di fiducia fra cittadino e P.A., anche attraverso la trasparenza che da sempre accompagna le operazioni di digitalizzazione.

Trasformare l'innovazione rappresentata dal governo elettronico in tangibile elemento di creazione di valore per i principali "azionisti" della P.A. (cittadini, professionisti, imprese): è questa la sfida che si pone davanti a tutti noi nel corso di questi anni. Un corretto utilizzo dell'e-Procurement è uno dei principali strumenti per vincere tale sfida.

**Abstract.** A tangible example of how e-Procurement can be an immense boost to innovation in e-Government, using a framework specifically dedicated to acquisitions specially designed to select the best solution for the particular context. A correct management of technological evolution and a strategic use of ICT technologies which are at the base of e-Government paradigms are paths of innovation in the Italian public sector, able to create a climate of trust between citizens and Public Administrations, together with the transparency that has always accompanied the process of digitization. Transforming the innovation represented by e-Government into tangible element of value for the main "shareholders" of the public sector (citizens, professionals, businesses): this is the challenge we have to face in the next years. A proper use of e-Procurement is one of the main tools to win this challenge.

**Sommario:** 1. Introduzione - 2. Quadro teorico di riferimento sull'e-Procurement: dottrina, metodi e tecniche di analisi Il panorama attuale - 3. Misurare il valore dell'innovazione tecnologica: il ruolo dell'e-Procurement - 4. La catena del valore nei processi di acquisizione on-line di beni e servizi - 5. Il framework per le acquisizioni - 6. Conclusioni e prospettive future.

*(Testo, con alcune modifiche, del Project work presentato per il conseguimento del Master "Governance, Management, e-government delle pubbliche amministrazioni" presso UNITELMA SAPIENZA (2013).*

ARTICOLO PERVENUTO IL 5 GIUGNO 2013, APPROVATO IL 24 GIUGNO 2013

---

## 1. Introduzione

Il termine “e-Procurement” indica quell’insieme di tecnologie, procedure, operazioni, e soluzioni organizzative a supporto del processo che consente l’acquisizione di beni e servizi on line, grazie alle possibilità offerte dallo sviluppo della rete Internet e del commercio elettronico, con particolare riferimento alla possibilità di espletare procedure di gara e aste online (e-Tendering ed e-Auctioning).

Si tratta di una nuova modalità di gestione di tutto il processo di acquisto di beni e servizi (quindi non riferibile solamente al mero atto della compravendita), modalità già ampiamente diffusa nel settore privato e che sta riscuotendo una notevole attenzione anche da parte delle Pubbliche Amministrazioni. Nell’elaborato presente si vogliono analizzare le modalità con le quali l’e-Procurement interagisce con il ciclo di approvvigionamento degli Enti pubblici e quali implicazioni vi possa produrre, con l’obiettivo di definire, o quanto meno indicare, un modello volto alla quantificazione dei benefici derivanti da questa innovazione e, più in generale, alla misurazione delle performance delle aree acquisti degli Enti pubblici.

E’ da precisare che la diffusione del modello procedimentale dell’e-Procurement nel settore pubblico “va collocata all’interno di un processo più ampio di rinnovamento della Pubblica Amministrazione, caratterizzato da un impiego delle nuove tecnologie dell’informazione e della comunicazione (ICT), ma contrassegnato, in maniera talvolta decisiva, anche da innovazioni legislative e processi di semplificazione dell’intera macchina amministrativa. E’ il sistema di gestione digitalizzata della PA che consente di ottimizzare il lavoro delle amministrazioni introducendo ICT e un conseguente rinnovamento dei processi aziendali”<sup>1</sup>. Si fa riferimento, in particolare, al cd. Piano di e-Government varato nel giugno del 2000 dal Consiglio dei Ministri su iniziativa dell’allora Ministro della Funzione Pubblica, Franco Bassanini. Tale progetto aveva come obiettivo fondamentale quello di garantire ai cittadini l’accesso on-line a tutti i servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni nell’ottica di quella che dovrebbe essere la nuova frontiera di Internet ed avendo come parti interessate le amministrazioni locali (il front-office dell’intero sistema amministrativo a disposizione diretta dei cittadini), e le amministrazioni centrali (il ruolo di back-office).

“La rivoluzione del governo elettronico, recentemente declinata nell’ultimo piano E-gov 2012, sembra in grado di proporre un importante cambiamento di rotta. Le nuove tecnologie cessano di rappresentare solo uno strumento per l’incremento dell’efficienza dei back office delle amministrazioni e diventano piuttosto il motore di una rivoluzione – in primo luogo culturale – che mette al centro del sistema di offerta di servizi pubblici un cittadino empowered, ossia dotato di informazioni e di controllo sulla qualità dei servizi di cui ha bisogno e che riceve dalle pubbliche amministrazioni”<sup>2</sup>.

L’idea di fondo è quella della realizzazione di un grande processo di innovazione tecnologica che coinvolga tutto il sistema pubblico italiano mettendolo, così, sullo stesso piano rispetto a quello di altri paesi più progrediti in riferimento alle nuove tecnologie della comunicazione. Ma per realizzare un simile processo c’è bisogno di una serie di condizioni che rendano possibile l’integrazione fra

---

<sup>1</sup> Cimitile – Origine dell’e-Procurement: definizioni e quadro normativo – pag. 5.

<sup>2</sup> Buccoliero – Il Governo Elettronico - Editore tecniche nuove – 2009 – Prefazione pag. XVII.

---

le diverse attività e funzioni delle varie pubbliche amministrazioni e la loro fruibilità da parte dei cittadini <sup>3</sup>.

La letteratura e i contributi di ricerca specifici sul tema dell'e-Procurement e sull'introduzione di questi sistemi, nel settore privato e soprattutto nella Pubblica Amministrazione, hanno cominciato a svilupparsi solo recentemente. I primi lavori dedicati a questo tema risalgono alla fine degli anni '90 e già delineano l'importanza dell'informatizzazione dei processi d'acquisto e della misurazione dei vantaggi con essa ottenibili. Tuttavia, il concetto di approvvigionamento online non è recente. Già negli anni '80 e nei primi anni '90, infatti, molte aziende usavano la tecnologia electronic data interchange (EDI) per trasmettere informazioni come ordini d'acquisto, fatturazioni delle merci, notifiche di vario genere. Agli inizi del 2000, l'uso dell'EDI per raggiungere l'integrazione desiderata tra gli attori della filiera produttiva era già molto diffuso a livello globale, anche nelle Pubbliche Amministrazioni e in Italia, soprattutto nella sanità. Il termine e-Procurement nasce alla fine degli anni '90 dagli studi sull'e-commerce, che si può definire come lo scambio di "informazioni d'affari" attraverso l'utilizzo di strumenti dell'information technology (IT) come Internet, l'Electronic data interchange (EDI), l'electronic mail (e-mail) e l'Electronic funds transfer (EFT) <sup>4</sup>. Si parla di "e-Procurement, delineando un piano di professionalizzazione del procurement, basato sulla formazione del personale, sulla costituzione di un provider network efficace tramite nuove tecnologie e soluzioni organizzative, sulla definizione di standard professionali e certificazioni riconosciute a livello internazionale, sul monitoraggio costante dei risultati. Questo contributo evidenzia, dunque, che e-Procurement non significa solo tecnologia, ma anche (e soprattutto) innovazione dei processi interni e delle relazioni di network con i fornitori e le altre organizzazioni. In questa stessa direzione si muove lo studio di Jerry Mechling (2000) quando osserva che la riforma del processo d'acquisto della PA dovrebbe realizzarsi attraverso un maggiore coordinamento che faccia uso delle reti informatiche: l'utilizzo di una struttura interattiva potrebbe consentire alla PA, pur mantenendo una solida struttura di controllo, di ridurre i passaggi e le procedure ridondanti"<sup>5</sup>. Bisogna tenere ben presente, infatti, che "l'utilizzo strategico delle nuove tecnologie investe [...] la riprogettazione radicale dell'area relazioni esterne del sistema, che costituisce l'interfaccia nei rapporti tra singola amministrazione e cittadini, imprese e altre amministrazioni o enti. Tale le principali innovazioni che riguardano l'area relazioni esterne [si evidenziano] le quattro relazioni sulle quali attualmente il dibattito e le sperimentazioni di e-Government si soffermano: le relazioni con i fornitori, rispetto alle quali le nuove tecnologie e le dinamiche di e-business indotte dalla diffusione di internet hanno consentito di ipotizzare dei modelli innovativi di e-Procurement (utilizzo di tecnologie internet per la gestione degli acquisti del settore pubblico); ...." <sup>6</sup>.

E' utile e doveroso segnalare e porre l'accento su quanta strada sia stata percorsa sull'intero apparato pubblico sulla tematica del Procurement di beni e servizi. Per comprendere può sicuramente servire ricordare che "Il Provveditorato Generale dello Stato (PGS) è l'ente che, assumendo le funzioni del precedente Economato Generale, si è occupato di Public Procurement in Italia per

---

<sup>3</sup> Cimitile – Origine dell'eProcurement: definizioni e quadro normativo – pag 7.

<sup>4</sup> Wittig, W., A strategy for improving public procurement, in 9th International Anti Corruption Conference, Papers IACC, 1999.

<sup>5</sup> Public eProcurement: definire, misurare e ottimizzare i benefici - Francesco Gardenal – pag. 3- risorsa online.

<sup>6</sup> Luca Buccoliero - Il governo elettronico – Editore tecniche nuove – 2009 - pag. 9.

---

ottant'anni, dal 1923 al 2001. Si trattava di un apparato potente, completamente centralizzato con ramificazioni locali, le cui competenze, estese a tutti i contratti pubblici di acquisizione (beni, servizi e lavori) su cui giudicava discrezionalmente, permettevano di guidare a tal punto l'intera mole della domanda pubblica da condizionare pesantemente l'offerta e controllare la produzione, spingendosi fino alla possibilità di decidere di escludere «dal fare offerte per tutti i contratti le persone o le ditte che nell'eseguire altra impresa si siano rese colpevoli di negligenza o malafede» (art. 3 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 come modificato dall'art. 2 del D.P.R. 30 giugno 1972, n. 627). Il crepuscolo del PGS iniziò, come è intuibile, con la legge 15 marzo 1997, n. 59: la cosiddetta Legge Bassanini.”<sup>7</sup>

Al fine della esatta percezione e comprensione di quanto riportato correlandolo al concetto di l'approvvigionamento elettronico di beni e servizi per la Pubblica Amministrazione (PA nel seguito del documento), si deve, necessariamente, tenere ben presente che “Il processo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione richiede una profonda disamina dei processi con cui la stessa si approvvigiona dei beni e dei servizi necessari al perseguimento dei propri obiettivi istituzionali. Tradizionalmente tali processi vengono spesso semplicisticamente ridotti alle procedure di acquisto, sottovalutando l'importanza e la complessità di altre fasi del processo di approvvigionamento. [...] si utilizzerà l'espressione Public Procurement proprio per porsi in un'ottica ben più ampia rispetto a quella degli appalti pubblici in sé e per sé, abbracciando quindi tutta la filiera che va dalla rilevazione dei fabbisogni all'analisi della domanda fino alla stipula e al successivo monitoraggio del contratto, passando per la migliore procedura possibile di approvvigionamento. In termini più rigorosi, possiamo concepirlo come uno strumento le cui potenzialità, se sfruttate appieno, contribuiscono solidamente a raggiungere la funzione obiettivo di ogni pubblica amministrazione: da una parte offrire alla comunità beni e servizi di interesse collettivo nel modo più efficiente possibile; dall'altra stimolare la vivacità del tessuto imprenditoriale e favorire l'esplorazione di nuove realtà innovative per affrontare le crescenti sfide dello sviluppo”<sup>8</sup>.

Non c'è chi non constati come, al giorno d'oggi, “l'orizzonte delle attività del procurer pubblico non viene più circoscritto entro i confini di un raffinato strumento per l'acquisizione di beni e servizi con il miglior rapporto qualità – prezzo conseguibile, ma inizia ad essere consapevolmente esteso fino a comprendere ciò che può, a ragione, definirsi uno strumento flessibile di politica economica (Schultze, 1973; Benson, 1975; Edquist et al. , 1990; Clarke e Pitelis, 1995; Ades e Di Tella, 1997; Williamson, 1999; Trionfetti, 2002)”<sup>9</sup>.

Importante, a tal fine, appare l'individuazione delle informazioni cruciali ed essenziali, necessari per rispondere ai “business requirements” legati all'attività complessa di approvvigionamento di beni e servizi; tali informazioni costituiscono uno strumento indispensabile all'attività decisionale alla base dei processi di acquisizione.

---

<sup>7</sup> Albano, Russo- Problemi e prospettive del Public Procurement in Italia tra esigenze della pubblica amministrazione e obiettivi di politica economica – 2010 – pag. 810.

<sup>8</sup> Albano, Russo- Problemi e prospettive del Public Procurement in Italia tra esigenze della pubblica amministrazione e obiettivi di politica economica – 2010 – pagg. 809-810.

<sup>9</sup> Idem – pag. 810.

---

## **2. Quadro teorico di riferimento sull'e-Procurement: dottrina, metodi e tecniche di analisi.**

Storicamente alla base del progetto di e-Procurement va posta la legge n. 488/1999 (Legge Finanziaria 2000) che ha delineato un nuovo sistema per acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni. Tale provvedimento introdusse rilevanti novità sulle modalità di acquisto di beni e servizi da parte delle Pubbliche Amministrazioni al fine di far ottenere alle stesse benefici in termini di economicità degli acquisti, livelli di servizio dai fornitori e semplificazione dei processi interni.

La disposizione delineò un sistema in cui, tramite procedure ad evidenza pubblica, venivano scelte imprese per la fornitura di beni e servizi alle Pubbliche Amministrazioni ad uguali condizioni, valide per ognuna di queste. In particolare, la norma attribuì al Ministero dell'Economia e delle Finanze la funzione di stipulare convenzioni in base alle quali le imprese fornitrici prescelte si impegnavano ad accettare, alle condizioni ed ai prezzi stabiliti, ordinativi di fornitura sino al raggiungimento di un quantitativo di beni o di servizi predeterminato.

Con apposito Decreto Ministeriale del febbraio del 2000, il Ministero dell'Economia e delle Finanze istituì la Concessionaria servizi informatici pubblici (Consip S.p.A.) conferendole l'incarico di concludere, per suo conto e per conto delle altre pubbliche amministrazioni, le convenzioni stabilite dalla legge n. 488/1999, attribuendole anche un importante ruolo di amministrazione aggiudicatrice, anche ai sensi della normativa nazionale e comunitaria di riferimento in materia di appalti pubblici di servizi (Direttiva europea 92/50/CEE, nonché del D.Lgs. n. 157/1995), e di procedure vincolate di scelta del contraente da parte della Pubblica Amministrazione.

Le Pubbliche Amministrazioni, sulla base delle convenzioni stipulate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, attraverso la Consip S.p.A., hanno, quindi, potuto emettere gli ordinativi di fornitura con ciò perfezionando la procedura di ogni singolo acquisto dei beni o dei servizi oggetto delle convenzioni già stipulate. Il meccanismo costituito da tali disposizioni portò alla definizione di procedure di scelta del contraente per le quali vennero esclusivamente individuati "a monte" potenziali fornitori delle diverse amministrazioni e, con la stipula delle convenzioni, vennero definite tutte le condizioni contrattuali ed economiche a cui l'unità ordinante, attraverso l'emissione dell'ordinativo di fornitura, avrebbe fatto riferimento per la conclusione dei singoli contratti di acquisto, decidendo autonomamente di impegnarsi direttamente a quanto ivi previsto. Si delineò, quindi un sistema in cui le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato erano tenute ad approvvigionarsi utilizzando le suddette convenzioni, mentre le restanti pubbliche amministrazioni avevano facoltà di aderire alle convenzioni stesse, ovvero dovevano utilizzarne i parametri di qualità e di prezzo per l'acquisto di beni comparabili con quelli oggetto di convenzionamento.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, attraverso la Circolare n. 1/2000, precisò le incombenze che le amministrazioni dello Stato erano tenute ad osservare per l'acquisizione di beni e/o servizi mediante l'utilizzo delle convenzioni di previste della legge n. 488/1999: la definizione degli ordinativi di fornitura doveva avvenire previa assunzione dell'impegno di spesa sui pertinenti capitoli dello stato di previsione per le amministrazioni centrali dello Stato e previa

---

individuazione di uno o più soggetti aventi la responsabilità di ottimizzare l'utilizzo delle iniziative di razionalizzazione della spesa.

La legge n. 388/2000 (Legge Finanziaria 2001) ribadì che le convenzioni di cui alla legge n. 488/1999 erano stipulate da Consip S.p.A. per conto del Ministero dell'Economia e delle Finanze ovvero di altre pubbliche amministrazioni. Inoltre tale legge dispose anche che il Ministero dell'Economia e delle Finanze, promuovesse aggregazioni di enti decentrati di spesa (province, comuni, aziende sanitarie ed ospedaliere, università) per l'elaborazione di strategie comuni di acquisto attraverso la standardizzazione degli ordini di acquisto per specie merceologiche e l'eventuale stipula di convenzioni valide su parte del territorio nazionale.

Con il Decreto Ministeriale del maggio del 2001 il Ministero dell'Economia e delle Finanze attribuì alla Consip S.p.A. il compito di stipulare le convenzioni di cui alla legge 488/1999 e di promuovere l'aggregazione di enti decentrati di spesa. La legge Finanziaria 2001 estese, quindi, la facoltà di stipulare aggregazioni di acquisto anche a livello locale, innovando in maniera sensibile le possibilità di gestione dell'intero processo di acquisto. Nel momento in cui un'amministrazione locale avesse deciso di non aderire né alle convenzioni Consip, né a quelle di altre aggregazioni eventualmente già attive ed acquistasse beni e servizi a costi superiori a quelli di riferimento, era tenuta a motivare tale decisione.

Questo evidenzia in maniera decisa uno dei vantaggi conseguiti attraverso tutti i provvedimenti indicati in precedenza: l'individuazione e la ridefinizione di valori e individuazione prezzi di riferimento standard per l'acquisto di beni e servizi. Infatti, l'acquisto tramite convenzioni centralizzate ha consentito il conseguimento di notevoli risparmi, in particolar modo per quelle piccole amministrazioni che, visto il loro scarso peso contrattuale, non sarebbero riuscite ad ottenere le stesse condizioni favorevoli solitamente riservate ai grandi acquirenti e ad ingenti quantitativi di ordinazioni.

Il sistema di acquisto, così delineato, è stato poi ulteriormente intensificato con la Finanziaria 2003 (legge 289/2002) che, oltre a confermare il precedente sistema, prevedeva anche un meccanismo sanzionatorio nel caso di mancata adesione alle convenzioni Consip. Veniva sancito che i contratti stipulati in violazione dell'obbligo di utilizzare le convenzioni quadro definite dalla CONSIP spa erano da considerarsi nulli. Inoltre il dipendente che aveva sottoscritto il contratto rispondeva, a titolo personale, delle obbligazioni eventualmente derivanti dai predetti contratti. La stipula degli stessi era causa di responsabilità amministrativa ed, ai fini della determinazione del danno erariale, si sarebbe anche tenuto conto della differenza tra il prezzo previsto nelle convenzioni vigenti e quello indicato nel contratto.

Anche nelle ipotesi in cui la normativa consentiva la trattativa privata, le pubbliche amministrazioni potevano farvi ricorso solo in casi eccezionali e motivati, previo esperimento di una documentata indagine di mercato, dandone comunicazione alla sezione regionale della Corte dei Conti.

Inoltre la disposizione agiva sulle procedure di gara, imponendo che si applicassero le procedure comunitarie anche per l'acquisizione di beni e servizi di valore superiore a 50.000 euro, ma non introduceva alcuna nuova regola di tutela o di sviluppo della concorrenza; tale obiettivo, al contrario, veniva addirittura contraddetto dalle stesse disposizioni che prevedevano consistenti eccezioni derogatorie alla regola stabilita: i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti; le pubbliche amministrazioni, nell'ipotesi in cui facevano ricorso alle convenzioni quadro definite dalla CONSIP S.p.A. ovvero facevano ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione;

---

le cooperative sociali.

L'esenzione dall'applicazione del sistema comunitario nei confronti dei comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti ebbe, come effetto immediato, quello di permettere a ben 7000 e più stazioni appaltanti di porre in essere un regime differenziato (contrario all'obiettivo della concorrenza e della tutela del mercato), che non poteva non incidere sulla composizione dello stesso mercato, determinando la differenziazione tra imprese specializzate nel partecipare alle gare per enti locali di piccole dimensioni e imprese in grado di concorrere ad un mercato più ampio.

Ma una più importante, e problematica, esenzione dall'applicazione della normativa, era stata prevista per le Pubbliche Amministrazioni (PPAA nel seguito del documento) che facessero ricorso alle convenzioni CONSIP. Di certo il sistema delle acquisizioni di beni e servizi tramite convenzioni in luogo delle gare, non facilitava la concorrenza nel mercato, visto che, da un lato, riduceva sensibilmente la possibilità di partecipazione a gare pubbliche e dall'altro imponeva forzatamente una sorta di "prezziario", che, nelle intenzioni, doveva costituire un riferimento, una base di gara, nei casi in cui le Amministrazioni procedano al di fuori delle convenzioni stesse. La disposizione indicata subì pesanti contestazioni tanto che con legge n. 326/2003 si abrogò l'obbligo, per le amministrazioni aggiudicatrici, di ricorrere alle procedure comunitarie per l'acquisizione di beni e servizi di importo superiore a 50.000 €, in relazione alle procedure "aperte o ristrette".

La finanziaria 2004 (legge n. 350/2003) modificò la situazione, concedendo alle amministrazioni pubbliche la possibilità di decidere se continuare ad utilizzare o meno le convenzioni precedentemente stipulate dalla Consip; inoltre fu stabilito che, al fine di razionalizzare la spesa pubblica, la Consip, attraverso proprie articolazioni territoriali, potesse fornire, su specifica richiesta, supporto e consulenza per le esigenze di approvvigionamento di beni e servizi da parte di enti locali o loro consorzi, assicurando la partecipazione anche alle piccole e medie imprese connesse al tessuto socio-economico locale, nel rispetto, comunque, dei principi di concorrenza.

Il quadro dei provvedimenti emanati in materia, si è arricchito con l'emanazione della legge n. 191/2004. Con tale provvedimento si sancì che le amministrazioni pubbliche avrebbero potuto ricorrere alle convenzioni stipulate, ovvero ne avrebbero potuto utilizzare i parametri di prezzo-qualità, come limiti massimi, per l'acquisto di beni e servizi, anche utilizzando procedure telematiche; inoltre si stabilì che la stipulazione di un contratto in violazione di tali disposizioni avrebbe causato l'insorgenza di responsabilità amministrativa, stabilendo altresì che, ai fini della determinazione del danno erariale, si sarebbe tenuto conto della differenza tra il prezzo previsto nelle convenzioni e quello indicato nel contratto effettivamente stipulato dalla amministrazioni.

L'emanazione del provvedimento in considerazione, appare, alla luce delle disamine successive, come l'applicazione dell'intento governativo di poter giungere ad una sorta di "soluzione intermedia" tra le diverse posizioni allora analizzate, che tenesse conto delle convenzioni Consip almeno come parametro di valutazione, e nello stesso tempo, aprisse le porte ad una più diffusa applicazione delle procedure telematiche di acquisto. Infatti nell'articolo della legge compariva l'indicazione secondo la quale i provvedimenti con cui le amministrazioni pubbliche deliberavano di procedere in modo autonomo a singoli acquisti di beni e servizi, sarebbero stati trasmessi alle strutture e agli uffici preposti al controllo di gestione, per l'esercizio delle funzioni di sorveglianza e di controllo; la normativa, sostanzialmente, eliminava l'obbligo di adesione alle convenzioni Consip per gli amministratori e dirigenti pubblici, ma ad una condizione ben precisa: e cioè al

---

preciso rispetto dei parametri qualità-prezzo fissati dalle convenzioni stesse. In caso contrario inevitabili sarebbero state le responsabilità amministrative a carico dei funzionari inadempienti.

Attraverso lo strumento basato sulle convenzioni, il processo di acquisizione di beni e servizi risulta, di fatto, semplificato, essendo costituito di 4 fasi: selezione del fornitore, stipula della convenzione, adesione alla convenzione, acquisto on line <sup>10</sup>.

La selezione del fornitore, in tale sistema, “viene effettuata per uno o più prodotti della medesima categoria merceologica direttamente dalla Consip tramite una gara pubblica all’interno della quale vengono definiti i vincoli relativi ai beni e servizi acquistabili e tutte le altre caratteristiche del rapporto cliente – fornitore (tempi di consegna, eventuali modalità di assistenza tecnica, livelli minimi di servizio che devono essere garantiti al cliente)” <sup>11</sup>.

Per quanto attiene la fase di stipula della convenzione, “La convenzione viene stipulata fra Consip ed il fornitore che si impegna a fornire, nell’ambito dei quantitativi previsti e del periodo di validità dell’accordo, determinati beni e servizi alle medesime condizioni ad ogni amministrazione che aderirà alla convenzione” <sup>12</sup>.

Per quanto attiene la fase di adesione alla convenzione, “Una volta che la convenzione è attiva, le amministrazioni possono, fino ad esaurimento dei quantitativi disponibili, aderire alla convenzione che, come avviene per i fornitori, implica l’accettazione integrale delle condizioni di acquisto e di fornitura. La gestione delle richieste di adesione e le relative procedure informatiche sono a carico di Consip e vengono svolte attraverso l’apposito sito web. [Esso] “Contiene la pubblicizzazione delle convenzioni attive e fornisce la possibilità di aderire ad esse registrandosi al sistema. Gli utenti registrati possono accedere ai cosiddetti “negozi elettronici” divisi per categorie merceologiche, attraverso i quali si possono consultare tutte le convenzioni disponibili e si può procedere alla selezione degli articoli che si vogliono acquistare.” <sup>13</sup>

Per quanto attiene la fase di acquisto on line “la procedura prevede una prima parte on line (la selezione dei prodotti e l’invio dell’ordine) ed una “cartacea” per l’invio del contratto d’acquisto.”<sup>14</sup>

Il sistema delle convenzioni, così come allestito, avrebbe dovuto apportare consistenti e diversificati vantaggi quali l’individuazione e la ridefinizione di valori e prezzi di riferimento standard per l’acquisto di beni e servizi, risparmi di spesa anche per le piccole Amministrazioni, semplificazione delle procedure di acquisto. Ma l’analisi a posteriori non ha corroborato tali rosee aspettative; infatti il sistema impiantato si basava su una visione economica incentrata sul ruolo attivo delle Pubbliche Amministrazioni, senza tenere in debita considerazione l’esistenza di importanti realtà economiche fra le Piccole e Medie imprese. Solo grosse aziende possono stipulare convenzioni con la Consip e mantenere, quindi, inalterate per un certo periodo di tempo condizioni e prezzi di determinate categorie di beni (ma anche di servizi). Pertanto è indubbio che le piccole e medie imprese siano state penalizzate da tale sistema, che portava in se un “messaggio” implicito: le grandi aziende sono “garanzia” di qualità, operatività, stabilità per le Amministrazioni Pubbliche.

---

<sup>10</sup> Cimitile – Origine dell’eProcurement: definizioni e quadro normativo – pag. 28.

<sup>11</sup> Cimitile – Origine dell’eProcurement: definizioni e quadro normativo – pag. 29.

<sup>12</sup> Idem – pag. 30.

<sup>13</sup> Idem – pagg. 31-33.

<sup>14</sup> Cimitile – Origine dell’eProcurement: definizioni e quadro normativo – pag. 34.

---

In realtà tale paradigma non solo è stato smentito nel corso degli ultimi anni, complice anche il quadro economico penalizzante perfino per le imprese di grandi dimensioni, ma addirittura ha visto capovolgere il contenuto del “messaggio” originario: sul mercato sono venute alla luce e si sono affermate, realtà imprenditoriali medio-piccole che, possedendo un’elevata competenza specifica su determinati settori (e non una competenza frastagliata e generalista), hanno soddisfatto meglio (o sono nelle migliori condizioni per farlo) le esigenze delle Amministrazioni Pubbliche, garantendo professionalità, competenza (specifica), supporto.

Inoltre vi è un altro aspetto importante da considerare: quello relativo allo sviluppo dell’autonomia decisionale dei pubblici dirigenti che acquistano secondo logiche di delega e capacità di spesa.

Il sistema di acquisto come quello basato sulle convenzioni Consip, riduce, forse in alcuni casi annulla, l’autonomia decisionale del dirigente pubblico, il quale è tenuto ad aderire a determinate convenzioni. Tale aspetto ha due risvolti: il primo è positivo perché connesso al supporto che tale sistema fornisce per le piccole Amministrazioni (soprattutto Enti locali) che, proprio a causa delle ridotte dimensioni non hanno personale qualificato a sufficienza né budget a sufficienza per “sondare” il mercato e capire quale è la migliore acquisizione da effettuare, risvolto positivo che è fortemente sostanziato nel caso di acquisizioni di beni; il secondo è negativo ed è connesso al fatto che lo Stato dimostra, con l’adozione di tale sistema, una sostanziale sfiducia nei confronti dei propri vertici dirigenziali, il che oltre a costituire un’evidente contraddizione rispetto all’attuale tendenza normativa, è comunque sintomo di disagio e preoccupazione, tralasciando, in questa sede, le implicazioni di tipo politico o connesse all’intreccio fra Politica ed Amministrazione della cosa pubblica.

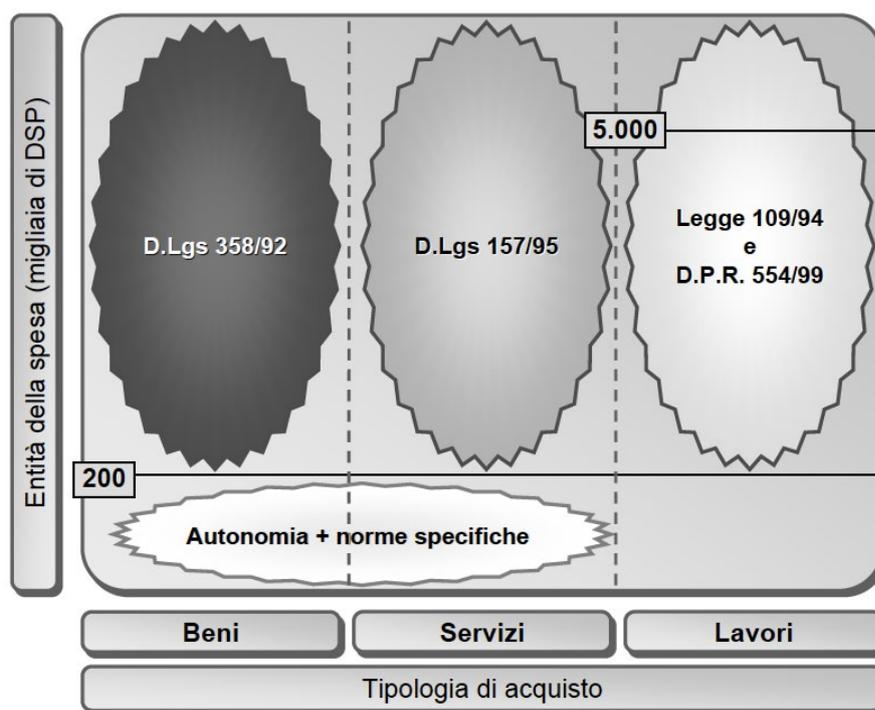
Ormai sono state sviluppate dalla Consip S.p.A. numerose convenzioni per oltre due dozzine di settori merceologici con risparmi complessivi superiori al 30%, se confrontati con i livelli di spesa del periodo ante-convenzioni. E’ da rilevare, tuttavia, che la maggior parte delle convenzioni operative ha riguardato prodotti di largo uso (computer, cancelleria, fotocopiatrici, stampanti, telefonia mobile, telefonia fissa, eccetera).

Negli ultimi tempi ed in particolare a partire dal 2008 la situazione si è particolarmente evoluta ed il volume di scambi gestito attraverso applicazioni di e-Procurement dalla Pubblica Amministrazione italiana è in costante crescita. La maggior parte di questo valore è relativo a volumi negoziati tramite gare ed aste elettroniche, mentre la parte restante è incentrata su altri strumenti elettronici a disposizione della PA italiana: i mercati elettronici, i cataloghi di vendita di operatori privati e i negozi on line supporto delle convenzioni.

Infatti l’azione legislativa intrapresa nel campo dell’e-Procurement ha mirato e mira ad ottenere un aumento non solo quantitativo del sistema delle convenzioni (estensione a nuovi settori merceologici ed incremento dei soggetti coinvolti), ma anche ad una maggiore disponibilità di modalità operative e di modelli/strumenti di acquisto che siano maggiormente rispettosi dei principi della concorrenza e della trasparenza. Infatti i nuovi strumenti di acquisto sviluppati nel corso degli ultimi anni, sono stati: gli accordi quadro, le gare (smaterializzate), il sistema dinamico di acquisizione, il MEPA (mercato elettronico).

Il primo passo importante verso le nuove forme indicate di acquisizione fu l’introduzione delle aste on line, avvenuta con l’emanazione del DPR 101/2002 che prevedeva criteri e modalità per l’esplicitamento da parte delle amministrazioni pubbliche di procedure telematiche di acquisto per

l'approvvigionamento di beni e di servizi, che ha segnato una sorta di spartiacque sulla tematica in oggetto. Infatti la normativa antecedente il provvedimento è caratterizzata da una situazione composita e variegata che contemplava il D.lgs. 385/92 in ambito acquisizione Beni, il D.Legs. 175/95 in ambito acquisizione Servizi e, per quanto inerente la tipologia di acquisto Lavori, la Legge 109/94 ed il D.P.R. 554/99. Il tutto per soglie di spesa superiori ai 200 mila DPS <sup>15</sup>.



Lo schema riportato rappresenta la situazione delle fonti di acquisizione, legislativamente accreditate, disponibili in base alla tipologia di acquisto fino all'emanazione del DPR 101/2002 <sup>16</sup>. Per gli acquisti sotto la soglia indicata, la normativa in vigore prima del 2002, prevedeva autonomia gestionale e possibilità di adottare regolamenti specifici definiti a livello locale <sup>17</sup>.

Di contro, per gli acquisti effettuati sopra la soglia indicata sia di Beni che di Servizi, vi erano 4 possibili procedure di acquisto alternative (Pubblico incanto, Licitazione provata, Appalto-concorso, Trattativa privata); mentre per gli acquisti sopra-soglia di lavori, gli appalti di lavori venivano divisi in lavori pubblici (costruzione, demolizione, ristrutturazione, recupero di opere e impianti) e appalti integrati <sup>18</sup>.

Il DPR 101/2002 comprende, per gli enti pubblici, la possibilità di ricorrere a strumenti telematici

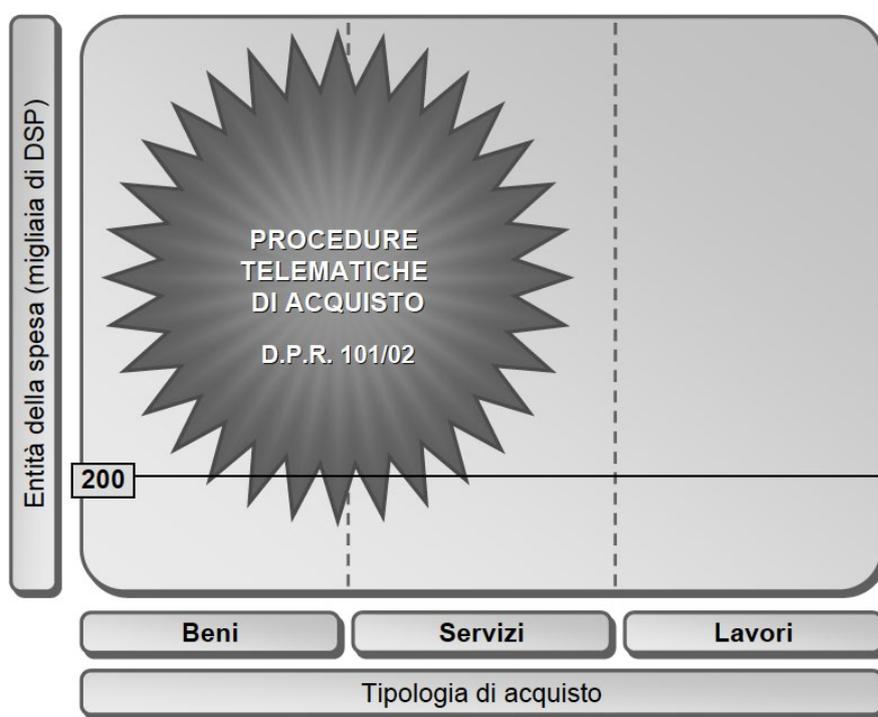
<sup>15</sup> DSP: Diritti speciali di prelievo. E' un particolare tipo di valuta. Si tratta dell'unità di conto del FMI (Fondo Monetario Internazionale), il cui valore è ricavato da un paniere di valute nazionali, rispetto alle quali si calcola una sorta di "comune denominatore": il risultato è il valore dei DSP. Scopo precipuo dei DSP era rimpiazzare l'oro nelle transazioni internazionali. Il valore approssimativo di 1 euro è pari a 0,76 DSP. Le ultime valutazioni dei DSP in rapporto al dollaro sono consultabili dal sito dell'FMI, aggiornato quotidianamente.

<sup>16</sup> Cimitile – Origine dell'eProcurement: definizioni e quadro normativo – pag. 11.

<sup>17</sup> Idem – pag. 11.

<sup>18</sup> Idem – pagg. 11-12.

di acquisto per la negoziazione di beni e servizi mediante gara telematica. E' bene precisare che tale provvedimento è un Regolamento che in applicazione dei principi fondamentali in materia di teleamministrazione, disciplina "lo svolgimento di procedure telematiche di acquisto che consentono alle amministrazioni di effettuare approvvigionamenti di beni e servizi attraverso sistemi automatizzati di scelta del contraente. Nel provvedimento in esame il ricorso all'informatica ed alla telematica costituisce lo strumento indispensabile per conseguire un'un'effettiva trasformazione dei effettiva rapporti tra il cittadino e la Pubblica Amministrazione dando così attuazione ai principi costituzionali di imparzialità e di buon andamento, consentendo la riduzione dei costi ed assicurando la trasparenza delle scelte amministrative secondo quanto previsto dalla legge 241/90. Lo schema di seguito riportato illustra la situazione delle fonti di approvvigionamento, legislativamente accreditate, per le diverse tipologie di acquisizioni post entrata in vigore del DPR 101/2002.<sup>19</sup>



Successivamente, nel 2004 l'Unione Europea ha varato la Direttiva n.18 che svolge un'operazione di coordinamento tra precedenti normative, rispondendo ad un'esigenza di semplificazione dell'impianto normativo esistente. Essa "disciplina le procedure di aggiudicazione di appalti pubblici di lavori, forniture e servizi. L'utilizzo delle tecniche di acquisto elettronico deve avvenire nel rispetto dei principi di parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza"<sup>20</sup>. I punti salienti di tale provvedimento, molto interessanti, sono riportati di seguito: "Sono

<sup>19</sup> Cimitile – Origine dell'eProcurement: definizioni e quadro normativo – pag. 13.

<sup>20</sup> Ventriglia, Esposito - Il sistema di e-procurement della pubblica amministrazione. Focus sul Mercato Elettronico della P.A. – CNR,MEF, Consip – 2012 –pag. 13.

---

centrali di committenza quelle Amministrazioni che acquistano forniture e/o servizi destinati ad Amministrazioni aggiudicatrici, ovvero aggiudica appalti pubblici o conclude AQ di lavori, forniture o servizi destinati ad Amministrazioni aggiudicatrici.

Gli Stati Membri possono prevedere la possibilità di stipula di Accordi Quadro (AQ) per le Amministrazioni aggiudicatrici. L'AQ, concluso tra Amministrazioni e operatori economici stabilisce le clausole di successivi appalti.

Nasce il Sistema dinamico di acquisto - processo di acquisizione interamente elettronico, per acquisti di uso corrente, le cui caratteristiche soddisfano le esigenze dell'Amministrazione aggiudicatrice, limitato nel tempo ed aperto per tutta la sua durata a qualsivoglia operatore economico che soddisfi i criteri di selezione (fase I) e che abbia presentato un'offerta indicativa (fase II) conforme al capitolato d'oneri.

Nasce l'Asta elettronica - modalità di aggiudicazione per fasi successive basata su un dispositivo elettronico di presentazione di nuovi prezzi, modificati al ribasso, e/o di nuovi valori riguardanti taluni elementi delle offerte, che interviene dopo una prima completa valutazione di queste ultime permettendo una classificazione automatica.<sup>21</sup>

“La Direttiva 2004/18/CE in materia di appalti pubblici di lavori, forniture e servizi ha inteso, innanzitutto, aggiornare e razionalizzare le norme comunitarie preesistenti, in materia di appalti pubblici. Si è trattato, essenzialmente, di un'operazione di coordinamento tra precedenti normative, rispondente ad un'esigenza di semplificazione e non certo di riforma dell'impianto normativo esistente. Gli obiettivi fondamentali che il legislatore comunitario ha inteso perseguire possono essere sintetizzati in quattro categorie:

- la semplificazione delle disposizioni comunitarie in tema di appalti pubblici;
- l'aggiornamento della normativa vigente alla luce delle novità tecnologiche ed economiche;
- la maggiore flessibilità della normativa comunitaria;
- il rafforzamento dei principi di concorrenza e trasparenza.

In primo luogo, la direttiva persegue, quindi, la finalità di semplificare il dato normativo esistente, a livello comunitario, in tema di appalti pubblici, accorpando in un unico testo (quello della direttiva 2004/18) le tre direttive classiche, cioè:

- la direttiva 92/50/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi;
- la direttiva 93/36/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture;
- la direttiva 93/37/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori.

In questo modo, si è realizzato un programma di riordino delle norme comunitarie, in materia di appalti pubblici, attraverso la redazione di un vero e proprio testo unico, che raccoglie in un corpus unitario le norme vigenti, senza modificarne la portata sostanziale ma semplicemente eliminando le duplicazioni, le incongruenze e formulando il testo in maniera più chiara (come è noto, analogo riordino per quanto riguarda la legislazione nazionale si è avuto con il D.Lgs. 163/2006, cosiddetto

---

<sup>21</sup> Ventriglia, Esposito - Il sistema di e-procurement della pubblica amministrazione. Focus sul Mercato Elettronico della P.A. - CNR,MEF, Consip - 2012 - pag. 13.

---

Testo unico appalti o rectius Codice dei contratti pubblici).<sup>22</sup>

Il testo unico degli appalti introduce, nell'ordinamento italiano, diverse novità quali<sup>23</sup>:

- il Dialogo Competitivo, cioè lo scambio di informazioni tra l'amministrazione ed i potenziali fornitori ammessi alla procedure d'appalto, allo scopo di delineare una o più soluzioni ottimali;
- l'Accordo quadro: sistema di gare che tende a selezionare un certo numero di imprese con le quali l'Ente appaltante stipulerà contratti di appalto da eseguire entro un determinato periodo;
- le Centrali di committenza: realtà che possono la domanda di diverse Enti locali
- le Aste elettroniche: da utilizzare solo se specifiche dell'appalto in oggetto;
- la novità rappresentata dai sistemi dinamici di acquisizione.

Ritornando alla disamina del provvedimento europeo, "Altro scopo, perseguito dalla direttiva 2004/18 CE, è stato quello di aggiornare la normativa vigente, tenendo conto dell'evoluzione tecnologica ed economica: la precedente disciplina comunitaria non era riuscita ad adeguarsi all'innovazione tecnologica (essendosi limitata a prevedere la possibilità di utilizzare i nuovi strumenti di comunicazione elettronica solo in aggiunta ai mezzi di comunicazione tradizionali ed avendo, conseguentemente, reso il sistema degli appalti pubblici sempre più distante dal mondo imprenditoriale privato, ormai caratterizzato da rapporti economici sempre più rapidi ed informali) la direttiva unica si pone l'obiettivo di colmare questa distanza. L'aspetto più innovativo è l'introduzione delle procedure elettroniche: in un'ottica di riduzione dei costi e dei tempi, le amministrazioni aggiudicatrici potranno sfruttare strumenti quali il dialogo competitivo, le aste elettroniche e i sistemi dinamici di acquisizione. Il dialogo competitivo, previsto dall'articolo 29, prevede uno scambio di informazioni tra l'amministrazione aggiudicatrice e i candidati ammessi alla procedura d'appalto, allo scopo di delineare una o più soluzioni ottimali: in base a tali soluzioni i candidati presenteranno le offerte. Le aste, basate su dispositivi elettronici (articolo 54), consentiranno l'aggiornamento successivo delle offerte, con prezzi modificati al ribasso rispetto a quelli classificati con una prima valutazione. I sistemi dinamici di acquisizione, ai sensi dell'articolo 33, impiegheranno esclusivamente mezzi elettronici per valutare le offerte di appalto. Ulteriore obiettivo della direttiva in esame, come abbiamo già anticipato, è quello di rendere maggiormente flessibile la normativa comunitaria precedente, caratterizzata da un formalismo eccessivo. Essa prevedeva, infatti, oneri procedurali particolarmente gravosi per le amministrazioni aggiudicatrici, sia da un punto di vista economico, che di tempo. Il legislatore comunitario, pertanto, si è preoccupato di prevedere istituti innovativi (quali le centrali di acquisto, gli accordi quadro di cui all'articolo 32, oltre che gli istituti già richiamati del dialogo competitivo, delle aste elettroniche, dei sistemi dinamici di acquisizione) caratterizzati, al contrario, dalla celerità e speditezza dei relativi procedimenti, non più sovraccaricati da inutili ed eccessivi formalismi. Ed infine, obiettivo della nuova direttiva comunitaria è stato, senz'altro, quello di rafforzare i principi di concorrenza e di trasparenza. A tal fine, il legislatore comunitario ha previsto una nuova disciplina delle specifiche tecniche, dei criteri di valutazione delle offerte e ha programmato la

---

<sup>22</sup> Riferimento [www.eurosportelloascoli.eu](http://www.eurosportelloascoli.eu) - sezione news – testo unico sugli appalti. [[http://www.eurosportelloascoli.eu/news/2009/09/23/testo-unico-sugli-appalti\\_1067/](http://www.eurosportelloascoli.eu/news/2009/09/23/testo-unico-sugli-appalti_1067/)]

<sup>23</sup> Cimitile – Origine dell'eProcurement: definizioni e quadro normativo – pag. 15.

---

possibilità di istituire delle Autorità di vigilanza, dotate di poteri effettivi, come quello di annullare la procedura di aggiudicazione.”<sup>24</sup>

In merito alla tematica dell'introduzione della normativa rappresentata dal DPR 101/2002, vi è da sottolineare che “Le scelte maggiormente connotanti il D.P.R. n. 101/2002 e la Direttiva 2004/18/CE, si caratterizzano per il contemperamento tra le contrapposte spinte alla realizzazione di modelli che consentano al tempo stesso di massimizzare i benefici (riduzione dei costi e degli adempimenti, apertura dei mercati, ecc.), e ‘proteggere’ le stazioni appaltanti dalle insidie eventualmente derivanti dall’informatizzazione delle procedure, in termini di impatto negativo sui principi fondamentali del settore (segretezza delle offerte, par condicio, ecc.); sulla base di tali divergenti istanze il legislatore è quindi chiamato a tracciare una ‘linea di confine’, sia nell’ambito delle soluzioni tecnologiche adottate, sia in quello dei modelli procedurali prescelti.

Per quanto riguarda le soluzioni tecnologiche prescelte, il legislatore comunitario conferma in primo luogo la legittimità dei sistemi c.d. ibridi, consentendo espressamente l’utilizzo di strumenti di E-procurement anche nell’ambito delle procedure ‘tradizionali’, in piena conformità con le scelte effettuate dal D.P.R. n. 101/2002. Per quanto concerne invece le modalità di sottoscrizione, le opzioni del legislatore comunitario appaiono maggiormente elastiche se raffrontate con il rigore del D.P.R. n. 101/2002, che impone obbligatoriamente l’utilizzo della firma digitale (art. 4, co. 6), laddove la Direttiva si limita a prescrivere che gli strumenti di sottoscrizione garantiscano il soddisfacimento di determinati standard (art. 42 e Allegato X); la scelta di non irrigidire la disciplina dei profili tecnologici da parte del legislatore comunitario emerge anche con riferimento alla mancata previsione di una figura analoga al ‘gestore del sistema’, ex art. 7, 1° co., D.P.R. n. 101/2002. Relativamente alle scelte procedurali, è dato innanzitutto riscontrare che, così come nel d.p.r. 4.4.2002 n. 101, anche in tutte le fattispecie di cui alla Direttiva 2004/18/CE, venga mantenuta la separazione tra una fase di pre-selezione delle offerte, ed una vera e propria di confronto concorrenziale tra i soggetti in possesso dei requisiti. Più in particolare, con riferimento al raffronto tra gara telematica ed asta elettronica, emerge la ricorribilità della seconda, ‘trasversalmente’ ad ogni procedura di scelta del contraente, in quanto rubricata dalla stessa Direttiva (capo VII) quale modus di svolgimento della procedura, ed in particolare dell’aggiudicazione, mentre la gara telematica rappresenta un’autonoma procedura di scelta del contraente, ex art. 1, 1° co. lett. b d.p.r. 4.4.2002 n. 101. A tale distinzione preliminare si aggiunge la differenziazione dei presupposti di ricorribilità, in quanto, mentre il ricorso alla gara telematica di cui al d.p.r. 4.4.2002 n. 101, pur non contenendo una disciplina espressamente dettata onde prefigurarne gli ambiti di applicazione, non è applicabile agli appalti di lavori pubblici, l’asta elettronica di cui alla Direttiva, purché le specifiche tecniche dell’appalto siano definibili in modo preciso (considerando n. 14), è invece applicabile anche agli appalti di lavori.”<sup>25</sup>

Ancora, sul tema del provvedimento in esame, c’è da registrare che “Il D.P.R. n. 101/02 ha avuto effetti nell’operatività degli Enti. Infatti a partire da aprile del 2002, quasi tutte le Amministrazioni hanno incominciato ad interrogarsi sulla possibilità di utilizzare strumenti telematici a supporto del proprio flusso d’approvvigionamento. Prima di allora, solamente poche amministrazioni pilota,

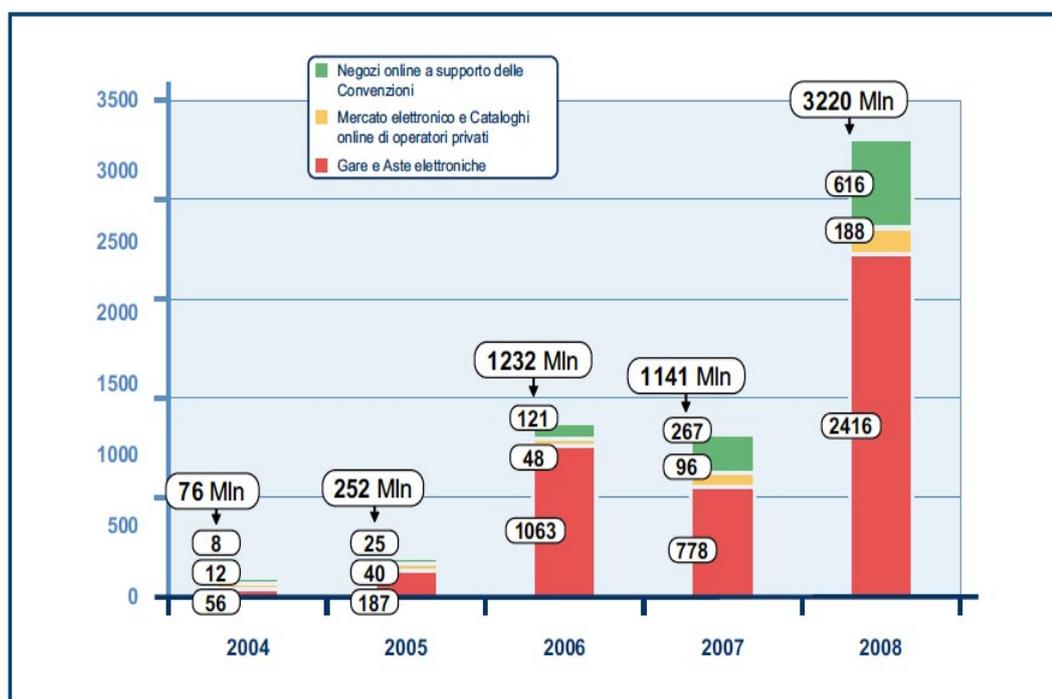
---

<sup>24</sup> Riferimento [www.eurosportelloascoli.eu](http://www.eurosportelloascoli.eu) - sezione news 2009 – testo unico sugli appalti. [[http://www.eurosportelloascoli.eu/news/2009/09/23/testo-unico-sugli-appalti\\_1067/](http://www.eurosportelloascoli.eu/news/2009/09/23/testo-unico-sugli-appalti_1067/)]

<sup>25</sup> Mauro Gatti – Modelli di e-Procurement a confronto - Relazione al DAE 2004 – Catania - 2004

sull'onda positiva dell'esperienza CONSIP, avevano abbozzato alcune modalità operative per utilizzare tali nuove possibilità, messe a disposizione dalla tecnologia. Con il D.P.R. 101/02, prima tra gli Stati europei, l'Italia ha cercato di definire ed uniformare i meccanismi per effettuare gli acquisti a livello telematico. Tale provvedimento, sicuramente operativo, innovativo, lungimirante, ha tuttavia, forse anche a causa della sua genesi stessa, creato alcune zone d'ombra sull'effettivo utilizzo delle procedure telematiche che lo stesso intendeva disciplinare.”<sup>26</sup>

Nonostante ciò, negli anni 2004-2008 si è assistito ad una crescente evoluzione degli scambi legati agli strumenti di e-procurement. In particolare nel 2008 il volume di transazioni per la Pubblica Amministrazione italiana ha toccato i 3 miliardi e 220 milioni di euro pari a circa il 2,5% del totale di beni e servizi acquistati dalla PA nel nostro paese, registrando, sempre per il 2008, un incremento del volume di scambi gestito tramite e-Procurement pari al 182% a seguito di un assestamento fisiologico avvenuto per l'anno 2007. La situazione è illustrata nel dettaglio nello schema seguente<sup>27</sup>:



Il modello di funzionamento dell'e-Procurement nella PA prevede una prima fase in cui si è avuta l'adozione di un sistema basato su convenzione stipulate da Consip; con l'emanazione del Codice dei Contratti Pubblici (Decreto legislativo n.163/2006), “i cui principi ispiratori sono la riorganizzazione e l'unificazione della normativa, la modernizzazione tramite l'utilizzo degli strumenti telematici, la flessibilità dell'azione amministrativa e la semplificazione delle procedure di affidamento”<sup>28</sup>, sono stati attivati ulteriori strumenti di e-Procurement quali gli Accordi Quadro

<sup>26</sup> Effetti mancati del DPR 101 e opportunità nel recepimento delle nuove Direttive comunitarie – Adriano Leli Responsabile Ufficio E-procurement e gare del CSI Piemonte – Consorzio per il Sistema informativo.

<sup>27</sup> Cimitile – Origine dell'eProcurement: definizioni e quadro normativo – pag. 20.

<sup>28</sup> Ventriglia, Esposito - Il sistema di e-procurement della pubblica amministrazione. Focus sul Mercato Elettronico

---

ed il Sistema di acquisto dinamico, che saranno esaminati più avanti nel documento.

Proseguendo nella disamina relativa alla componente legislativa, pilastro fondante per la diffusione delle pratiche di e-Procurement, vi è da segnalare che “Il Mercato Elettronico della P.A., con la Finanziaria 2007, diventa lo strumento d’obbligo per gli acquisti sotto soglia delle Amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie.

Le stesse Amministrazioni sono tenute ad effettuare on line i propri acquisti in Convenzione in caso di disponibilità del Negozio Elettronico.

Sono individuati dal MEF entro il mese di gennaio di ogni anno le tipologie di beni e servizi per le quali tutte le amministrazioni statali centrali e periferiche sono tenute ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni.

Dal 1°luglio 2007, le Amministrazioni statali centrali e periferiche, per gli acquisti di beni e servizi al di sotto della soglia di rilievo comunitario, sono tenute a far ricorso al Mercato Elettronico della P.A. Le transazioni compiute dalle amministrazioni statali centrali e periferiche avvengono - per le Convenzioni che hanno attivo il negozio elettronico - attraverso la rete telematica

Le Regioni possono costituire centrali di acquisto anche unitamente ad altre Regioni, che operano quali centrali di committenza

Le centrali regionali e Consip costituiscono un sistema a rete, perseguendo l’armonizzazione dei piani di razionalizzazione della spesa.”<sup>29</sup>

Con la legge finanziaria del 2008 nasce effettivamente la Previsione dei fabbisogni per le Amministrazioni statali centrali e periferiche dello Stato, che prevede l’individuazione di indicatori di spesa sostenibile e di parametri di prezzo-qualità. Viene sancito che gli organismi di diritto pubblico possono aderire al sistema delle Convenzioni.

Fra i punti salienti del provvedimento meritano di essere segnalati i seguenti: “Consip mette a disposizione delle Amministrazioni un prospetto, da compilare on line sul sito [www.acquistinretepa.it](http://www.acquistinretepa.it), relativo alla previsione annuale dei fabbisogni di beni e servizi per ogni centro di costo.

Sul sito [www.acquistinretepa.it](http://www.acquistinretepa.it) saranno disponibili indicatori di spesa sostenibile con l’obiettivo di offrire strumenti di supporto utili per il miglioramento dell’efficienza nell’attività di programmazione degli acquisti di beni e servizi.

La nuova normativa amplia l’ambito dei soggetti che possono acquistare attraverso il sistema delle Convenzioni, attribuendo la facoltà di adesione agli organismi di diritto pubblico.

Consip è stazione appaltante ai fini dell’espletamento di appalti e accordi quadro, anche con l’utilizzo dei sistemi telematici.

Consip mette a disposizione strumenti che consentono il confronto dei prezzi dei beni o servizi di interesse con quanto previsto nell’ambito del sistema delle Convenzioni.”<sup>30</sup>

La legge Finanziaria del 2010 riconosce a Consip S.p.A. la possibilità di concludere accordi quadro a cui tutte le Amministrazioni e gli organismi di diritto pubblico possono ricorrere. È anche

---

della P.A. – CNR,MEF, Consip - 2012.

<sup>29</sup> Ventriglia, Esposito - Il sistema di e-procurement della pubblica amministrazione. Focus sul Mercato Elettronico della P.A. – CNR,MEF, Consip – 2012 –pag. 15.

<sup>30</sup> Ventriglia, Esposito - Il sistema di e-procurement della pubblica amministrazione. Focus sul Mercato Elettronico della P.A. – CNR,MEF, Consip – 2012 –pag. 16.

---

stabilito che i criteri per l'individuazione delle categorie merceologiche di beni e di servizi oggetto di accordi quadro, possono essere indicati nel contesto del sistema a rete costituito da Consip e dalle centrali di acquisto regionali.

Fra i punti salienti del provvedimento meritano di essere citati i seguenti:

“Consip conclude accordi quadro a cui le Amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, e le amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 25, del citato codice di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, possono fare ricorso per l'acquisto di beni e di servizi. In alternativa, le medesime amministrazioni adottano, per gli acquisti di beni e servizi comparabili, parametri di qualità e di prezzo rapportati a quelli degli accordi quadro di cui al presente comma.

Le convenzioni di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e successive modificazioni, possono essere stipulate anche ai fini e in sede di aggiudicazione degli appalti basati su un accordo quadro concluso ai sensi del comma 225 del presente articolo.

Nel contesto del sistema a rete costituito dalle centrali regionali e da Consip, [...], possono essere indicati criteri utili per l'individuazione delle categorie merceologiche di beni e di servizi oggetto di accordi quadro, conclusi da Consip, al fine di determinare un'elevata possibilità di incidere positivamente e in maniera significativa sui processi di acquisto pubblici.”<sup>31</sup>

Il D.P.R. 101/2002, che disciplinava lo svolgimento di procedure telematiche di acquisto che consentivano alle amministrazioni di effettuare approvvigionamenti di beni e servizi attraverso sistemi automatizzati di scelta del contraente quali le gare telematiche ed il mercato elettronico (sotto soglia), è stato abrogato dall'entrata in vigore del D.P.R. n.207/2010, recante il regolamento attuativo ed esecutivo del codice dei contratti pubblici, che completa la disciplina prevista dal Codice dei contratti pubblici. Infatti “In materia di contratti pubblici di servizi e forniture prevede la disciplina di dettaglio rispetto ad alcuni profili a cui il codice rimandava espressamente, nonché l'esecuzione dei relativi contratti. Per gli acquisti di importo inferiore alle soglie UE vengono regolate le procedure di gara interamente gestite con sistemi telematici, il Mercato Elettronico e le relative modalità di applicazione, nonché specificate le procedure di acquisizione di servizi e forniture in economia.”<sup>32</sup>

Il d.p.r. n. 207/2010, per quanto attiene gli strumenti informatizzati di scelta del contraente, prevede :

- Procedure di gara interamente gestite con sistemi telematici (art. 85, c. 13, d.lgs. n. 163/2006 e artt. 295-296, d.P.R. n. 207/2010 “(...) le stazioni appaltanti possono ricorrere per l'acquisto di beni e servizi alle condizioni di cui al comma 3 del medesimo articolo, a procedure di gara interamente gestite con sistemi telematici, nel rispetto dell'articolo 77 del codice e dei principi di trasparenza, semplificazione ed efficacia delle procedure”).
- Asta elettronica (art. 85, d.lgs. n. 163/2006 - artt. 288 e ss., d.P.R. n. 207/2010 “L'asta elettronica è un processo per fasi successive, basato su un dispositivo elettronico di presentazione di nuovi prezzi, modificati al ribasso, o di nuovi valori riguardanti taluni elementi delle offerte, che interviene dopo una prima valutazione delle offerte permettendo

---

<sup>31</sup> Ventriglia, Esposito - Il sistema di e-procurement della pubblica amministrazione. Focus sul Mercato Elettronico della P.A. – CNR,MEF, Consip – 2012 – pag. 17.

<sup>32</sup> Idem – pag. 21.

---

che la loro classificazione possa essere effettuata sulla base di un trattamento automatico. Gli appalti di servizi e di lavori che hanno per oggetto prestazioni intellettuali come la progettazione di lavori, non possono essere oggetto di aste elettroniche”).

- Sistema dinamico di acquisizione (art. 60, d.lgs. n. 163/2006 – art. 287, d.P.R. n. 207/2010) mentre per acquisti di valore inferiore alla soglia U.E. prevede lo strumento del Mercato Elettronico (art. 85, c. 13, d.lgs. n. 163/2006 e art. 328, d.P.R. n. 207/2010 “il mercato elettronico consente acquisti telematici basato su un sistema che attua procedure di scelta del contraente interamente gestite per via elettronica e telematica (...). Le procedure telematiche di acquisto mediante il mercato elettronico vengono adottate e utilizzate dalle stazioni appaltanti nel rispetto dei principi di trasparenza e semplificazione delle procedure, di parità di trattamento e non discriminazione”). Proseguendo nell’indagine sui vari provvedimenti legislativi emanati, si esamina il d.l. n. 98 /2011, riguardante le disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, che “all’art. 11 -interventi per la razionalizzazione dei processi di approvvigionamento di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni - comma 1, prevede che siano individuate misure per l’incremento della centralizzazione, nell’ambito del sistema a rete. Avvio piano del MEF per l’ampliamento della quota di spesa gestita nell’ambito del Programma. «Ai fini del perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, anche attraverso la razionalizzazione della spesa per l’acquisto di beni e servizi, nel contesto del sistema a rete di cui all’articolo 1, comma 457 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sono individuate misure dirette ad incrementare i processi di centralizzazione degli acquisti riguardanti beni e servizi. A tale fine il Ministero dell’economia e delle finanze - nell’ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti - a decorrere dal 30 settembre 2011 avvia un piano volto all’ampliamento della quota di spesa per gli acquisti di beni e servizi gestita attraverso gli strumenti di centralizzazione e pubblica sul sito [www.acquistinretepa.it](http://www.acquistinretepa.it) con cadenza trimestrale le merceologie per le quali viene attuato il piano» [ed al] comma 2, prevede il riutilizzo del sistema informatico di negoziazione nel contesto del sistema a rete – attuazione con DM. «Per la realizzazione delle finalità di cui al comma 1 e ai fini dell’aumento della percentuale di acquisti effettuati in via telematica, il Ministero dell’economia e delle finanze, anche avvalendosi di Consip S.p.A., mette a disposizione nel contesto del sistema a rete il proprio sistema informatico di negoziazione in riuso, anche ai sensi del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, secondo quanto definito con apposito decreto del Ministero dell’economia e delle finanze, d’intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.»<sup>33</sup>

Il d.l. n. 52/2012, riguardante le disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica, “all’art. 7 - Modifiche alle disposizioni in materia di procedure di acquisto - comma 1, prevede modifiche al comma 449 della finanziaria 2007 sulle convenzioni obbligatorie prevedendo l’obbligo per le PAC di utilizzare tutte le convenzioni ex art. 26 stipulate da Consip. comma 2, modifica il comma 450 della finanziaria 2007 su ricorso obbligatorio al MEPA prevedendo l’obbligo per tutte le PA di ricorrere al MEPA ovvero ad altri mercati elettronici istituiti ai sensi del medesimo articolo 328 per gli acquisti sottosoglia. [...] All’ art. 11 – Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione - prevede la deroga allo stand still period nel caso di utilizzo del MEPA. Al comma 1 all’articolo 11, comma 10-bis, lettera b), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163,

---

<sup>33</sup> Ventriglia, Esposito - Il sistema di e-procurement della pubblica amministrazione. Focus sul Mercato Elettronico della P.A. – CNR,MEF, Consip – 2012 – pagg. 27-28.

---

sono aggiunte infine, le seguenti parole: «nel caso di acquisto effettuato attraverso il mercato elettronico della pubblica amministrazione di cui all'articolo 328 del regolamento».<sup>34</sup>

Il d.l. n. 95/2012, contenente le disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica, all'art. 1 – Riduzione della spesa per l'acquisto di beni e servizi e trasparenza delle procedure - comma 1, prevede la nullità dei contratti stipulati in violazione degli obblighi di approvvigionarsi attraverso gli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip S.p.A.

Lo stesso provvedimento al “comma 7, individua un elenco di merceologie (energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra-rete, combustibili da riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile) per le quali le PA e le società dell'elenco ISTAT hanno l'obbligo di approvvigionarsi attraverso convenzioni, AQ o sistemi di negoziazione di Consip o delle centrali di committenza regionali. E' fatta salva la possibilità di acquisti autonomi purché gli stessi conseguano ad approvvigionamenti da altre centrali di committenza o a procedure ad evidenza pubblica e prevedano corrispettivi inferiori a quelli delle convenzioni e accordi quadro messi a disposizione da Consip e dalle centrali di committenza regionali. In tali casi i contratti dovranno essere sottoposti a condizione risolutiva con possibilità per il contraente di adeguamento ai predetti corrispettivi nel caso di intervenuta disponibilità di convenzioni Consip e delle centrali di committenza regionali che prevedano condizioni di maggior vantaggio economico. [... al comma 8 riporta:], sono nulli i contratti stipulati in violazione del precedente comma 7, costituiscono illecito amministrativo e sono causa di responsabilità amministrativa; ai fini della determinazione del danno erariale si terrà conto della differenza tra il prezzo, ove indicato, degli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip e quello indicato nel contratto.”<sup>35</sup>

Sempre il d.l. n. 95/2012 al comma 15 propone una misura transitoria per l'incremento dei massimali delle convenzioni attive dal momento dell'esaurimento se antecedente al 31/12/2012, salva la facoltà di recesso dell'aggiudicatario, mentre al comma 16, proroga al 30/06/2013 la durata delle convenzioni di cui al comma 15, solo se non è già stata pubblicata la nuova gara.

### Gli strumenti di acquisto.

Si eseguirà, nel prosieguo dell'elaborato, una brava disamina dei vari strumenti di acquisto, oltre le convenzioni, disponibili.

### L'Accordo Quadro.

“L'accordo quadro, previsto a livello comunitario tra gli istituti a recepimento facoltativo, intende semplificare l'aggiudicazione di appalti seriali e ripetitivi. Rispetto alle precedenti esperienze nazionali in materia di forniture, tra le quali il ricorso alle convenzioni Consip, il nuovo istituto si distingue per la possibilità di essere concluso anche con più operatori economici. Nel caso di accordo concluso con un solo operatore economico, si applicano ai contratti successivi le condizioni definite nell'accordo quadro, cui non possono essere apportate modifiche sostanziali. Per l'affidamento dei singoli contratti fondati sull'accordo quadro, la stazione appaltante può chiedere

---

<sup>34</sup> Ventriglia, Esposito - Il sistema di e-procurement della pubblica amministrazione. Focus sul Mercato Elettronico della P.A. – CNR,MEF, Consip – 2012– pag. 29.

<sup>35</sup> Ventriglia, Esposito - Il sistema di e-procurement della pubblica amministrazione. Focus sul Mercato Elettronico della P.A. – CNR,MEF, Consip – 2012 – pagg. 30-32.

---

all'operatore economico, ove necessario, di completare la sua offerta, per esempio riguardo ai quantitativi della singola fornitura. Nel caso di accordo con più operatori economici, il Codice dei contratti pubblici italiano introduce un sistema di rotazione, in modo che ogni concorrente parte dell'accordo non possa aggiudicarsi più di un appalto: la previsione comunitaria, invece, si limita alla possibilità di rilancio con conseguente possibilità per l'operatore economico di aggiudicarsi uno o più contratti qualora si formuli la migliore offerta.”<sup>36</sup>

L'Accordo Quadro, “Introdotta dal Codice degli Appalti, è uno strumento innovativo di contrattazione, che stabilisce le regole relative ad appalti da aggiudicare durante un periodo massimo di quattro anni. L'Accordo quadro, aggiudicato da Consip a più fornitori, definisce le clausole generali che, in un determinato periodo temporale, regolano i contratti da stipulare. [...] L'introduzione dell'istituto, solleva delicate questioni in ordine al dettaglio dei requisiti che l'Amministrazione deve prevedere nel capitolato d'oneri ed alla relativa riferibilità a tutti gli appalti; alla posizione riconosciuta all'operatore economico parte dell'accordo quadro invitato a fare rilanci. Problemi sorgono allorché l'accordo quadro non stabilisca tutte le condizioni in ordine alla aggiudicazione dei successivi contratti. In tal caso si dovrà rilanciare o lanciare per la prima volta un confronto competitivo tra gli stessi operatori economici, mediante richiesta di offerta relativa alla singola fornitura, da aggiudicare secondo i criteri definiti nel capitolato d'oneri dell'accordo: gli operatori economici sono posti in condizioni di parità iniziale e si avvia un procedimento selettivo simile al sistema dinamico di acquisizione.”<sup>37</sup>

L'Accordo Quadro presenta dei vantaggi sia per le Amministrazioni che per i fornitori. “Per le Amministrazioni i vantaggi sono: una maggiore garanzia, attraverso la possibilità di invitare imprese preselezionate; un miglior rapporto qualità / prezzo associato ad una maggiore competizione dei fornitori; una grande flessibilità e possibilità di personalizzazione del prodotto / servizio; autonomia nell'impostazione della propria strategia di gara. Per i Fornitori: la semplificazione e la trasparenza della relazione con la Pubblica Amministrazione, attraverso la standardizzazione delle procedure; tempistiche ridotte per giungere all'esito delle procedure in fase di Appalto Specifico; la possibilità di operare per un arco temporale esteso all'interno di un mercato preselezionato, di cui si conoscono i concorrenti.”<sup>38</sup>

“L'accordo quadro è utilizzabile anche per i lavori, in particolare di manutenzione, in tal modo sollecitando un accostamento teorico alla figura dei c.d. contratti aperti, che manifestano almeno tre particolarità rispetto allo schema tipico dell'appalto di opere: la serialità degli interventi dedotti in contratto, in base alla quale l'erogazione delle prestazioni da parte dell'appaltatore avviene secondo modalità continuative o periodiche; la determinazione della prestazione dell'appaltatore in funzione del tempo, alla stregua dei contratti di durata; la mancata predeterminazione della quantità delle prestazioni richieste.

È evidente la prossimità concettuale al contratto di somministrazione, che può avere ad oggetto beni determinati solo nel genere; potrebbe dunque ricorrere l'ipotesi del contratto misto

---

<sup>36</sup> Foà, Fascio - L'accordo quadro negli appalti pubblici tra nuove tecniche di committenza e modelli contrattuali aperti – pagg. 1-2 – 2007.

<sup>37</sup> Foà, Fascio - L'accordo quadro negli appalti pubblici tra nuove tecniche di committenza e modelli contrattuali aperti – pag. 2 – 2007.

<sup>38</sup> Cimitile – Origine dell'eProcurement: definizioni e quadro normativo – pagg. 42-43.

---

prevista dall'art. 1677 cod. civ., riferito agli appalti caratterizzati da periodicità o continuità delle prestazioni, per i quali è prevista l'applicazione della disciplina dell'appalto in quanto compatibile. Con riferimento a tale tipologia contrattuale il risultato finale non è istantaneo, come nell'appalto d'opera, ma ha carattere continuativo e si caratterizza per la durata dell'utilizzazione di tale risultato da parte del committente.

Quanto all'oggetto, l'incertezza e la non programmabilità delle prestazioni è di tipo relativo, riferita solo alla quantità degli interventi di manutenzione, sicché gli atti con cui la stazione appaltante ordina l'esecuzione delle singole prestazioni determinano l'oggetto del contratto : i relativi effetti sono diversi dall'esercizio di un'opzione o dall'avverarsi di una condizione potestativa, perché incidono non già sull'efficacia del contratto, ma solo sull'esecuzione dello stesso ed esclusivamente per quanto riguarda i quantitativi dovuti ed il tempo di realizzazione degli interventi.”<sup>39</sup>

Nella struttura dell'accordo quadro è essenziale rilevare come esso sia costituito da una procedura bifasica, con ciascuna fase composta da due passi : la prima fase è a cura di Consip e prevede la pubblicazione del bando di gara e l'aggiudicazione, le seconda fase è a carico dell'Amministrazione (in un esempio di Accordo Quadro multi-fornitore a condizioni non fissate pubblicato da Consip) e prevede un passo non obbligatorio di confronto competitivo ed il passo dell'aggiudicazione dell'appalto specifico.

### Il Sistema Dinamico di Acquisizione (SDA).

Per quanto attiene il “Sistema di acquisto dinamico, attualmente in fase di sperimentazione, [esso è un] processo di acquisizione interamente elettronico, il cui utilizzo è previsto per le forniture di beni e servizi tipizzati e standardizzati di uso corrente. Limitato nel tempo, rimane aperto per tutta la sua durata a qualsiasi impresa che soddisfi i criteri di selezione e che abbia presentato un'offerta indicativa conforme al capitolato d'onere. I processi di acquisizione da parte delle amministrazioni avvengono in seguito a confronti concorrenziali tra gli operatori ammessi al sistema. [Il metodo] Consente alle amministrazioni aggiudicatrici di disporre di un ventaglio particolarmente ampio di offerte e, quindi, di assicurare un'utilizzazione ottimale delle finanze pubbliche grazie all'ampia concorrenza che si viene a instaurare.

Le principali caratteristiche del Sistema di acquisto dinamico sono riferibili sia ai Fornitori che alle Amministrazioni. Per i Fornitori: mercato permanentemente aperto per tutta la sua durata; dinamismo della partecipazione dei fornitori e delle offerte presentate; processo interamente informatizzato; sistema aperto e flessibile nel soddisfare le esigenze specifiche delle Amministrazioni garanzia di massima concorrenza, trasparenza e parità di trattamento. Per le Amministrazioni: processo interamente informatizzato; offerte migliorabili successivamente; dinamismo della partecipazione grazie all'entrata continua di nuovi fornitori; trasparenza e concorrenzialità della procedura; flessibilità nel soddisfare esigenze specifiche delle Amministrazioni.”<sup>40</sup>

Il sistema dinamico di acquisizione è, quindi, una procedura interamente telematica, articolata in due fasi e sempre aperta alle nuove abilitazioni.

Nella prima fase Consip pubblica il Bando Istitutivo definendo l'oggetto della fornitura, i requisiti

---

<sup>39</sup> Foà, Fascio - L'accordo quadro negli appalti pubblici tra nuove tecniche di committenza e modelli contrattuali aperti – pagg. 2-4 – 2007.

<sup>40</sup> Cimitile – Origine dell'eProcurement: definizioni e quadro normativo – pagg. 37-40.

---

di ammissione di ordine generale, di capacità tecnica ed economico-finanziaria, le caratteristiche dell'offerta indicativa/migliorativa, capacità a fornire i beni oggetto del sistema, i criteri di valutazione e regole di partecipazione ai confronti concorrenziali, le specifiche tecniche di connessione. Inoltre, sempre nella prima fase, Consip mette a disposizione delle PA la documentazione di gara (con eventuali modelli di gara per facilitare la PA), verifica l'effettiva conformità delle richieste di ammissione e delle offerte indicative al Bando Istitutivo e abilita i Fornitori, effettua le verifiche a campione sui fornitori abilitati, monitora il rispetto delle regole da parte di fornitori e PA e supporta gli utenti.

Nella fase 2 - La stazione appaltante pubblica il bando semplificato (un invito per i Fornitori abilitati a specificare l'offerta in relazione all'oggetto del Bando e per i Fornitori non abilitati a presentare domanda di abilitazione e Offerta Indicativa) e valuta le offerte.

Quando la stazione appaltante pubblica il Bando Semplificato deve definire : lotti, quantitativi e base d'asta; tutte le informazioni relative a caratteristiche tecniche e livelli di servizio minimi dell'oggetto di gara; i requisiti di capacità tecnica ed economico-finanziaria integrativi a quelli definiti da Consip.

Poi si invitano i Fornitori ammessi al Sistema Dinamico di Acquisizione a presentare l'offerta e si avvia il confronto competitivo specificando i termini per la presentazione delle offerte specifiche. Infine la stazione appaltante valuta e aggiudica la gara attraverso le funzionalità del sistema (completa gestione telematica).

#### Le Gare smaterializzate.

Le Gare smaterializzate sono procedure di selezione del fornitore, basate su sistemi telematici, valide per importi sia superiori sia inferiori alla soglia comunitaria. Le Gare sono precedute dalla pubblicazione del Bando. Consip effettua gare smaterializzate su delega di altre P.A. e per l'aggiudicazione di Convenzioni e Accordi quadro del Programma.

Gli attori coinvolti sono tre: Consip, l'Ente Committente e le Imprese. A ciascuno competono compiti e responsabilità diverse.

E' da rilevare che Consip fornisce assistenza tecnica e formazione alle P.A. ed alle Imprese, le quali partecipano alle procedure on-line.

Fra l'Ente Committente e le Imprese avviene la pubblicazione del bando e la stipula del contratto. Il committente può essere Consip, nel caso di aggiudicazione di Convenzioni e Accordi quadro.

I criteri di aggiudicazione sono:

- Al prezzo più basso, dove l'offerta vincente è quella di valore più basso pervenuta entro i termini della negoziazione.
- All'offerta economicamente più vantaggiosa, dove le offerte sono classificate in base al valore ponderato della componente economica (prezzo) con il punteggio attribuito alla qualità dell'offerta (componente tecnica).

Le Gare smaterializzate sono, quindi, procedure di acquisto basate su sistemi telematici applicabili a beni e servizi che possono essere valutati in base a criteri economico/tecnici di tipo quantitativo.

I vantaggi di tale strumento di acquisizione possono essere ricondotti ai seguenti:

- stimolano la competitività consentendo la riduzione dei prezzi di acquisto;
- consentono di semplificare il processo di selezione del fornitore riducendo i tempi ed i costi di aggiudicazione;

- 
- garantiscono il necessario livello di trasparenza, sicurezza e “par condicio” tra tutti i partecipanti;
  - riducono il costo di partecipazione per i fornitori alle gare attraverso l’informatizzazione dei processi;
  - consentono uno snellimento della documentazione di gara.

### Il Mercato Elettronico della P.A.

Il Mercato Elettronico della P.A. è un mercato digitale dove le Amministrazioni registrate e le Imprese abilitate possono effettuare negoziazioni dirette, veloci e trasparenti per acquisti sotto la soglia comunitaria, mediante ‘ ordini diretti a catalogo ’ o tramite ‘ richieste di offerta ’.

Come abbiamo visto in precedenza, il DPR 101 del 2002, abrogato dal DPR 207/2010, ha introdotto il Mercato Elettronico della P.A. quale nuovo strumento d’acquisto, utilizzabile da tutte le Pubbliche Amministrazioni, per approvvigionamenti di importo inferiore alla soglia comunitaria. Il DPR 207/2010 prevede che le procedure telematiche di acquisto mediante il mercato elettronico vengano adottate ed utilizzate dalle stazioni appaltanti nel rispetto dei principi di trasparenza e semplificazione delle procedure, di parità di trattamento e non discriminazione.

E’ da rilevare che “Nel panorama della Pubblica Amministrazione italiana sono presenti tre strumenti principali di acquisto elettronico – gare telematiche ed aste elettroniche, negozi elettronici e mercati elettronici – e, in virtù dell’art.60 del D. Lgs. n. 163 del 2006, uno strumento potenziale: il sistema dinamico di acquisizione. Tra i primi, è il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA) a meritare una considerazione specifica: tanto per l’evoluzione, che dalle radici (risalenti al D.P.R. n. 101 del 2002), hanno condotto lo strumento all’obbligatorietà; quanto per i volumi di transato [...], che ne fanno ormai una realtà rilevante e matura. Il MePA, per gli acquisti sotto la soglia di rilievo comunitario, rappresenta la completa virtualizzazione di un vero e proprio mercato. Dal lato dell’offerta, i fornitori possono abilitarsi, inserire prodotti e servizi all’interno del proprio catalogo strutturato on line, gestirlo con piena libertà tanto nelle forniture proposte quanto nei prezzi di vendita.

Dal lato della domanda, le amministrazioni possono ricercare ciò che sia più adeguato alla soddisfazione dei propri bisogni, confrontare le offerte, acquistare direttamente oppure, effettuando richieste di offerta, aprire una vera e propria negoziazione con i fornitori selezionati. [...] Attraverso la combinazione di strumenti sofisticati per la selezione delle proposte è possibile operare strategicamente sull’intera filiera dell’innovazione, giungendo a stimolarla direttamente (procurement of innovation).“<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Albano, Dini, Spagnolo - “Strumenti a sostegno della qualità negli acquisti pubblici”, Quaderni Consip, N.1-2008 – pagg. 7-8.

---

Di seguito si riporta uno schema esemplificativo degli attori in gioco e delle loro interazioni per quanto attiene il Mercato Elettronico <sup>42</sup>.



Vi è da rilevare, anche, che le Convenzioni e il Mercato Elettronico possono vantare la certificazione di qualità ISO9001-2008, portando a compimento, con successo, il percorso di accreditamento che ha avuto per oggetto le attività di ideazione, progettazione, sviluppo e attivazione di iniziative per l'acquisizione di beni e servizi a favore delle P.A.; la certificazione ha attestato la conformità della struttura organizzativa di Consip, delle responsabilità, delle procedure e delle risorse messe in atto per la conduzione aziendale, ai requisiti previsti dalle norme.

---

<sup>42</sup> Ventriglia, Esposito - Il sistema di e-procurement della pubblica amministrazione. Focus sul Mercato Elettronico della P.A. – CNR,MEF, Consip – 2012 –pag. 56.

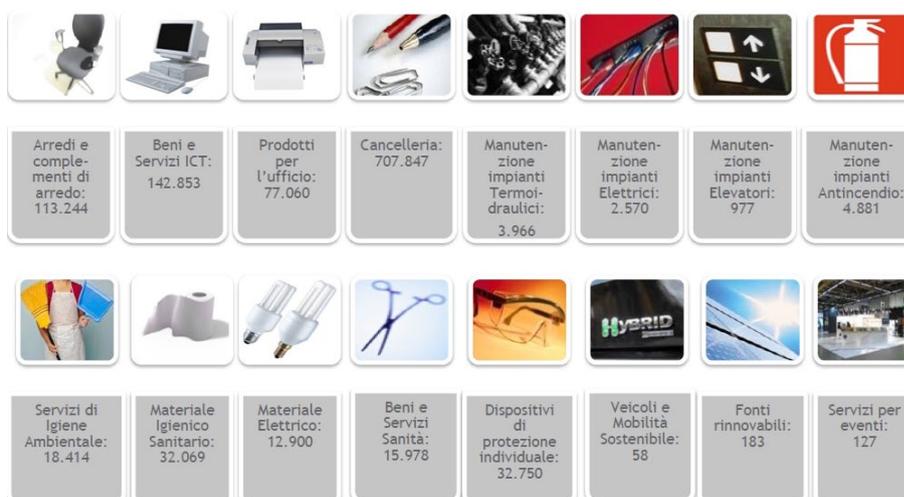
Interessante appare il confronto fra MEPA ed SDA, che consente di avere una panoramica immediata sulle principali caratteristiche dei due strumenti.

	<b>Mercato elettronico della PA (Art. 328 DPR 207/2010)</b>	<b>Sistema dinamico di acquisizione (Dir 2004/18, art. 33 - D.Lgs. 163/06, art. 60)</b>
Soglia di applicazione	Solo per acquisti sotto soglia	Anche per acquisti sopra soglia
Modalità di acquisto	Basato sulla predisposizione di cataloghi elettronici suscettibili di successive integrazioni e aggiornamenti	Basato sulla creazione di un elenco di fornitori ammessi attraverso la presentazione di offerte indicative successivamente migliorabili
Termine di valutazione delle domande	No termine massimo per la valutazione delle domande di abilitazione	Le offerte devono essere valutate entro 15 giorni dalla loro presentazione
Durata	No limite massimo	Massimo 4 anni
Esecuzione dei singoli acquisti	Due modalità d'acquisto: direttamente da catalogo (Ordine Diretto) attraverso la richiesta di ulteriori offerte a più fornitori abilitati (Richiesta di Offerta)	Per l'aggiudicazione dell'appalto specifico l'amministrazione procede ad un "confronto concorrenziale" invitando tutti i fornitori ammessi a presentare offerta per il singolo appalto specifico secondo il criterio di aggiudicazione fissato nel Bando Istitutivo, con le eventuali precisazioni indicate nell'Invito ad offrire per l'Appalto specifico

I numeri indicano che, a giugno del 2012, erano presenti nel Mercato Elettronico :

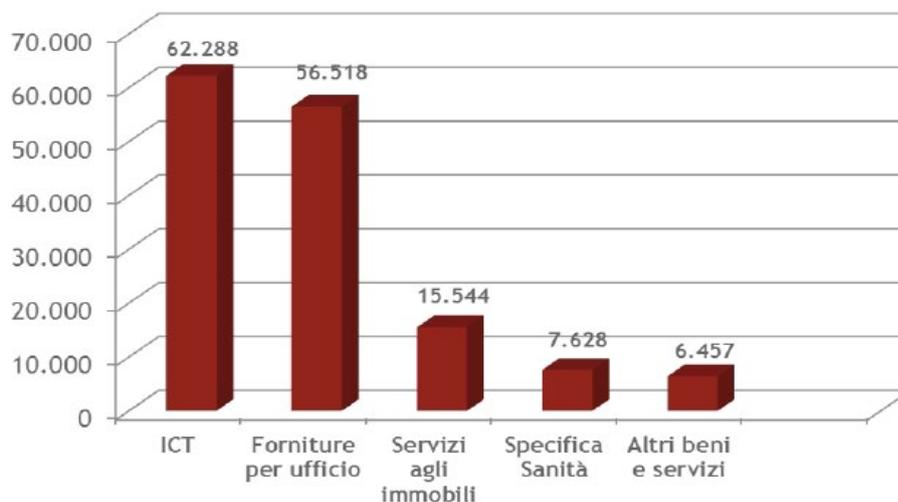
- N° cataloghi: 6.639
- N° imprese: 3.547
- N° articoli: 1.165.877

A testimoniare l'interesse manifestato verso tale strumento, si riporta la classificazione e la numerosità delle iniziative presenti nel Mercato Elettronico (dati aggiornati giugno 2012).



---

A corredo si riporta il grafico indicante il valore del transato (in migliaia di euro) suddiviso per area merceologica.



Per facilitare l'accesso delle imprese locali alle iniziative realizzate dal Programma per la razionalizzazione degli acquisti, e tramite questo alla domanda pubblica, è stato sviluppato, a partire dal 2004, il progetto Sportelli in Rete. L'elenco degli sportelli abilitati, nonché i dettagli sulla collaborazione con le Organizzazioni di rappresentanza imprenditoriale, sono disponibili nel sito [acquistinretepa.it](http://acquistinretepa.it) nella sezione "Sportelli in Rete". Recentemente il sito [acquistinretepa.it](http://acquistinretepa.it) ha subito una rivisitazione sia funzionale che di contenuto. E' interessante notare che, nel nuovo sistema di e-Procurement, le modalità di acquisto sono solo due, a prescindere dallo strumento, rappresentate dalla schema di seguito riportato:



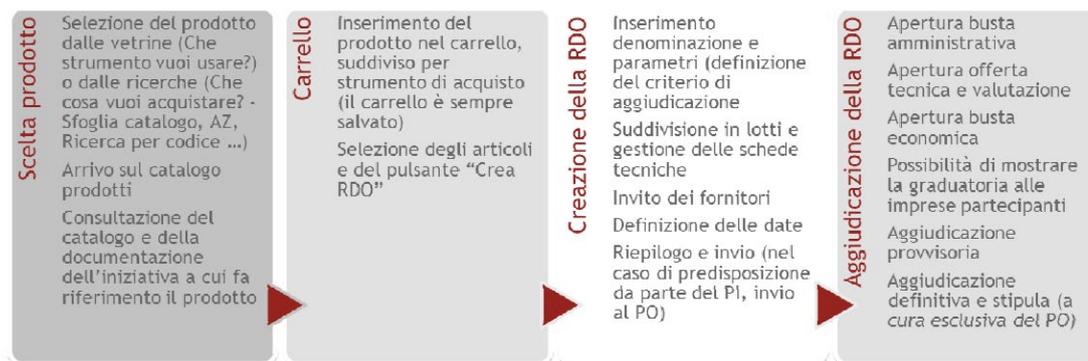
in cui

- le Convenzioni prevedono solo l'acquisto tramite ordine diretto;
- il Mercato Elettronico consente di acquistare secondo entrambe le modalità
- gli Accordi quadro prevedono l'acquisto tramite una sola modalità o ordine diretto o richiesta di offerta.

L'ordine diretto è l'unica modalità di acquisto in Convenzione e una delle due modalità di acquisto del Mercato Elettronico. Gli Accordi quadro prevedono o l'ordine diretto o la richiesta di offerta. Di seguito è rappresentato il workflow base dell'Ordine Diretto.



La richiesta di offerta è una delle due modalità di acquisto del Mercato Elettronico, mentre non è prevista nelle Convenzioni. Gli Accordi quadro prevedono o l'ordine diretto o la richiesta di offerta. Di seguito è rappresentato il workflow base della Richiesta di Offerta.



Secondo i dati dell'Osservatorio del Politecnico di Milano, i benefici potenziali dell'e-procurement porterebbero ad un risparmio di 7 miliardi l'anno per le casse pubbliche (equivalente a un punto percentuale di Iva sui consumi dei cittadini), se la Pubblica amministrazione riuscisse a gestire con strumenti telematici il 30% dei suoi acquisti di beni e servizi, dalla carta ai computer, dai farmaci ai dispositivi medici; ad oggi la quota di acquisti digitalizzati si aggira sul 5% e riguarda, quindi, solo sette dei 140 miliardi di spesa pubblica per questo capitolo, che a sua volta rappresenta quasi il 20% degli 800 miliardi di spesa pubblica complessiva. In altri Paesi le cose vanno meglio: per esempio nel Regno Unito, dove la quota di acquisti telematici raggiunge già il 20% del transato per beni e servizi. Le recenti misure di spending review (DI 95/12 e relativa legge di conversione n. 35/12) e quelle per l'agenda digitale, varata nell'ambito del decreto per la crescita e lo sviluppo del Paese, vanno nella direzione di un ampliamento significativo del ricorso alla digitalizzazione degli acquisti della P.A., aumentando sia il numero di enti interessati sia la gamma di prodotti da negoziare telematicamente per importi al di sotto delle soglie comunitarie, riconoscendo come gli strumenti dell'approvvigionamento elettronico (e-procurement) siano una leva fondamentale per la razionalizzazione, la trasparenza, la semplificazione, la produttività e, in definitiva, la riduzione della spesa pubblica. La gestione telematica del 30% della spesa in beni e servizi della P.A. potrebbe

---

comprendere, in particolare, tutti gli acquisti sotto soglia. Considerando un risparmio medio del 13% sui costi di acquisto, in linea con le esperienze già in atto, si produrrebbero risparmi negoziati di 5 miliardi e un miglioramento della produttività interna alla PA quantificabile in altri 2 miliardi, per un totale di 7 miliardi l'anno.

Da considerare, inoltre, i benefici connessi alle analisi di spesa, che potrebbero far individuare più efficacemente gli sprechi da tagliare, e i miglioramenti possibili sui versanti della riduzione dei tempi di pagamento della P.A., della qualità del servizio a cittadini e imprese, della trasparenza e dello sviluppo dei fornitori più sani del Paese. Nell'ambito della PA gli acquisti sono effettuati dai singoli enti autonomamente, oppure attraverso le centrali di acquisto regionali, o ancora attraverso la Consip, la centrale di acquisto operativa a livello nazionale, che mette a disposizione la sua piattaforma per lo svolgimento delle gare, la partecipazione ai contratti e l'adesione alle convenzioni stipulate. Con le ultime due modalità di gestione centralizzata, però, viene oggi negoziata soltanto una quota del 10-15% degli acquisti. Le centrali regionali di committenza e le piattaforme di e-procurement non sono attive in tutte le Regioni e non funzionano tutte con la stessa efficienza. Inoltre, le amministrazioni locali hanno spesso dimensioni medio-piccole e incontrano maggiori difficoltà: dovrebbero aggregarsi a centrali già funzionanti. C'è poi un problema di formazione e organizzazione del lavoro, per ricondurre a un solo ufficio le procedure di acquisto. Infine sarebbe importante completare il percorso di informatizzazione della relazione tra P.A. e fornitori, introducendo soluzioni che coprano l'intero processo 'procure-to-pay', dall'ordine fino alla consegna e alla fatturazione elettronica, altra grande innovazione da introdurre nel contesto operativo delle transazioni per l'acquisizione di beni e servizi nella Pubblica Amministrazione.

### **3. Misurare il valore dell'innovazione tecnologica: il ruolo dell'e-Procurement.**

La formalizzazione del concetto di e-Government compare in letteratura nella seconda metà degli anni novanta del secolo scorso, in un contesto che percepiva le potenzialità legate alla diffusione ed all'utilizzo di internet e delle nuove tecnologie informatiche ad essa correlate. Nel settore privato si assisteva alla diffusione di nuovi modelli di business aziendali basati su tali nuove tecnologie e spesso coincidenti con esse, che in molti casi rappresentavano gli unici cardini delle strategie aziendali <sup>43</sup>. Le definizioni principali di e-Government si concentrano sull' *"utilizzo delle ICT, e in particolare di internet, come strumenti per ottenere un governo migliore"* <sup>44</sup>. In modo analogo nel rapporto UNPAN si legge *"poniamo la lettera 'e' di fronte a 'government' per riconoscere che una pubblica amministrazione si trova in un processo di trasformazione delle sue relazioni interne ed esterne con l'uso della moderna tecnologia di informazioni e comunicazione, mediante la quale creare valore pubblico"* <sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Buccoliero – Il Governo Elettronico - Editore tecniche nuove – 2009 – pag. 1.

<sup>44</sup> Definizione OECD (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) 2003.

<sup>45</sup> Rapporto UNPAN(United Nations Public Administration Network) 2003.

---

E' indubbio che all'inizio la diffusione del concetto di e-Government nel settore pubblico aveva una connotazione molto vicina alla trasposizione delle logiche di e-business e di e-commerce dal private al public management. Successivamente il contesto di riferimento è cambiato. E' in corso, infatti, una vera e propria rivoluzione della cultura organizzativa della pubblica amministrazione che sta interessando molteplici fronti e stimolando processi di cambiamento radicali su tutti gli aspetti dell'ordinamento amministrativo. In tale ambito, i sistemi di determinazione dei meccanismi operativi richiedono indubbiamente il governo di strumenti di management che permettano di presidiare l'ambiente interno ed esterno alle amministrazioni stesse e, fra questi, lo sviluppo di competenze sugli acquisti fra tutti gli attori istituzionali che sono coinvolti nel complessivo processo di produzione-erogazione / acquisto-vendita di beni e servizi pubblici. Questo processo rappresenta una delle funzioni che, in passato, ha avuto una forte connotazione di tipo giuridico-amministrativo. Riconoscere la realtà di un processo di modernizzazione delle istituzioni pubbliche significa individuare uno specifico punto di riferimento per una compiuta analisi dei processi di acquisto-vendita e sottende all'introduzione di sistemi di tipo economico-aziendale combinati con l'adozione di tecniche manageriali innovative nell'ambito delle istituzioni stesse. Ecco perché, più che in passato, assumono rilevanza fondamentale concetti quali la pianificazione e la programmazione degli acquisti, la ridefinizione dei rapporti committente/fornitore, la valutazione della qualità del bene acquistato, la semplificazione delle procedure, la definizione di sistemi di auditing, il monitoraggio in corso d'opera del processo di acquisto dal punto di vista sia dell'economicità sia della qualità dei beni e servizi richiesti. La funzione di acquisto di beni e servizi nelle pubbliche amministrazioni si inserisce dunque all'interno del più ampio e generale processo di approvvigionamento che considera a monte l'attività programmatica di definizione dei fabbisogni e, a valle, la logistica di ingresso delle risorse acquisite necessarie alla realizzazione dei fini propri di una organizzazione.

Da ciò si evince come l'e-Procurement rappresenti la "molla" per azionare l'adozione del concetto di e-Government quale modello fondamentale e pienamente rappresentativo dell'innovazione legata all'introduzione ed all'utilizzo delle nuove tecnologie nel "modus operandi" delle PPAA. Non bisogna dimenticare, infatti, che la visione dell'e-Government legata all'utilizzo di internet e delle tecnologie web per la fornitura on-line di servizi a cittadini ed imprese, sia una visione abbastanza "ristretta"; "il paradigma del governo elettronico può essere inteso, nella sua accezione più ampia, come il perseguimento degli obiettivi di modernizzazione della pubblica amministrazione anche attraverso un impiego 'strategico' delle ICT:

- all'interno delle singole amministrazioni (back office intra amministrazioni);
- nelle relazioni tra le diverse amministrazioni pubbliche (back office inter amministrazioni);
- nelle relazioni tra amministrazioni, cittadini ed imprese (front office)."<sup>46</sup>

Tale paradigma ha alcune conseguenze importanti e decisive per l'affermarsi del governo elettronico nella PPAA:

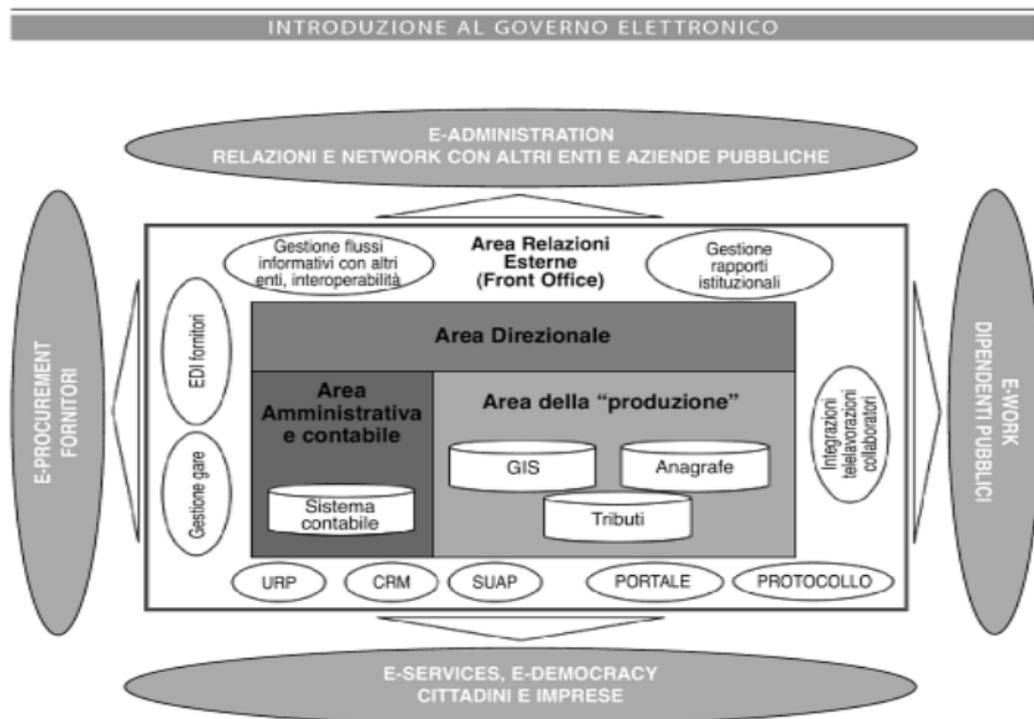
- l'innovazione dei modelli organizzativi, informativi, decisionali e di controllo adottati;
- la rivisitazione ed il ridisegno dei procedimenti amministrativi interni alle singole PPAA; accentuandone il grado di trasparenza.

---

<sup>46</sup> Buccoliero – Il Governo Elettronico - Editore tecniche nuove – 2009 – pag. 3.

Una diretta conseguenza di quanto indicato è che si debba riprogettare il back office delle singole amministrazioni pubbliche, soprattutto per quanto attiene i punti di contatto (procedure e flussi informativi) con i sistemi informativi automatizzati. Altresì, altra diretta conseguenza, è che “l’incremento della trasparenza” debba iniziare dalla gestione appalti e delle forniture di beni e servizi che ogni singola PPAA affronta quasi quotidianamente; l’adozione delle nuove tecnologie ICT nelle relazioni esterne con i fornitori può essere uno strumento efficace in tale direzione. L’obiettivo è quello di promuovere attività e azioni di sostegno all’innovazione, fornendo alle pubbliche amministrazioni, indipendentemente dalla collocazione (centrale o periferica), gli strumenti idonei alla semplificazione dei processi ed allo sfruttamento delle opportunità offerte sia dai mercati di fornitura locali sia dal sistema nazionale di acquisizione di beni e servizi delineato nella normativa.

Per meglio inquadrare le idee ed i concetti legati a quanto riportato, è fondamentale considerare il modello descrittivo del governo elettronico basato sulla rappresentazione del sistema informativo automatizzato di una pubblica amministrazione <sup>47</sup>.



**FIGURA 1.1 – MODELLO DI E-GOVERNMENT BASATO SUL SISTEMA INFORMATIVO AZIENDALE DELL’AZIENDA PUBBLICA. (RIELABORAZIONE DA BORGONOVÌ E BUCCOLIERO, 2000)**

Da tale rappresentazione si evince che un’area importante di applicabilità delle tecnologie ICT legate all’e-Government sia quella inerente le relazioni con i fornitori, con particolare riferimento all’utilizzo di modelli innovativi per la gestione degli acquisti del settore pubblico (e-Procurement). E’ da qui che parte lo stimolo per l’adozione e l’utilizzo delle tecnologie ICT disponibili all’interno dell’intero sistema informativo generale; è da qui che inizia il riverbero positivo dell’impianto dei

<sup>47</sup> Buccoliero – Il Governo Elettronico - Editore tecniche nuove – 2009 – pag. 9.

---

processi di e-Procurement, dalla razionalizzazione ed ottimizzazione delle acquisizioni (acquisire beni e servizi “giusti” nel modo “giusto” nel momento “giusto”).

Il piano d’azione per l’e-Government dedica una specifica azione alla promozione e diffusione dell’utilizzo dei processi di e-Procurement per l’acquisizione di beni e servizi da parte delle PPAA, azione che mira al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- ridurre la spesa per beni e servizi;
- rendere le procedure più snelle e rapide;
- garantire la massima trasparenza nelle operazioni di gara;
- aprire il mercato delle forniture, rendendolo più trasparente e competitivo

Al fine di conseguire tali obiettivi, sono necessari interventi mirati, di cui alcuni sono già stati effettuati ed i cui riferimenti sono riportati in precedenza nel presente documento, sia sul piano normativo che su quello organizzativo, tendenti allo sviluppo dell’autonomia decisionale di chi acquista, implementando logiche di delega e capacità di spesa. Ma ciò impone la necessità di adozione di responsabilità diretta del management di ciascuna PPAA, unitamente a presa di coscienza, aumento della competenza tecnica, capacità di scelta, esperienza, perizia, abilità, ecc. .... Non si può eludere la consapevolezza che il processo d’innovazione della Pubblica Amministrazione, legato all’adozione del paradigma dell’e-Government, che naturalmente richiede adeguati investimenti, debba essere coniugato con la stringente necessità di contenimento della spesa pubblica. Tali fattori non possono essere assunti come poli di un’insanabile ed antagonistica contraddizione, ma vanno invece visti come due dei requisiti fondamentali da soddisfare. Proprio l’innovazione di sistema e l’innovazione tecnologica debbono essere assunti come riferimenti guida affinché la Pubblica Amministrazione possa fornire servizi di qualità, unitamente ad efficacia ed efficienza nell’attuazione delle politiche pubbliche, riducendo e mettendo sotto controllo la spesa. D’altra parte, è proprio nel contenimento della spesa che va visto uno degli strumenti di reperimento dei fondi per l’investimento; in tale ottica diventa direttiva strategica per tutte le amministrazioni pubbliche quella di accompagnare e consolidare le opportunità di investimento con lo spostamento di risorse dalla gestione ordinaria al finanziamento di iniziative. L’efficienza nella gestione ordinaria è requisito imprescindibile per lo sviluppo futuro. Infatti la linea di rigore nel contenimento della spesa pubblica rafforza ulteriormente la necessità d’investimenti selettivi e che, soprattutto, raggiungano l’obiettivo, ovvero che tutti i progetti di cambiamento ed innovazione siano guidati nella loro ideazione e realizzazione dalla “cultura del risultato”. Anche in questo caso, diventa una direttiva strategica per tutte le amministrazioni pubbliche quella della definizione di rigorosi processi di valutazione e monitoraggio dei progetti d’innovazione. In particolare debbono assumere un ruolo rilevante le cosiddette “valutazioni ex post”, ovvero la valutazione dei risultati ottenuti e la loro verifica comparativa con quelli attesi e definiti ex ante nei progetti. Tale tipo di valutazione richiede necessariamente una qualificazione della domanda d’innovazione, di beni e servizi richiesti dalla Pubblica Amministrazione. Infatti, solo un’attenta definizione dei requisiti e dei risultati attesi può poi consentire una rigorosa ed efficace valutazione ex post. La qualificazione della domanda d’innovazione deve, peraltro, essere collegata alla consapevolezza che la Pubblica Amministrazione deve essere non solo oggetto dell’innovazione, ma anche soggetto promotore della stessa. L’utilizzo corretto delle tecnologie ICT nel quadro dell’e-Government appare indispensabile affinché ciò accada. La Pubblica Amministrazione è uno dei più grandi committenti di “progetti e tecnologie innovative” e uno dei motori dell’economia del Sistema-Paese. E’

---

fondamentale, allora, che essa svolga anche una funzione di “procurement” strategico verso il nostro sistema produttivo, impegnando quest’ultimo nella costruzione di soluzioni originali ed innovative, con beni e servizi che diano qualità ed efficienza alla nostra amministrazione, ma che diano anche capacità competitiva alle nostre imprese.

Lo sviluppo del sistema di e-Government deve essere non solo guidato da un “pensare in digitale” e finalizzato ad obiettivi che, oltre alla riduzione dei costi ed all’aumento di produttività, tengano conto anche dei servizi che la PPAA offre ai suoi “clienti” (cittadini, imprese, sistema sociale, ecc.). La cultura del risultato deve farci riflettere sul fatto che gli eventuali progetti in cantiere e gli obiettivi di qualità che si vuole raggiungere debbano sempre essere commisurati al reale fabbisogno ed aderenti alle reali esigenze dei “clienti della PPAA”; un metodo per ottenere ciò è rappresentato da corrette politiche di e-Procurement, intese come complesso strutturato di processi, metodiche, best practice, expertise e metodi di valutazione rivolto alle risorse da acquisire, soprattutto beni e servizi. Solo successivamente, a tale struttura, si potranno applicare procedimenti e norme di trasparenza con reale efficacia. Avere delle procedure di trasparenza ferree, applicate ad acquisizioni di risorse (soprattutto IT) non correlate a progetti che rispondano ad esigenze chiare e, soprattutto, tangibili, costituisce un appesantimento burocratico addirittura deleterio, una sovrastruttura inutile, quasi fine a se stessa.

Difatti la permanente manutenzione ed evoluzione (ammodernamento, arricchimento funzionale, reingegnerizzazione, integrazione, sviluppo) del già enorme patrimonio tecnologico della Pubblica Amministrazione (infrastrutture, macchine, impianti, basi di dati, sistemi software, applicazioni, sistemi informatici, ecc.) comporta, di per se, una deriva improvvida di acquisizioni che, se non governate, portano ad un incremento disarticolato e disomogeneo dei costi e, soprattutto, ad una crescita disfunzionale di servizi per i clienti delle PPAA, ai quali non si offre valore aggiunto sotto forma di utilizzo di servizi, ma solo un incremento di adempimenti, da espletarsi attraverso l’utilizzo di tecnologie ICT di per se anche evolute ed efficienti, ma che non hanno nessuna razionale efficacia.

La dimensione della sfida, qui brevemente delineata, rende chiara la necessità di definire contesti e responsabilità capaci di indirizzare, coordinare e ricondurre a sintesi il complesso delle azioni da dispiegare, le strutture, i “policy makers” e le risorse da mobilitare, in modo da finalizzarle verso un unitario sistema nazionale di e-Government, capace di rendere competitivo tutto il sistema della Pubblica amministrazione, senza produrre fenomeni di “Digital Divide” ed, anzi, cancellando quelli che oggi si registrano.

A tal fine è necessario costituire, in ogni amministrazione centrale, un unico Centro di Competenza che presieda alle scelte tecnologiche ed alle acquisizioni da effettuare, dotati di professionalità competenti e metodi di lavoro adeguati al contesto tecnico italiano ed internazionale; è importante che i vari Centri di Competenza cooperino fra loro, scambiandosi esperienze, metodi di valutazione, considerazioni ed informazioni, cercando, se possibile, di armonizzare le iniziative in corso per le varie PPAA. E’ importante sottolineare che tale armonizzazione non deve essere perseguita come obiettivo primario (a tutti i costi), almeno nella fase iniziale di impianto di un simile meccanismo e con riferimento al piano tecnico, perché ciò andrebbe a detrimento dell’efficacia dei vari interventi; bensì l’armonizzazione deve avvenire nei metodi di approvvigionamento e conseguimento delle risorse (beni e servizi) necessari per alimentare le varie iniziative in corso di attuazione. La crescita complessiva dei Centri di Competenza ed il loro progressivo “affiatamento” comporterà, come

---

conseguenza, anche la scelta di linee tecnologiche simili o quanto meno non contrapposte per tutta la PPA nel suo insieme.

Ecco perché è necessario insistere sulle metodiche di e-Procurement: attraverso la rigorosa, ma flessibile ed adattabile, applicazione di politiche e procedure di acquisizione di beni e servizi, sarà possibile conseguire una riflessione sempre più accurata e precisa sulle reali necessità di risorse e su come quelle esistenti possano essere ottimizzate ed utilizzate efficacemente.

Quello che si potrebbe prefigurare, in tale scenario, è una sorta di sistema nazionale integrato di e-Government, che sia basato su un modello di “governance cooperativa” delle valutazioni di competenza, ma che non sia attinente a valutazioni di priorità di interventi o scelta delle necessità da soddisfare, che si pensa debbano rimanere nella sfera dirigenziale se non addirittura politica.

Non è sul piano strategico che si deve intervenire (cioè non è sul **cosa fare**), ma è sul piano tattico (cioè sul **come fare** quello che si è deciso) che si propone un deciso intervento di coordinamento e valutazione competitiva nonché concertazione di azioni inerenti le politiche di acquisizione, utilizzando gli strumenti, ma anche i processi, che l’ e-Procurement mette a disposizione, che non vanno intesi come meri passi formali o burocratici, bensì come mezzi per attuare l’interoperabilità delle capacità, delle competenze e delle esperienze. Quello che si propone è favorire lo scambio di informazioni, non di semplici dati, che porti all’innalzamento complessivo della cultura legata al mondo delle PPAA, proprio partendo dalla circolarità e dalla correttezza delle informazioni.

Vi è da rilevare come, allo stato attuale, tutte le tipologie di strumenti di e-Procurement utilizzati siano in grado di far ottenere dei benefici, anche rilevanti, alle PPAA che li adottano. Gare ed Aste elettroniche, indubbiamente, portano, benefici significativi, soprattutto legati al risparmio economico con una riduzione media dei prezzi di acquisto pari al 15% ed al deciso miglioramento delle prestazioni del processo di acquisto, ottenendo una semplificazione dell’intero processo ed un risparmio di tempo. A tali benefici tangibili, se ne sommano altri più difficilmente valorizzabili, ma estremamente importati come la trasparenza nei confronti dei fornitori ed una decisa spinta verso la competizione fra questi e l’apertura del mercato. I mercati elettronici consentono di ottenere una riduzione dei prezzi di acquisto, in particolare se utilizzati tramite l’emissione di Richieste d’Offerta (RdO). Essi possono svolgere un importante ruolo di calmiera dei prezzi, perché possono consentire alle PPAA di disporre di una sorta di benchmark. Resta, però, il nodo cruciale da sciogliere: come si può arrivare alla giusta RdO? Come può una singola PA, da sola, arrivare a compilare in modo dettagliato e preciso la Richiesta d’Offerta da sottomettere al Mercato Elettronico? A tale fondamentale interrogativo tenteremo di dare una risposta nel prosieguo del documento, nel capitolo riguardante il framework delle acquisizioni.

L’utilizzo del Mercato Elettronico presenta anche delle “insidie”: infatti esso consente di poter effettuare anche piccoli acquisti in maniera rapida e poco onerosa, proprio in virtù dell’utilizzo delle ICT legate all’e-Procurement e all’innovazione dei processi ad esso afferenti, che consente una diminuzione tra il 30% ed il 60% del tempo mediamente necessario ad espletare l’intero acquisto.

Analogamente ai Mercati Elettronici, anche i cataloghi on-line dei fornitori offrono benefici legati alla maggiore efficienza del processi di acquisto e, in alcuni casi, alla possibilità di definire meglio, tramite lo strumento elettronico, le procedure del ciclo autorizzativo interno, consentendo così di sviluppare un processo in cui le logiche di delega e controllo sono più efficaci.

Infine i Negozi on-line a supporto delle Convenzioni offrono benefici legati a molteplici fattori: la

---

possibilità di sfruttare economie di scala molto significative accorpando i fabbisogni di diversi Enti, la possibilità di evitare procedure di gare ed inoltre la possibilità di effettuare con relativa facilità un acquisto di un bene/servizio pre-negoziato, riducendo il carico di lavoro e di responsabilità dell'Ufficio Acquisti, lo rendono uno strumento molto utile soprattutto per realtà piccole (es. Enti Locali).

Nonostante, però, tutti i benefici indicati, il tasso di diffusione e di utilizzo dei vari strumenti di e-Procurement fra le varie PPAA non è così elevato come si potrebbe supporre. Quali fattori continuano a frenare una più significativa diffusione dell'e-Procurement nelle PPAA italiane? Elenchiamone brevemente alcuni:

- la mancanza di tempo per comprendere le modalità di approccio ed utilizzo dell'e-Procurement;
- una generale percezione di inadeguatezza degli strumenti a disposizione;
- la non presenza dei fornitori storici delle PPAA o dei prodotti/articolo di interesse;
- la non adattabilità dell'e-Procurement alle procedure interne delle varie PPAA.

Come si può notare si tratta spesso di barriere, che assomigliano ad alibi, che fanno sì, però, che la diffusione dell'e-Procurement sia per lo meno rallentata. Molte di tali barriere derivano da retaggi culturali e consuetudini vigenti nelle PPAA e sono le più difficili da abbattere. Però sicuramente non si possono ignorare. Bensì bisogna analizzare ogni singola barriera ostativa alla diffusione dell'e-Procurement, per comprenderne i reali motivi di sussistenza.

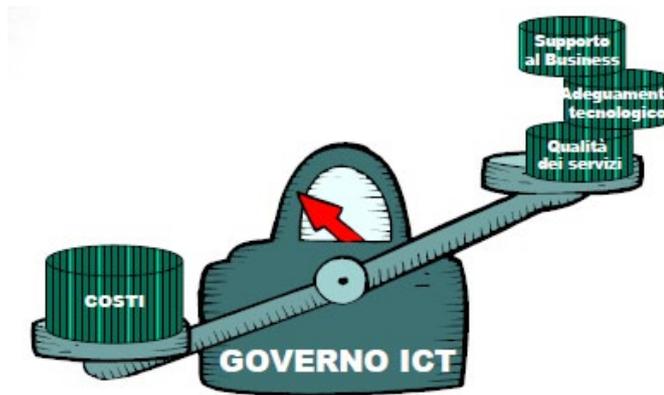
I benefici legati alla diffusione delle tecniche e delle pratiche di e-Procurement sono sicuramente evidenti. E' tuttavia importante sottolineare come tali benefici rappresentino solo una parte di ciò che la PA potrebbe ottenere se adottasse estesamente le tecnologie ICT ed i processi legati all'e-Procurement, soprattutto per la regolazione dell'approccio e delle relazioni con i fornitori. Infatti la dematerializzazione nella PA porta, come naturale conseguenza, ad estendere i concetti verso il paradigma del "Procure-to-pay" che partono dalle attività di selezione del fornitore e non si fermano all'invio degli ordini, ma coprono l'intero ciclo di acquisizione, incluse le fasi di consegna, fatturazione e pagamento. E' uno scenario che presuppone una forte interazione fra PPAA e fornitori attraverso l'utilizzo di tecnologie ICT; in tale scenario è plausibile che ci sia un'importante ricaduta di benefici per l'intero Sistema-Paese.

E' evidente che lo scenario verso cui tendere è quello nel quale le tecnologie ICT siano utilizzate non solamente per automatizzare procedure (per esempio di acquisizione) e smaterializzare documenti (ad esempio tramite la dematerializzazione dei flussi documentali o l'archiviazione elettronica o sostitutiva). Esse, invece, dovranno essere utilizzate per capire meglio il contesto operativo, per scegliere e per prendere le decisioni corrette. Solo un utilizzo strategico delle tecnologie ICT potrà consentire quella "marcia in più" di cui necessita il nostro Paese; ma tale utilizzo strategico non può prescindere dalla valutazione delle risorse a disposizione e dal loro ottimale utilizzo. Fare scorte di beni strumentali non serve, fare scorte di servizi non ha senso: è dall'e-Procurement, allora, che si deve partire per consentire alle PPAA di instaurare un ciclo virtuoso di acquisizioni. Non sempre acquistare al prezzo più basso è l'obiettivo da perseguire; l'utilizzo strategico delle ICT nel campo dell'e-Government e dell'e-Procurement in particolare, deve indicare, per quanto possibile, ad ogni PA se l'acquisizione sui si pensa o che si sta per effettuare, abbia senso o meno soprattutto rapportata al contesto reale ed operativo cui ci si riferisce.

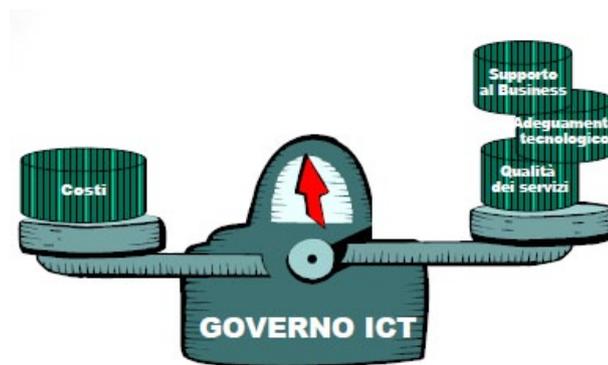
Tale argomento è attinente a quello più generale del Governo dell'ICT, inteso come insieme dei

---

principi, dei modi, delle procedure per la gestione e la direzione di fenomeni complessi, dalle rilevanti ricadute sociali ed organizzative. Infatti, se l'azione di Governo dell'ICT non è ben condotta e se non risulta efficace, la situazione che le organizzazioni si trovano a dover affrontare è abbastanza critica: il peso dei costi è eccessivo.



Invece qualora l'azione di governo dell'ICT risulti corretta, avremo un bilanciamento equilibrato fra i costi ed altri parametri come qualità dei servizi offerti, valore apportato al business, adeguamento tecnologico.



#### 4. La catena del valore nei processi di acquisizione online di beni e servizi.

Per esaminare il ruolo propulsivo e di innovazione dell'e-Procurement nel contesto del governo elettronico è importante riassumere le considerazioni riportate precedentemente, fissando alcuni concetti ritenuti basilari.

- Gli strumenti elettronici di acquisto sono ampiamente diffusi ed incoraggiati (a livello europeo Direttive 2004/18/EC per i settori ordinari e 2004/17/EC per i settori speciali, oggetto di imminente aggiornamento attraverso rispettivamente COM(2011) 896 e COM(2011) 895 a livello nazionale D.Lgs.163/06 e suo regolamento attuativo DPR207/1);
- Il paradigma a cui ci si ispira è rappresentato dal programma per la razionalizzazione degli

acquisiti nella PPAA, che si basa su una serie di modelli innovativi di gestione degli acquisti finalizzati a razionalizzare le spese ed a semplificare i processi di procurement pubblico, nel rispetto dei principi di Concorrenza, Trasparenza ed Innovazione, apportando vantaggi per la PA e per le imprese.

- Vantaggi per la P.A.: Costituzione di un centro di competenze per l'ottimizzazione degli acquisti e la semplificazione dei processi di approvvigionamento, in grado di veicolare verso la P.A. un'ampia gamma di prodotti e servizi a costi competitivi e ad adeguati standard qualitativi.
- Vantaggi per le imprese: Rendere disponibili strumenti di acquisto innovativi in grado di generare una riduzione dei costi commerciali a fronte dell'accesso ad un mercato ad elevato potenziale.
- Gli strumenti messi a disposizione sono rappresentabili come segue:



- Tra gli strumenti più conosciuti messi a disposizione dal programma indicato vi sono le Convenzioni, il MEPA e l'asta elettronica, anche se occorre ricordare che si tratta di strumenti molto diversi tra loro:
  - Il MEPA è una modalità di selezione del contraente
  - La Convenzione è un contratto che viene sottoscritto dalle stazioni appaltanti,
  - l'asta on line è una contrattazione «virtuale» tra fornitori
- L'uso di questi strumenti non comporta necessariamente un'innovazione se non è accompagnato da un cambiamento culturale, organizzativo e di competenze.
- Sul piano normativo vi è un susseguirsi serrato di nuove norme:
  - il 4 luglio 2012 in Senato è stato approvato in via definitiva il DDL di conversione del D.L. 52/12 recante disposizioni urgenti di razionalizzazione della spesa pubblica (poi Legge n. 94/12);
  - il 6 luglio 2012 il CdM ha licenziato il D.L. 95/12 "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica, ad invarianza dei servizi ai cittadini" (poi Legge n. 135/12);

- Sempre sul piano normativo si registra l'introduzione o rafforzamento dell'obbligo di ricorrere a strumenti elettronici di acquisti e/o a Centrali di Committenza
  - Obbligo di utilizzare le Convenzioni e il Mercato Elettronico (CONSIP o di Centrali di Committenza per le PA) per le amministrazioni pubbliche e le società partecipate.
  - Le amministrazioni devono aderire alle convenzioni anche con prezzi superiori al mercato locale.
  - Il contratto «locale» è nullo, con sanzioni pesanti per i dirigenti
  - I Comuni < 5.000 abitanti devono affidare obbligatoriamente ad un'unica Centrale di Committenza l'acquisizione di lavori, servizi e forniture. In alternativa, possono effettuare i propri acquisti attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da altre centrali di committenza
- Le tipologie di obiettivi legati all'utilizzo delle tecnologie sono rappresentabili nello schema seguente:



La drastica disciplina di bilancio a cui è sottoposta la PA italiana impone una difficile sfida a chi ha responsabilità di amministrazione: quella di riuscire a contenere le spese per il funzionamento della macchina burocratica garantendo al contempo la stessa qualità e quantità di servizi offerti. E' un compito difficile. Com'è possibile reperire nuove risorse in grado di permettere il mantenimento degli standard di servizio nei confronti dei clienti della PA?

Una delle risposte a tale domanda è il risparmio, non solo economico, che si può ottenere grazie all'innovazione dei processi di acquisto di beni e servizi ed in particolare grazie all'utilizzo degli strumenti di e-procurement. Gli strumenti telematici d'acquisto non si limitano a gare telematiche, ma includono, come detto precedentemente, anche il MEPA per gli acquisti sotto soglia di rilievo comunitario, gli accordi quadro aggiudicati su piattaforma telematica ed i negozi elettronici, che sono vetrine di beni e servizi collegati a convenzioni di fornitura aggiudicate attraverso gare d'appalto.

La seconda risposta è di carattere culturale. Occuparsi di procurement non significa semplicemente

---

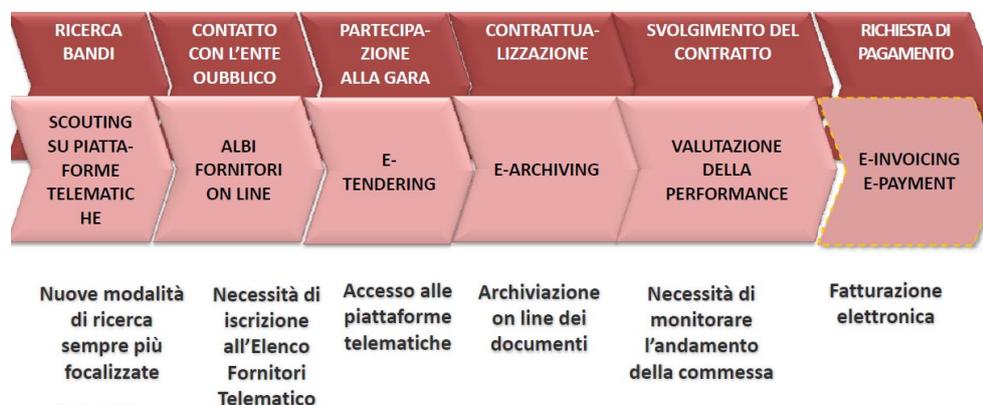
“fare acquisti per via telematica”, ma significa governare pienamente la “catena del valore” del processo di acquisto, che include anche altri aspetti fondamentali, di cui la fase dell’acquisizione vera e propria è solo uno dei momenti: la rilevazione dei fabbisogni, l’analisi del mercato, la gestione dei contratti, il monitoraggio delle forniture. Senza un attento governo di tutti questi aspetti del processo, senza una revisione delle procedure (principalmente interne ad ogni singola PA) utilizzate per gli acquisti, senza la necessaria competenza utile per gestire le varie fasi non solo dal punto di vista tecnologico, ma anche da quello organizzativo, merceologico e legale, l’utilizzo di strumenti telematici rischia soltanto di informatizzare l’inefficienza, non producendo nessun beneficio concreto, meno che mai quello relativo ai risparmi conseguibili. Difatti se un’amministrazione “compra male”, continuerà a farlo anche se usa una piattaforma telematica, o le nuove tecnologie ICT, perché non conosce i propri fabbisogni e non è in grado di programmarli, perché non è in grado di formalizzare le proprie esigenze, non è in grado di scrivere un capitolato di gara accettabile, perché non sa gestire la fornitura e gli aspetti più importanti e complessi dei contratti firmati con i fornitori (soprattutto per il settore dei servizi, che presenta complessità intrinseche notevoli).

Non basta essere ottimi tecnici per occuparsi di acquisizioni, così come non basta essere ottimi conoscitori delle norme legali che ad esse si riferiscono o si applicano. Ci sono dei “risvolti” che vanno valutati nel giusto modo e, particolarmente, non acquisendo solo un’unica versione dei fatti o, peggio ancora, non erigendosi a decisori semplicemente perché si fa parte di una struttura come quella delle PPAA o perché da tanti anni si fa un certo mestiere. In tali situazioni, ecco che un problema di “strumenti” si trasforma in un problema di competenze, se non addirittura di cultura. Molte PA hanno cominciato a cogliere i vantaggi di una modernizzazione dei processi d’acquisto attraverso gli strumenti di e-Procurement, vantaggi che sono molteplici e di seguito rappresentabili:

- semplificazione e riduzione dei tempi delle procedure, con recupero di risorse umane e materiali da destinare ad attività a più elevato valore aggiunto;
- riduzione degli oneri di gestione delle gare (contenzione, pubblicazione bandi);
- risparmi sui costi unitari dei beni e dei servizi allo stimolo verso una riorganizzazione dei processi e verso lo sviluppo di modalità innovative di approvvigionamento;
- trasparenza e tracciabilità dei processi di acquisto;
- riduzione dei processi di negoziazione tradizionale;
- dematerializzazione dei processi;
- diminuzione dei costi di gestione documentale;
- diffusione di una cultura informatica e dell’utilizzo di strumenti, che rappresenta un impulso alla modernizzazione per tutto il sistema.

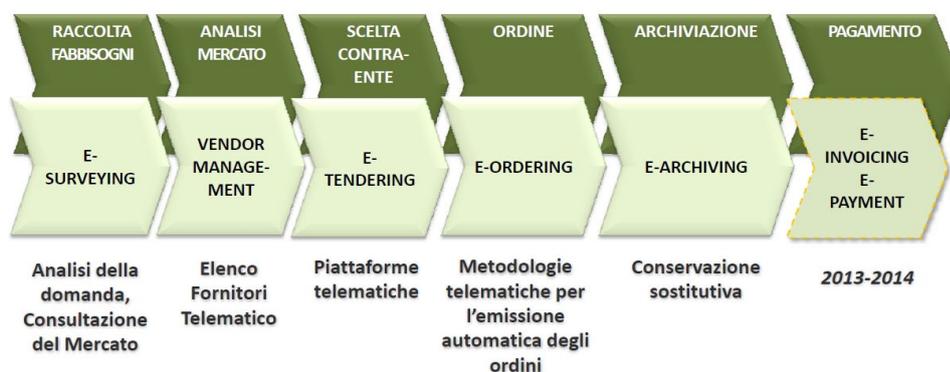
Anche le imprese traggono vantaggi dall’impianto del meccanismo dei e-Procurement, secondo uno schema simile a quello di seguito riportato:

## Il concetto di e-procurement per un'impresa



Da sottolineare la possibilità, per un'impresa, di effettuare lo scouting dei bandi emessi dalle varie PPA e l'opportunità di contattare realtà non conosciute direttamente o per intermediari. A ciò si aggiunge il vantaggio dall'impianto del meccanismo dei e-Procurement per una stazione appaltante, secondo uno schema simile a quello di seguito riportato:

## Il concetto di e-procurement per una stazione appaltante



Da sottolineare la possibilità di effettuare la raccolta dei fabbisogni in modo strutturato, l'attivazione della conservazione sostitutiva, le novità legate all'e-payment (pagamento elettronico). La catena del valore dell'e-Procurement è evidente nei processi descritti: in ogni passo è individuabile un valore aggiunto apportato al procedimento complessivo. La possibilità di rendere il processo di selezione e di acquisizione trasparente risiede, soprattutto, nel fatto che il flusso decisionale e lavorativo è chiaro e rappresentabile in schemi semplici e, innanzitutto, conosciuti da tutti gli attori in gioco.

Di seguito compare la schematizzazione dell'impatto dell'introduzione degli strumenti di e-Procurement nel caso di un processo di acquisto di una PA.

### Processo di acquisto tradizionale



### Processo di acquisto con strumenti di e-procurement



Le tre fasi di predisposizione delle **documentazione, valutazione delle offerte, selezione del fornitore** debbono comunque essere espletate; pertanto all'interno dei processi di e-Procurement l'accorpamento di tali fasi deve essere trattato con attenzione.

Inoltre gli strumenti di e-Procurement non debbono incidere sull'analisi e la determinazione dei fabbisogni, pur essendo intimamente collegati ed anche interdipendenti. Infatti la corretta analisi e determinazione dei fabbisogni è assolutamente imprescindibile nei processi di acquisizione, specie in ambito pubblico. E' per tale motivo che si ritiene imprescindibile la costituzione di un centro di competenza che si occupi, appunto, di tale fase del processo. Tale centro di competenza, poi, deve avere a disposizione uno strumento operativo di ausilio nel suo lavoro di scouting e determinazione di cosa realmente serve.

Il Percorso Operativo che dovrà essere seguito per le acquisizioni può essere rappresentato dallo schema seguente:



L'analisi della domanda e l'analisi dell'offerta sono fasi assolutamente propedeutiche alla determinazione della strategia di gara; solo a seguito della determinazione di tale strategia, si passerà alla fase di stesura della relativa documentazione ed a quella di espletamento della gara.

Le Pubbliche amministrazioni devono far ricorso, per le acquisizioni di beni e servizi, ai meccanismi insiti nel sistema di e-Procurement per ottenere i benefici derivanti dalla "catena del valore" associata all'utilizzo degli strumenti connotati nel sistema stesso di e-Procurement, che consentono di attivare le fasi di ricerca, selezione, acquisto per via telematica e che possono essere utilizzati dalla fase di manifestazione dell'esigenza fino alla fase di gestione della fatturazione e pagamento. Per tale

---

## 5. Il framework per le acquisizioni.

Nel presente capitolo sarà affrontato il tema inerente come l'e-Procurement possa costituire una leva determinante per innovare il processo legato al governo elettronico, con specifico riferimento al framework per le acquisizioni, già accennato in precedenza nel presente documento. Quanto riportato in questo capitolo deriva anche dall'esperienza diretta accumulata come direttore del Servizio per la Gestione del Centro Unico dei Servizi (SGCUS) facente parte della Direzione Generale dei Sistemi Informativi Automatizzati (DGSIA) presso l'Amministrazione Corte dei conti, organismo costituzionale che oggi si pone quale istituto potenziato soprattutto nelle sua funzione di organo di controllo della legittimità e dell'efficienza della PA, con particolare riguardo agli enti territoriali.

Il concetto che si vuole esporre e sviluppare parte da alcuni cardini:

- sviluppare i sistemi informativi non solo come strumento per rendere la PA più efficiente attraverso l'innovazione tecnologica, ma anche come metodo finalizzato a stimolare l'innovazione nell'organizzazione e nei processi;
- agire con un approccio il più possibile organico e non su singole componenti, mettendo al centro gli interessi degli stakeholder (cittadini, sistema sociale, sistema produttivo, ecc.);
- assicurare il massimo grado possibile di interconnessione e interoperabilità fra i sistemi informatici delle varie PA;
- formare e motivare adeguatamente il personale delle singole PPAA affinché possa essere parte integrante, se non attore protagonista, del processo di cambiamento.

La Corte dei conti, attraverso le strutture DGSIA ed SGCUS, ha sempre operato in modo da cercare di ragionare in maniera congiunta con il resto della PPAA; pertanto ha sempre cercato di indirizzare il suo operato, soprattutto per quanto concerne le iniziative IT, nel senso della costituzione di un "quadro operativo" comune che consentisse l'effettiva interoperabilità fra le diverse e variegata Pubbliche Amministrazioni, adottando e promuovendo un paradigma di condivisione di risorse, interessi, idee, progetti. La visione di Corte dei conti sul tema specifico è sempre stata quella di considerare l'e-Procurement come un insieme di **tecnologie, procedure, operazioni e modalità organizzative** attraverso le quali effettuare la selezione e l'approvvigionamento di beni e servizi on line. Quindi nel corso degli ultimi anni è intervenuta su tutte le direttrici indicate, cercando di attuare azioni omogenee.

Infatti, fin dai primi approcci con l'e-Procurement, ci si è resi conto dell'importanza di un partner esperto e capace di interagire su nuovi mercati con le nuove tecnologie; si decise, pertanto, di iniziare a collaborare direttamente con la Consip spa per approcciare correttamente i nuovi scenari che si prospettavano e sui quali l'Amministrazione, in particolare le strutture coinvolte nei processi di acquisizione di beni e servizi, era consapevole di non possedere la necessaria esperienza e competenza per potersi muovere al meglio.

Infatti strumenti quali negozi elettronici, gare telematiche, aste elettroniche, mercati elettronici (senza dimenticare i sistemi dinamici di acquisto) pongono delle problematiche all'Amministrazione utilizzatrice, connesse soprattutto con la domanda relativa a quale sia il modo migliore per integrare tali strumenti con le strutture organizzative proposte all'acquisizione di beni e servizi; oltre a ciò vi è il problema di ridisegnare i processi che delineano e contornano l'attività di acquisizione.

Dopo le prime esperienze di impiego, comunque notevoli e consistenti, dei nuovi strumenti,

---

all'interno delle opposte strutture dell'Amministrazione, si maturò la consapevolezza che i benefici derivanti dall'utilizzo dei sistemi di e-Procurement sono evidenti ed interessanti là dove vi sia un approccio strategico all'utilizzo delle tecnologie ICT, dove il commitment e gli obiettivi siano ben delineati. Infatti la mancanza di approccio strategico o la confusione di obiettivi, in base all'esperienza fatta, si è potuto constatare sul campo come venisse addirittura esaltata ed amplificata dall'utilizzo degli strumenti innovativi di e-Procurement.

Altre risultanze sono state quelle relative alla formazione ed alla gestione del cambiamento della funzione acquisiti nel suo complesso.

Per rispondere a tali esigenze si è ritenuto imprescindibile procedere ad un ridisegno organizzativo e funzionale della struttura informatica della Corte dei conti, il quale ridisegno ha portato alla nascita, avvenuta nei primi mesi del 2011, della nuova DGSIA - Direzione Generale Sistemi Informativi Automatizzati, e delle nuove direzioni del Servizio per la Gestione di Acquisti, Gare e Contratti (ACG) e Servizio per la Gestione del Centro Unico dei Servizi informativi (SGCUS). Tali strutture hanno inglobato i precedenti uffici che si occupavano delle acquisizioni, riorganizzandoli ed aggregandoli secondo logiche di gestione amministrativa (ACG) e gestione tecnica (SGCUS) dell'intero, complesso processo di acquisizione.

La nuova organizzazione prevede che la direzione ACG provveda a tutte le attività connesse con i processi di acquisizione delle dotazioni hardware, software e dei servizi strumentali (trasmissione agli organi competenti dei progetti da sottoporre a parere, predisposizione e pubblicazione dei bandi di gara, stipulazione dei contratti, esecuzione dei contratti, emissione dei titoli di spesa, ecc.), relazionandosi in modo costruttivo con gli altri uffici della direzione generale.

Inoltre ha il compito di:

- predisporre i bandi di gara relativi alle diverse acquisizioni programmate, di provvedere alla elaborazione degli schemi di contratto e agli acquisti in economia, sia direttamente, sia aderendo alle convenzioni-quadro tramite l'utilizzo della piattaforma del mercato elettronico della pubblica amministrazione di Consip (MePA);
- curare il tracciamento dei flussi finanziari ai sensi della legge n. 136/2010, cui provvede acquisendo il codice identificativo di gara attraverso l'utilizzo del Sistema informativo di monitoraggio delle gare attivo presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici;
- gestire tutta la parte amministrativa inerenti la registrazione dei decreti di impegno e delle somme in bilancio a fronte dei contratti, ordinativi e pagamenti delle forniture, previa attestazione di regolarità rilasciata dal Servizio competente, con l'utilizzo del sistema informativo di contabilità, predisponendo ed attuando anche il piano della contabilità economica della direzione generale per i singoli centri di costo;
- effettuare il monitoraggio della spesa, verificando gli scostamenti rispetto al budget di previsione annuale e proponendo gli eventuali correttivi, fornendo le informazioni necessarie al Dirigente generale per la predisposizione dei budget di previsione annuale e delle relative variazioni.

La direzione afferente ad SGCUS ha la responsabilità di

- redigere gli studi di fattibilità alla base delle diverse acquisizioni inerenti il settore IT e l'infrastruttura ICT delle Corti dei conti;
- analizzare, progettare ed implementare i progetti ICT di natura innovativa e/o che introducano tecnologie innovative all'interno del contesto infrastrutturale e tecnologico

---

di Corte dei conti;

- predisporre, anche in collaborazione con la direzione ACG, il Piano annuale dei fabbisogni di apparecchiature informatiche.

Come si può osservare una prima, grande azione riformatrice attuata nell'assetto organizzativo delle strutture operanti nel settore delle acquisizioni di beni e servizi, ha comportato la riorganizzazione degli uffici che si occupano direttamente delle acquisizioni. Tale passo è stato ritenuto assolutamente basilare per rendere efficace, ed anche efficiente, il governo dell'intera struttura legata all'ICT. Importantissima, per gli equilibri generali dell'azione programmatica dell'Istituto, è stata anche la costituzione della Direzione Generale dei Sistemi Informativi Automatizzati, che ha consentito all'intero comparto dell'ICT di poter equipararsi alle altre strutture che rappresentano e veicolano le esigenze operative dell'istituzione pubblica Corte dei conti (il così detto stato di business). Ciò ha consentito di poter disporre, anche nel comparto ICT, di una visione strategica e di lungo respiro, che nelle intenzioni, tracciando le linee evolutive, deve coordinare gli interventi dell'intera Corte dei conti nel vasto e variegato mercato di beni e servizi.

La DGSIA ha la facoltà di organizzare, in piena autonomia, la struttura operativa in funzione delle esigenze di miglior funzionalità della stessa, individuando i diversi settori in cui questa si articola ed i relativi responsabili sia tecnici che amministrativi, assegnando i compiti al personale sulla base dei carichi di lavoro previamente definiti nell'ambito della struttura e provvedendo direttamente alla gestione delle risorse umane e strumentali assegnate.

#### Considerazioni sul nuovo assetto organizzativo.

Il nuovo assetto organizzativo ha formalizzato, in pratica, la crescita sia organizzativa che di consapevolezza che c'è stata in questi ultimi anni all'interno dell'Amministrazione, rispondendo concretamente alla forte esigenza di cambiamento dell'organizzazione avvertita da tutta la struttura nei confronti dell'approccio alla tematica, complessa, del trattamento delle acquisizioni di beni e servizi.

Il paradigma adottato è stato quello per il quale "L'evoluzione dei sistemi informativi della pubblica amministrazione influenza, e a sua volta è influenzata, da significativi cambiamenti di natura organizzativa. [...] Si può certamente tuttora condividere la premessa, basata sull'osservazione empirica, secondo la quale i fattori di natura organizzativa rappresentano la principale causa di rallentamento dell'innovazione tecnologica, tanto a livello di singoli e specifici progetti di informatizzazione di enti e aziende pubbliche, quanto a livello di progresso complessivo del governo elettronico"<sup>48</sup>.

Infatti l'effettiva azione di variazione organizzativa degli uffici delegati ad esercitare le funzioni di acquisizione di beni e servizi adottata, è stata preceduta da un periodo di "prova sul campo" della nuova struttura ipotizzata; ciò ha fatto emergere, con chiarezza ed evidenza empirica, che l'organizzazione è sicuramente un fattore di rallentamento dei processi di innovazione tecnologica. Al contrario il fattore organizzativo, da solo, come era anche del resto facilmente intuibile, non è sufficiente come elemento abilitante il cambiamento e l'innovazione.

A conferma di ciò si può affermare che "... L'evoluzione dei cicli di investimento in ICT, ha

---

<sup>48</sup> Buccoliero – Il Governo Elettronico - Editore tecniche nuove – 2009 – pagg. 95-96.

---

enfaticizzato le implicazioni delle tecnologia in uso, determinando talora una sovrapposizione tra progetti di innovazione tecnologica e progetto di cambiamento organizzativo, rendendo comunque necessaria una progettazione integrata dei due aspetti.”<sup>49</sup>

La Corte dei conti è un emblema del paradigma secondo cui “L’osservazione empirica di progetti di innovazione tecnologica consente in effetti di concludere che le realizzazioni di successo sono quelle in cui si sono congiuntamente attivati interventi di:

- revisione delle struttura organizzativa, del sistema di deleghe e di responsabilità;
- revisione dei processi organizzativi;
- revisione del sistema informativo e informatico;
- revisione del sistema di programmazione e controllo;
- sensibilizzazione e formazione al cambiamento.”<sup>50</sup>

Difatti la nuova struttura disegnata per gestire i processi di acquisizione di beni e servizi (e non solo) ha comportato la revisione dei processi organizzativi di base, ma anche la revisione del sistema di programmazione e controllo, con l’avvenuta assegnazione della parte programmazione ad un’apposita struttura (SGCUS). Ecco che l’analisi del fabbisogno e delle reali esigenze, trova così una sua strutturazione. Inoltre ci si è resi conto di dover gestire una dinamica che afferisce all’evoluzione delle tecnologie ICT da tecnologie di pura elaborazione dei dati a tecnologie di relazione ed organizzazione. Tale dinamica, infatti, condiziona i cicli di investimento in ICT, rendendo necessaria una progettazione integrata degli aspetti inerenti l’introduzione di innovazioni tecnologiche ed gli aspetti inerenti i cambiamenti organizzativi.

La revisione del sistema informativo e informatico è stata affidata, invece, alle strutture di livello dirigenziale che, all’interno della DGSIA, si occupano prevalentemente del settore applicativo ed alla struttura SGCUS già indicata precedentemente, che si occupa di tematiche di natura più prettamente infrastrutturale e gestionale.

In questo percorso, sicuramente complesso e non privo di difficoltà, l’approccio seguito al riguardo della gestione del confronto “tecnologia vs organizzazione” della pubbliche amministrazioni, è quello definito “strutturalista “ o “duale”; all’interno delle strutture IT dell’Amministrazione “la relazione tra tecnologia e organizzazione cessa di essere analizzata staticamente, ma diviene piuttosto una relazione dinamica, in cui la tecnologia è plasmata dalle caratteristiche organizzative e a sua volta diventa premessa e vincolo per le successive decisioni organizzative. Secondo questo approccio [...] la progettazione dei sistemi informatici aziendali e la progettazione degli assetti organizzativi aziendali sono attività che tendono nel tempo ad integrarsi, coincidere e sovrapporsi.”<sup>51</sup>

### Il miglioramento dei processi di acquisizione.

Nonostante l’indubbio passo in avanti eseguito su diversi piani descritto in precedenza, i processi di acquisizione di beni e servizi in Corte dei conti avevano ancora diversi punti di miglioramento. Ci si è resi conto che tali miglioramenti, possibili, andavano assolutamente perseguiti ed attuati:

---

<sup>49</sup> Idem - pag. 96.

<sup>50</sup> Buccoliero – Il Governo Elettronico - Editore tecniche nuove – 2009 – pagg. 96-97.

<sup>51</sup> Buccoliero – Il Governo Elettronico - Editore tecniche nuove – 2009 – pag. 99.

---

solo così, infatti, sarebbe stato possibile modernizzare la “macchina” burocratica attiva nel campo dei processi in oggetto.

E proprio dai processi si è partiti. La “lettura” delle attività aziendali in termini di processi invece che di funzioni ha costituito una svolta per il variare delle situazioni contingenti. Si è cercato di portare, all’interno delle strutture della Corte dei conti, una visione “trasversale” dell’organizzazione, che vede l’Amministrazione Pubblica equiparata ad un’azienda di tipo privato e costituita da un insieme di processi di business e non dalla somma di funzioni e mansioni che vanno coordinate. Infatti all’aumentare delle funzioni all’interno dell’azienda, il modello relativo va in crisi perché non tiene conto delle informazioni che transitano (sovente in modo frammentario) da una funzione all’altra (o che dovrebbero circolare e che invece non circolano). Si è, quindi, puntato sul coordinamento delle attività invece che delle persone, colmando il vuoto che c’era nella gestione degli spazi inter-funzionali. Uno dei metodi adottati è stato quello di ricorrere a personale specialistico della Consip spa da affiancare al personale della Corte dei conti nelle azioni gestione delle attività in essere all’interno delle singole unità funzionali attive. Progressivamente il tipo particolare di impiego delle risorse Consip non è stato solo di mero affiancamento, bensì anche e soprattutto di partecipazione diretta al cambiamento, agevolando e contribuendo ad introdurre i processi all’interno delle strutture e delle unità funzionali.

Ciò ha permesso, ad esempio, di eliminare elementi di forte aleatorietà o di consuetudine procrastinata, quali ad esempio il provvedere “tout court” a richieste di approvvigionamento di scorte di magazzino perché provenienti direttamente dall’ufficio che le gestisce e che ne chiede il reintegro per espletare ad una procedura di gestione all’interno della funzione del magazzino e non per reale esigenza degli utenti.

Attraverso la ristrutturazione organizzativa ed il ricorso a personale Consip si è, pertanto, ottenuto il grande vantaggio di poter iniziare a gestire correttamente la “domanda” di beni e servizi, determinando nel modo migliore possibile i fabbisogni, correlandola alle effettive ed obiettive esigenze. Infatti la gestione del piano di approvvigionamento per quanto attiene alla risorse IT è in capo alla direzione SGCUS, che sovrintende alla gestione ed all’ottimizzazione delle risorse esistenti ed alla valutazione ed al governo delle domanda di beni e servizi, incanalata appunto nel piano di approvvigionamento, strutturato ed organizzato appunto per ricevere tale domanda.

Ma l’azione di “centralizzazione” e valutazione degli approvvigionamenti da effettuare ancora non era abbastanza. Infatti permaneva, nel processo, di acquisizione di beni e servizi un punto importante da migliorare, rappresentato dai seguenti interrogativi: l’utilizzo di strumenti di e-Procurement per effettuare le acquisizioni, riducendo la velocità di esecuzione materiale delle acquisizioni medesime, avrebbe in realtà potuto aumentare la velocità con cui si poteva commettere un errore, anche grave? I meccanismi impiantati erano sufficienti ad evitare che si potessero commettere errori di base nella valutazione tecnica delle acquisizioni in essere? Come si poteva essere sicuri di effettuare in tutti i casi la migliore acquisizione fra tutte quelle possibili? Come si poteva concretamente salvaguardare l’esigenza di tutti i fornitori di avere le stesse condizioni di valutazione delle varie soluzioni di volta in volta presentate o acquisibili?

Le domande che ci si è posti, all’interno dell’Amministrazione, erano cruciali e le risposte determinanti per la sopravvivenza stessa di tutta l’azione di riforma impiantata. Il cambiamento in atto dipendeva anche da cosa si sarebbe fatto in tal senso.

Con particolare riferimento alla trasparenza, dalla diretta esperienza empirica accumulata, si ritiene

---

che l'utilizzo delle procedure telematiche di acquisto porti ad un suo tendenziale aumento, dovuto essenzialmente ai seguenti elementi:

- 1) accesso ampio ed uniforme alle informazioni senza discriminazioni;
- 2) standardizzazione delle procedure seguite (abbandono progressivo delle prassi);
- 3) tracciabilità e monitorabilità di tutti i contratti, interazioni e scambi di documento tra le parti;
- 4) minimizzazione dell'intervento discrezionale nella fasi di valutazione;
- 5) vantaggi indiscussi imputabili agli strumenti on line in senso stretto.

Tra gli ulteriori benefici, che in ogni caso debbono essere interpretati in un ottica di sistema, si devono citare anche i seguenti:

- l'accelerazione dei tempi di esecuzione delle procedure;
- la riduzione complessiva dei tempi del processo di acquisto;
- la riduzione non trascurabile degli oneri di gestione delle gare;
- la semplificazione dei processi;
- la certezza delle procedure seguite;
- la possibilità di avere un monitoraggio diretto e costante della spesa sostenuta;
- la crescita professionale e la responsabilizzazione degli addetti ai lavori;
- l'aumento della base potenziale dei fornitori;
- i risparmi sui prezzi di acquisto;
- la dematerializzazione della documentazione;
- l'aumento della cultura della collaborazione all'interno dell'organizzazione.

Ma un'analisi critica, effettuata direttamente sul campo, di quanto afferente e collegato ai processi di acquisizione adottati, ha portato alla luce una serie di nodi critici da affrontare con attenzione:

- la mancanza di una visione strategica che sia chiaramente ed efficacemente comunicata e che non dia adito a dubbi di sorta circa gli indirizzi di lungo periodo impostati e perseguiti;
- la mancanza, in diversi punti, di regolamenti attuativi specifici ancora necessari per regolamentare l'attività interna delle singole PPAA;
- la mancanza di un'adeguata comparazione di tipo tecnico, ma con particolare riferimento al contesto (tecnico, economico, strategico) dell'Amministrazione che effettua l'acquisizione;
- la mancanza di un'adeguata formazione e, soprattutto, riconoscimento professionale per chi opera nel settore delle acquisizioni di beni e servizi;
- l'attività di monitoraggio, valutazione e premialità per i dirigenti che incentivano l'adozione e l'utilizzo degli strumenti di e-Procurement;
- la difficoltà di utilizzo degli strumenti di e-Procurement, che sono centralizzate a volte non stabili ed alcune volte non così semplici da utilizzare;
- l'esistenza di legami "storici" fra fornitori e Pubbliche amministrazioni (soprattutto in alcuni casi dove la collaborazione è ultradecennale), legami difficili da "spezzare";
- il "digital divide" esistente fra le strutture tecniche delle varie Amministrazioni Pubbliche ed i fornitori, che talvolta la "fanno da padrone" arrivando a consigliare ad una PA non l'acquisizione migliore, ma quella più "conveniente" (sotto diversi profili) al fornitore che la suggerisce;
- il lato dell'offerta restio ad entrare in tali meccanismi per diversi motivi (paura di concorrenza, strutture del fornitore piccole per l'accreditamento, difficoltà di visione

---

degli strumenti intesi come meccanismi per “vendere nella PPAA”, eccetera).

Tra i nuovi strumenti resi disponibili dal sistema di e-Procurement, la Corte dei conti ha utilizzato molto sia il MEPA che le Aste Elettroniche. Cercheremo, brevemente, di illustrarne i motivi.

Il meccanismo delle aste non sempre può essere attivato, dipendendo dal tipo di acquisizione da effettuare, ed anche perché il sistema dinamico di acquisizione non presenta ancora le caratteristiche atti ad attirare le attenzioni della strutture di Corte dei conti.

Sicuramente il Mercato Elettronico della PA (MEPA) è uno strumento dinamico, che consente ai fornitori di abilitarsi, inserire e cambiare articoli, servizi offerti e prezzi in qualsiasi momento ed in cui prodotto e servizi sono presentati in cataloghi strutturati. Le Amministrazioni acquirenti possono effettuare ricerche di prodotti, confronti, richieste di preventivi ed acquisti direttamente dal catalogo. La facilità d'uso e la possibilità di trovarvi un identico prodotto/servizio che può essere venduto da più fornitori a condizioni diverse, come accade sovente in un mercato reale, e senza una pre-negoziazione da parte di Consip, sono due dei motivi alla base della sua diffusione di utilizzo quale strumento di acquisizione.

I fornitori possono presentare i propri cataloghi sul sistema in conformità a specifici bandi, pubblicati dalla Consip, per le diverse categorie merceologiche. Si tratta di un mercato che presenta alcune peculiarità importanti, quali:

- selettività, in quanto l'accesso e l'utilizzo è limitato a soggetti che hanno superato un processo di qualificazione basato sulla verifica del possesso di alcuni requisiti;
- specializzato, in quanto rivolto a soddisfare le esigenze procedurali ed amministrative specifiche della funzione di approvvigionamenti delle PPAA e delle imprese che con queste instaurano rapporti di fornitura;
- basato su un catalogo di prodotti abilitati, in quanto tutte le transazioni commerciali che si svolgono sul mercato hanno come oggetto beni e servizi offerti dai fornitori;
- è utilizzabile per acquisti di beni e servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario.

E' interessante notare che il MEPA, pur rappresentando uno strumento di forte innovazione, non modifica le regole giuridiche e commerciali che caratterizzano il processo di acquisto delle PPAA; in particolare resta centrale la relazione tra acquirente e fornitore. Tale fattore non sempre è da considerarsi in modo positivo, in quanto molto spesso i fornitori tendono non ad essere partner della PPAA, bensì vendor delle varie acquisizioni che la stessa PPAA effettua in una logica de-strutturata e senza un quadro unitario sottostante.

Vale a dire che tutta la componente relativa alla valorizzazione ed ottimizzazione delle acquisizioni nonché la contestualizzazione delle stesse con riferimento alla peculiarità specifiche della singola PA che effettua la transazione, non è fattibile attraverso il MEPA che, invece, per sue caratteristiche intrinseche presuppone che l'analisi esatta e la determinazione del fabbisogno faccia riferimento ad un procedimento separato. Infatti le funzionalità che lo strumento mette a disposizione sono:

- l'ordine diretto, in cui l'amministrazione può acquistare beni e servizi direttamente dai cataloghi;
- la richiesta d'offerta (RdO), che consente all'amministrazione di richiedere ai fornitori abilitati diverse ed ulteriori offerte aventi ad oggetto tutti i prodotti ed i servizi pubblicati a catalogo, per soddisfare specifiche esigenze.

La procedura MEPA della richiesta d'offerta è utilizzabile per richiedere più preventivi sullo stesso

---

prodotto/servizio a fornitori diversi, mettendoli in concorrenza fra loro e tentando di ottenere prezzi più vantaggiosi di quelli pubblicati a catalogo.

Tale considerazione è stata alla base dello sviluppo dell'ultima componente del "framework" impiantato in Corte dei conti per utilizzare gli strumenti di e Procurement nel contesto delle acquisizioni di beni e servizi.

Infatti, in riferimento al tipo di acquisizioni che mediamente compie la Corte dei conti e relativamente al comparto IT, la strutturazione del MEPA va bene per acquisiti di beni che siano, in un certo qual modo, standard (esempio postazioni di personal computer, stampanti, accessori, elettronica di consumo, device mobili, eccetera ...), che risponde a requisiti ben precisi e, soprattutto, abbastanza ben determinati. Tali esigenze possono anche essere soddisfatte efficacemente attraverso i Contratti Quadro (o gli Accordi Quadro) sviluppati da Consip per la varie amministrazioni.

Infatti, dal punto di vista merceologico, relativamente alla natura dei prodotti e dei servizi negoziabili sul sistema, il MEPA si qualifica come strumento di "general spending". La selezione delle categorie merceologiche è finalizzata a soddisfare le esigenze di acquisto di beni e servizi maggiormente diffuse nella PA, cercando di salvaguardare e bilanciare le esigenze di ampiezza (intesa come varietà delle tipologie di beni e servizi trattati) e profondità (intesa come assortimento di prodotti e servizi nell'ambito della stessa tipologia) di gamma.

In seguito a tali considerazioni è possibile, quindi, stabilire le principali caratteristiche che rende una categoria merceologica idonea ad essere attivata sul MEPA. Esse sono: frequenza di acquisto medio-alta; prevalenza di ordinativi di importo inferiore alla soglia comunitaria; che ci sia un'ampiezza dell'offerta in termini di numero dei fornitori; che le specifiche di acquisizione presentino una bassa complessità; che si possa essere una complementarietà o una confrontabilità con gli altri strumenti di acquisto (come le convenzioni o gli accordi quadro). Del resto il consolidamento del mercato elettronico, richiederebbe che si realizzasse una sorta di "network incrociato", ossia che si venga a creare e che si mantenga nel tempo, un livello di popolamento dell'offerta e di utilizzo da parte della domanda in grado di sviluppare la maggior partecipazione ed il maggior interesse possibile sia da parte delle aziende che da parte delle PPAA.

Qualora, invece, l'acquisizione fosse orientata a beni o servizi che necessitano di una fase preventiva di analisi e contestualizzazione precisa in riferimento alle specifiche esigenze espresse, allora risulta evidente che le caratteristiche del MEPA vanno integrate con altri strumenti atti ad approfondire tali requisiti. Per fare degli esempi, le acquisizioni dei sistemi di Storage Area Network, di sistemi di connettività centrale per data center, di sistemi di virtualizzazione non possono, per propria natura, essere ricondotti a connotazioni standardizzate tipicamente rintracciabili nel MEPA, perché necessitano di una fase di definizione ed analisi dei requisiti, fase complessa e talvolta laboriosa, che mal si presta ad essere "accelerata" ed innestata in un copione come quello alla base degli strumenti di e-Procurement, i quali, per caratterizzazioni e peculiarità, non prevedono fasi di analisi specifiche o valutazioni contingenti, stante la vastità di clienti cui tali strumenti sono destinati.

Per quanto attiene i risparmi ottenibili sul prezzo dalle PPAA, le caratteristiche del MEPA sono tali da rendere tale valutazione particolarmente complessa. Infatti l'eterogeneità e la diversificazione di offerte di prodotti e servizi presenti nel MEPA e la differente modalità di selezione (ordini diretti e richieste d'offerta) rende difficile definire un modello generale di analisi comparata tra i vari

---

prezzi di acquisto spuntati sullo strumento telematico e quelli ottenuti dalle PPAA con altri metodi e strumenti, anche non appartenenti all'e-Procurement. Le analisi condotte sulla specifica realtà in esame portano tendenzialmente a confermare un effettivo beneficio economico in termini di riduzione dei prezzi, legato soprattutto all'apertura del mercato ed alla conseguente maggior competitività e trasparenza.

Sempre in base all'esperienza acquisita, il pieno sviluppo dei benefici complessivi derivanti dall'adozione di meccanismi del MEPA richiede tempi di attuazione medio-lunghi, sia perché tendenzialmente i risultati ed i conseguenti benefici dell'utilizzo del MEPA non sono percepiti immediatamente dalle strutture e tendono a manifestarsi a distanza, soprattutto in base all'aumento di dimestichezza nell'utilizzo di tali strumenti da parte del personale addetto, sia perché esistono ancora problematiche, seppur minime, da superare per la piena adozione del dispositivo (problematiche culturali, tecniche, formative, legali, amministrative) la cui somma opera da deterrente per la piena diffusione del dispositivo.

Vi è da considerare, inoltre, che l'adozione di strumenti di e-Procurement, e del MEPA in particolar modo, consente di dare un impulso importante all'innovazione non solo della Pubblica Amministrazione, bensì anche dei fornitori che vi partecipano, ma con specifico riferimento a quelli di taglio medio-piccolo. Infatti i benefici riassumibili in maggiore trasparenza, maggiori risparmi, gestione del cambiamento valgono anche per i fornitori, oltre che per la PPAA aderenti/usufruenti del meccanismo, perché è indubbio che per un'azienda la partecipazione al MEPA rappresenta l'attivazione di un nuovo canale di relazione commerciale con la PA, con costi contenuti, che può anche tradursi in un recupero di competitività rispetto ai competitors, costituendo un'opportunità per evidenziare il valore aggiunto della scelta di un fornitore.

C'è anche da registrare come la partecipazione al MEPA di fornitori che abbiano avuto contatti di varia natura con l'Amministrazione Corte dei conti, abbia prodotto, come effetto collaterale, una sorta di "autoregolamentazione" spontanea del sistema dell'offerta per beni e servizi che fossero in un certo qual modo standardizzabili e/o confrontabili; in virtù di tale autoregolamentazione si è avuta anche una maggiore correttezza delle dinamiche relazionali con i vari fornitori in questione, attraverso la codifica e la trasparenza delle procedure adottate. Sembra, pertanto, che lo strumento di e-Procurement adottato, abbia apportato effetti benefici magari difficilmente quantificabili con criteri oggettivi, ma importanti sul piano etico, sul piano comportamentale, sul piano di correttezza dei rapporti, inducendo una spirale di effetti positivi che coinvolge sia le strutture dell'Amministrazione che quelle dei fornitori. Infatti sono drasticamente diminuite, se non addirittura scomparse, le richieste di "percorsi facilitativi" inerenti i processi di acquisizione provenienti in passato da vari fornitori e dirette verso le strutture della Corte dei conti, richieste intese, in un certo qual modo, a velocizzare le procedure o ad apportare quei correttivi all'acquisizione tali da consentire una maggiore rapidità delle conclusioni dell'iter; attraverso una differente organizzazione della struttura di acquisizione ed anche mediante l'utilizzo di mezzi e strumenti tecnologici quali quelli adottati nell'ambito dell'e-Procurement, si è contribuito a fare chiarezza sulle procedure adottate per le acquisizioni di beni e servizi, in tutti i soggetti e gli attori coinvolti nel processo, soprattutto nelle strutture dei fornitori, la cui qualità e maturità complessiva è aumentata. Pertanto non si registra più alcun fenomeno che apporta cambiamenti alla sostanza di beni e servizi da acquisire (variazione in quantità qualità o altre caratteristiche) causati dal rispetto "forzoso" dei meccanismi di acquisizione o dall'impianto di alcuni canali specifici di acquisizione

---

(es.: contratti in giacenza, residui di altre forniture, ecc.).

Tale concetto va esteso anche ad un quadro operativo, spinoso ed irto di implicazioni delicate, che riguarda, o meglio ha riguardato, azioni di pressione che le strutture dei vari fornitori hanno esercitato sulle strutture della Pubblica Amministrazione operanti nel quadro dell'acquisizione di beni e servizi, per cercare di far ricadere sul sistema pubblico la soluzione di incongruenze interne al fornitore stesso e da esso difficilmente sanabili. Ciò ha comportato, in passato, che la PPAA diverse volte ha dovuto "piegarsi" alle esigenze contingenti espresse dai fornitori, con particolare riferimento a quelli storicamente presenti nelle specifico contesto di riferimento o a quelli di dimensioni internazionali. Come effetto collaterale si aveva, sovente, una ripercussione, magari non prevista o non voluta, sulla qualità dell'acquisizione di beni e servizi (ridotta in quantità, variata in composizione, scomposta in lotti, aumentata in dimensioni e contenuti, eccetera).

Sostanzialmente il ricorso a strumenti di e-Procurement, unitamente ad una nuova strutturazione organizzativa ed una complessiva revisione dei processi di acquisto, hanno spostato, positivamente, il "focus" delle acquisizioni sulla effettiva qualità e sull'effettivo valore dei componenti l'acquisizione, consentendo alle strutture preposte di concentrarsi sulla sostanza dell'acquisizione, piuttosto che sulla forma o sul metodo.

#### **La specificità della Corte dei conti: il framework dedicato alle acquisizioni.**

Per migliorare la componente qualitativa delle acquisizioni e per fare in modo che esse apportino il maggior valore aggiunto possibile all'Amministrazione che la effettua, in Corte dei conti si è costituito ed adottato, come accennato precedentemente, una sorta di specifico framework dedicato alle acquisizioni.

Per la costituzione del nuovo framework si è tenuto conto di una serie di fattori abbastanza eterogenei fra loro. Si è partiti innanzi tutto, oltre che dalle considerazioni precedenti, anche da alcune peculiarità specifiche di seguito riportate.

Attraverso gli strumenti di e-Procurement a disposizione e con particolare riferimento al MEPA, si assume che le qualità intrinseca e le peculiarità dei beni e servizi a catalogo sia tale da soddisfare le richieste provenienti dalle varie PPAA; ciò è comunque un'assunzione molto forte, perché non è detto che sia sempre così, soprattutto se si prendono in considerazione particolari fattori dipendenti dalla contestualizzazione, cioè che facciano riferimento al particolare contesto, infrastrutturale e tecnologico, dell'Amministrazione richiedente. Ciò è ancora più evidente se tale contesto fosse soggetto a variazioni, anche notevoli o di una certa entità, per esempio a causa di processi di cambiamento o di ristrutturazione, che introdurrebbe la variabile temporale nelle valutazioni che sono connesse alla decisione di effettuare un'acquisizione.

Altra considerazione importante riguarda la reputazione dei fornitori coinvolti. A differenza del mercato delle imprese, le quali nelle loro politiche di acquisto prevedono l'attuazione del metodo della trattativa, le PPAA tipicamente nella loro scelta non hanno molte modalità a disposizione per tener conto della reputazione del fornitore, o meglio del potenziale fornitore. La differenza di contesto deriva anche dai limiti imposti dalla sovrastruttura regolamentare, che trova comunque ampie giustificazioni nel tentativo di eliminare o quanto meno di arginare fenomeni legati alla corruzione o ad essa riconducibili. Però si deve considerare che ignorare la reputazione dell'impresa potenziale fornitore, potrebbe avere conseguenze negative sull'acquisizione di beni e servizi; inoltre tali conseguenze sono amplificate quanto più è complesso l'oggetto dell'acquisizione, quanto più è

---

complesso da far “rientrare” nei canoni e nella formalità, abbastanza rigida, di un contratto. Valutando anche la sua reputazione, il fornitore avrebbe uno stimolo in più ad operare al meglio possibile ed a fornire prodotti e prestazioni di qualità elevata. Si avrebbe, in tal modo, il costituirsi di una catena positiva per la quale la costituzione di una buona reputazione dovrebbe essere un obiettivo da perseguire da parte delle imprese, che le porta a migliorarsi continuamente nel tempo perché tale azione sarebbe equiparabile all’esecuzione di un investimento in crescita di business. E’ evidente che tale strumento potrebbe anche ingenerare pericolose derive di cui un aspetto non affatto trascurabile potrebbe essere quello della costituzione di un “potere di lobby”; vanno pertanto evitati estremismi di utilizzo e meccanismi decisionali automatici. Vanno anche affrontati delicatamente i temi legati alle modalità concrete (indicatori) per esprimere la reputazione di un imprese ed i temi legati a quale soggetto debba fornire tale reputazione. Rimane, però, il concetto di base connesso alla premialità che dovrebbe essere accordata (o riconosciuta) a quei fornitori che dovessero eccellere in:

- qualità del lavoro svolto ed obiettivi conseguiti;
- rispetto del contratto (previsioni di spesa, tempi di consegna, eccetera ...);
- qualità dell’interazione con la PPAA;
- attenzione alla soddisfazione del cliente finale ed al rispetto degli oneri amministrativi.

Tali fattori, se non determinanti, si ritiene siano interessanti oltre che fortemente incidenti e si ritiene che debbano essere comunque valutati o quanto meno tenuti in considerazione.

Non si sta in questa sede proponendo la costituzione di un ferreo sistema di registrazione delle prestazioni valutative e di costituzione della reputazione delle imprese, bensì si sta proponendo un metodo per tenere in considerazione, nelle analisi e valutazioni attinenti un’acquisizione, quanto di buono un’impresa ha già apportato al sistema paese nel suo complesso, quindi non necessariamente afferente al solo contesto delle PPAA.

Le imprese dovrebbero iniziare a dare importanza alle valutazioni ricevute dalla PPAA con cui sono in contatto; un metodo per iniziare a diffondere tale pratica sarebbe quello di considerare tale valutazioni come parte integrante del processo di acquisizione di beni e servizi, attraverso non un meccanismo punitivo, bensì attraverso un meccanismo di concessione di benefici ed incentivi premianti. L’idea di base è quella che un sistema che fornisca incentivi forti raramente sarà costretto a punire comportamenti contrari agli obiettivi fissati, perché, almeno si spera, gli incentivi dovrebbero essere sufficienti per consigliare o spingere verso l’adozione comportamenti virtuosi.

Una tale azione di responsabilizzazione, che indubbiamente presuppone un grado di maturità complessivo del fornitore, contribuirebbe ad escludere dal sistema quegli attori che, alla lunga, non sono in grado di mantenere la qualità globale delle loro offerta o a comportarsi in modo virtuoso. Da tutto quanto riportato, all’interno della Corte dei conti, soprattutto negli ultimi anni, si è fatta forte la convinzione che una fase di analisi delle acquisizioni andasse condotta e che gli strumenti messi a disposizione dal sistema di e-Procurement andassero utilizzati pienamente e costantemente. In conseguenza di ciò, la Corte dei conti, in riferimento all’IT, si è dotata di punti di eccellenza nell’analisi tecnica delle varie acquisizioni. Tali punti di eccellenza sono stati organizzati in una sorta di struttura, seguendo le indicazioni esistenti per quanto concerne la tematica del Technical Management presente nel framework ITIL (IT Infrastructure Library, best practice di livello mondiale dedicata alla gestione delle infrastrutture IT ed alla gestione del ciclo di vita

---

dei servizi erogati da tali infrastrutture IT). Del resto potersi districare fra progressi tecnologici, definizione di nuove tecnologie e paradigmi architetture, problematiche di integrazione con le tecnologie esistenti, preparazione al cambiamento operativo richiede risorse dotate di alta competenza e professionalità, omogeneamente composte ed amalgamate in una struttura di competenza tecnica, ma che abbia ben chiare le esigenze e gli obiettivi posti dall'Amministrazione e che risponda solamente a logiche di efficientamento dell'intero comparto IT, scevra da qualsivoglia condizionamento o considerazione, seppur legittima, aperta a suggerimenti, dialettica, apprendimento e confronto.

Attraverso tale struttura si contattano i fornitori che operano sul mercato in riferimento all'oggetto specifico di una determinata acquisizione di beni o servizi. Per la scelta dei fornitori ci si avvale di molte informazioni (quelle dei siti di valutazione o delle società di analisi di mercato, quelle provenienti dalle apposite strutture di Consip, quelle derivanti da precedenti esperienze analoghe sia interne alla Corte dei conti sia appartenenti ad altre realtà della Pubblica Amministrazione, eccetera).

I fornitori vengono ricevuti separatamente ed ad ognuno di essi viene spiegato il contesto di intervento e l'idea che sta alla base di una futura acquisizione, idea che può essere anche basata su esigenze o requisiti da soddisfare, ma che potrebbe anche non avere indicatori rigidi da considerare (ed in genere non li ha). In tale fase, comunque, vengono illustrati chiaramente gli obiettivi che si intende conseguire. E' importante precisare che, in questo stadio del processo, l'acquisizione non è per nulla definita. In base alle informazioni fornite, si chiede al fornitore se è interessato a sviluppare, sull'idea illustrata, un "progetto" (o meglio una soluzione completa) di senso compiuto e finalizzato a consentire alla Corte dei conti di raggiungere gli obiettivi indicati in fase di interazione iniziale. Si chiede anche, al fornitore, qualora lo ritenesse opportuno, di variare gli obiettivi indicati, qualora lo ritenga opportuno o addirittura necessario, nella consapevolezza che anche in fase di determinazione dei requisiti è possibile commettere errori. Si lascia ampia libertà, pertanto, a ciascun fornitore di arrivare al risultato finale oppure ad un risultato anche ritenuto migliorativo, compatibilmente, però con i fattori contestuali espressi (tempi, costi, risorse, vincoli, eccetera). E' importante che tale compatibilità non rappresenta in nessun caso un vincolo, piuttosto un'indicazione da seguire. Ogni fornitore, pertanto, potrà liberamente presentare la propria "ricetta", completa però del dettaglio operativo di lavorazione degli ingredienti, purché finalizzata al conseguimento degli obiettivi fissati. La soluzione presentata sarà attentamente valutata dalle strutture competenti indicate in precedenza, in modo aperto e con il supporto del fornitore che l'ha presentata, dando la possibilità di spiegare eventuali incongruenze o inesattezze. Si chiede al fornitore di sostenere l'impegno di formalizzare il progetto secondo i propri standard qualitativi interni e secondo il proprio metodo di lavoro, rimanendo a disposizione per ogni eventuale chiarimento fosse richiesto o si ritenesse necessario acquisire (da parte dei fornitori). Una volta pervenuti gli elaborati costituenti la soluzione prospettata da ciascun fornitore, viene condotta una fase di confronto (tecnico) volta alla determinazione di quale possano essere gli sviluppi migliori dell'idea originariamente espressa, anche se tali sviluppi dovessero non essere pienamente confacenti con gli obiettivi iniziali. Il concetto base è quello che le idee vanno prima capite per poter essere valutate, criticate o escluse. Per capire le idee, esse vanno anche confrontate fra loro al fine di verificare come le diverse interpretazioni dei fornitori possano apportare valore all'Amministrazione, sotto forma di sfumature non previste o nuovi scenari prospettati.

---

Per gli elaborati tecnici considerati confacenti alle richieste espresse (o per quelli che comunque dovessero presentare dei contenuti tecnici degni di essere considerati), se ne chiede la formalizzazione in termini di:

- elencare le varie componenti necessarie all'implementazione del progetto;
- ottenimento della valutazione economica complessiva del "pacchetto" che scaturisce dal progetto che lo stesso fornitore ha presentato;
- determinazione delle condizioni operative di esecuzione del progetto;
- indicazione delle pre-condizioni (eventuali) e delle post-condizioni (eventuali) rispetto all'implementazione del progetto presentato.

Dopo aver acquisito le informazioni indicate, si può prendere la decisione relativa alla selezione di quale debba essere il progetto (o la soluzione) da implementare. In tale fase si evidenzia, in base all'esperienza accumulata, anche se ci fossero, eventualmente, le condizioni di non attuabilità di nessuno dei progetti presentati; ciò è un forte indicatore di non completa sostenibilità dell'idea originaria alla base dell'iniziativa. Tale indicazione deve essere molto "asettica" e scevra di condizionamenti: non si deve fare un'acquisizione forzata per venire incontro ad esigenze non complete o addirittura fuorvianti!

Qualora, invece, si pervenisse alla scelta di un determinato progetto, si passa all'esame delle modalità di esecuzione delle fasi di acquisizione vera e propria, prendendo in considerazione tutte le modalità possibili ed attuabili, valutando i fattori "pro" e "contro", ben determinati ed individuati.

Giunti a tal punto nel processo di valutazione dell'acquisizione, si è consapevoli di aver acquisito sufficienti elementi tecnici di discussione delle varie soluzioni e, in modo particolare, si è consci di aver acquisito tutti, o quanto meno la maggior parte, gli elementi tecnici in base ai quali poter concretamente decidere quale linea tecnologica seguire e quali implicazioni esse potrebbe avere, determinando, in tal modo, anche ripercussioni sul piano complessivo delle acquisizioni.

Dopo tale passaggio si è, o almeno si presume di essere, nelle migliori condizioni operative possibili per eseguire materialmente l'acquisizione, sulla base di un dettaglio sia tecnico che operativo ben definito e, soprattutto, discusso, condiviso ed approvato.

Con particolare riferimento al contesto specifico della Corte dei conti, stante la sua "dimensione IT", si è constatato che gran parte delle acquisizioni, almeno quelle più delicate e complesse, è stato possibile effettuarle sul mercato elettronico (MEPA), attraverso gare elettroniche, sfruttandone in pieno le sue caratteristiche derivanti dalla pluralità di fornitori presenti.

Attraverso le richieste d'offerta o il meccanismo delle gare elettroniche, si è potuto spostare il fulcro dell'acquisizione sulla competizione economica e sul ribasso dei prezzi offerti, avendo la consapevolezza, comunque, della salvaguardia tecnica di ciò che si andava ad acquistare, perché i singoli componenti dell'acquisizione sono stati fissati dopo attenta fase di analisi e riflessione.

In base all'esperienza accumulata, si può affermare che, pur essendo possibile effettuare miglioramenti o perfezionamenti del metodo indicato, esso consente di tenere in debita considerazione: il contesto specifico (temporale, tecnico, operativo) relativo all'Amministrazione; la reputazione del fornitore; il confronto fra la pluralità di posizioni esistenti; l'aderenza tecnica rispetto alle evoluzioni del mercato di riferimento; il soddisfacimento dei reali intendimenti espressi dall'Amministrazione.

---

## 6. Conclusioni e prospettive future

La Pubblica Amministrazione italiana deve guardare al panorama internazionale dell'IT con notevole interesse, conscia del valore intrinseco aggiuntivo che esso può fornire all'organizzazione interna di ciascuna PA, che, di contro, deve assicurare che il proprio patrimonio informativo soddisfi i requisiti di qualità, affidabilità e sicurezza, così come avviene per tutti i beni costruiti, ad esempio, da un'azienda che produca su larga scala e con processi industrializzati.

Per espletare ciò, il management deve ottimizzare l'uso delle risorse disponibili, con specifico riferimento alle risorse IT (es.: Sistemi applicativi, informazioni, infrastrutture, ecc.) ed al personale. Per far fronte a tali responsabilità, come pure per perseguire i propri obiettivi, il management deve conoscere lo stato dell'architettura informatica della propria organizzazione e decidere quale livello di governo e di controllo intenda assicurare. Perché l'IT sia in grado di erogare i propri servizi con successo rispetto ai requisiti aziendali, il management deve adottare un modello di controllo e sviluppo per il proprio IT. Il modello che dovrebbe essere adottato prevede l'individuazione di un collegamento con i requisiti aziendali, la strutturazione delle attività IT secondo un modello di processo generalmente accettato, l'identificazione delle principali risorse IT su cui fare leva, l'individuazione del livello di controllo atteso, collegando obiettivi tipici aziendali con quelli del reparto IT, fornendo metriche e modelli di strutturazione per misurare il perseguimento di questi obiettivi, identificando le responsabilità attribuite alle persone di riferimento dei processi aziendali e dei processi IT.

Inerente l'argomento relativo all'allocazione delle risorse, molto importante, il tema principale che la Pubblica amministrazione dovrà perseguire sempre più in futuro è sicuramente quello relativo da un lato al miglioramento della collocazione delle risorse in dotazione, dall'altro quello di un migliore utilizzo delle risorse medesime, non perseguendo solo risparmi fini a se stessi. Infatti il processo di digitalizzazione della PA non deve essere solamente adeguamento tecnologico degli strumenti utilizzati, bensì costituire una potente leva per ripensare razionalmente i modelli informativi ed i servizi offerti a cittadini, imprese, professionisti.

Quello a cui si dovrebbe puntare è la nascita di una sorta di piattaforma comune e condivisa fra enti che perseguono gli stessi fini (es.: Istituzionali, politici, di business, ecc...) che porti alla nascita di un "burocrazia digitale" intesa in un'accezione positiva, cioè come una componente capace di garantire risparmi ed, allo stesso tempo, offrire servizi efficienti e di qualità, innovando i procedimenti lavorativi così da liberare risorse preziose da destinare al miglioramento ed all'incremento dei servizi stessi. Il perseguimento dei medesimi fini è un elemento catalizzatore degli interessi da conseguire ed aggregatore degli sforzi da approfondire perché fa sì che gli interessi dei vari soggetti (es.: Enti, Istituzioni, ecc.) coincidano, che le barriere di diffidenza ed incomunicabilità crollino, che si instaurino progetti di condivisione di idee e collaborazione fattiva. Si ipotizza una sorta di consorzio fra gli Enti di carattere Costituzionale (ENCO) che, pur rimanendo nell'ambito della Pubblica Amministrazione italiana (ENCO.PA), possa promuovere rinnovamento nell'offerta dei servizi pubblici in un'ottica di utilità sociale: ogni euro investito in nuove tecnologie deve essere reinvestito anche nel sociale con il duplice obiettivo di migliorare la qualità della vita dei cittadini e contribuire alla crescita economica e culturale. Tale consorzio deve essere tale da vedere la tecnologia come un mezzo per automatizzare delle azioni singole e non come il fine da perseguire, che promuova investimenti su infrastrutture digitali, ma anche

---

su governance almeno in pari misura, su dematerializzazione documentale, su semplificazione ordinamentale e procedurale, su innovazione e ricerca. La condivisione di risorse IT (sia fisiche sia logiche, sia risorse IT che figure professionali, sia analisti che gestori di infrastrutture, sia esperienze che riusi) unitamente ai risparmi conseguenti da tale condivisione possono essere sicuramente annoverati come fattori positivi associabili all'iniziativa. E fra le condivisioni possibili ed auspicabili vi è certamente quella inerente l'adozione di processi di acquisizione simili che privilegino il sistema dell'e-Procurement, dopo attenta analisi valutativa di quanto necessario oppure opportuno acquisire.

E' indubbio che le PPAA rivestano un ruolo di primo piano come motore dell'economia nazionale. Le amministrazioni pubbliche richiedono una quantità di beni e servizi al mercato tale da riuscire ad orientare l'offerta complessiva del sistema economico. Tale fattore non può essere in alcun modo trascurato, bensì va analizzato a fondo perché da esso deriva anche una grande responsabilità della Pubblica Amministrazione nei confronti del sistema paese e del tessuto economico e sociale.

L'impatto sul mercato si comincia ad avere già esaminando le categorie merceologiche. Infatti se la domanda delle Amministrazioni Pubbliche dovesse avere, ad esempio, un elevato contenuto tecnologico, tale fattore contribuirebbe a far sì che i vari fornitori adeguino l'offerta a tale domanda. Lo stesso vale qualora la domanda di beni e servizi proveniente dalle PPAA dovesse avere una connotazione di innovazione.

Inoltre se le amministrazioni pubbliche nel loro complesso fossero efficaci nello scegliere i fornitori con logiche chiare e criteri criticabili, ma conosciuti e condivisibili, questi ultimi sarebbero sempre più spinti all'efficienza ed orientati ad offrire qualità e valore ai loro clienti, perché capirebbero di essere in un ciclo virtuoso di creazione di valore. Bisogna pertanto avviare una serie di azioni e processi per far sì che la Pubblica Amministrazione, attraverso le sue scelte ed il suo operato, costituisca un esempio di trasparenza ed efficacia e diventi uno stimolo per tutti i fornitori. In caso contrario le imprese non avranno interesse ad investire in qualità: esse punterebbero solamente alla riduzione dei costi per assicurarsi rendite di posizione, puntando addirittura ad avere buoni uffici legali che siano in grado di sfruttare eventuali contenziosi, ad assicurare la mera correttezza formale dell'operato a detrimento dell'efficienza della prestazione complessiva, tutte azioni che si verificano tipicamente quando i progetti esecutivi sono carenti e quando lo "spread" di comunicazione fra PPAA e fornitori è elevato. L'azione delle PPAA deve essere tecnicamente forte, i processi di acquisizione devono essere chiari, ben definiti e conosciuti da tutti i soggetti; ed è indubbio che l'intero "sistema" di e-Procurement vada in questa direzione.

Per rafforzare tale concetto, l'e-Procurement deve essere inteso come strumento da utilizzare nel quadro di una logica di intervento ben definita e non deve esso stesso definire la logica (parafrasando e fatte le debite proporzioni sarebbe come dire che l'utilizzo di uno strumento di pagamento possa pregiudicare o condizionare l'acquisto di ciò che serve o di ciò che è necessario). Lo strumento, invece, deve in ogni caso ed in ogni momento essere di ausilio e supporto per la fase di acquisizione, agevolando le operazioni qualora ci siano le condizioni operative per farlo, abbassando la complessità intrinseca delle operazioni pratiche di acquisizione, ma sempre nel pieno rispetto delle regole e delle normative vigenti. Di contro l'utilizzatore di tale strumento è bene rifletta e si ponga delle domande radicate qualora rilevi che l'utilizzo di tali strumenti non agevola l'operazione che si vuole effettuare, perché forse l'operazione stessa è da ripensare o strutturare meglio. Essendo uno strumento, la sua azione deve essere ben compresa, onde evitare

---

che lo si possa utilizzare in modo non appropriato; in tal caso non solo lo strumento sarebbe inefficace, ma costituirebbe persino motivo di ostacolo all'azione che si vuole intraprendere.

Comunque l'azione assolutamente positiva di quanto riportato in precedenza è, senza dubbio, lo "scardinamento" di quei costrutti, retaggio del passato, che si basavano sulla coltivazione di relazioni (pubbliche o private, più o meno trasparenti), costrutti che inficiavano fortemente la reputazione e la credibilità di tutti i soggetti e gli attori in esso coinvolti. Per avere una vaga idea dell'importanza di quanto riportato, basti pensare a che implicazioni ci sarebbero qualora si guardasse al mercato europeo nel suo complesso di beni e servizi e non più solamente al piano nazionale.

Infatti sia a livello europeo che internazionale, nel più ampio ambito di attuazione dei piani di e-Government, nel quadro del tema delicato della razionalizzazione della spesa pubblica, l'e-Procurement riveste certamente un ruolo chiave sia per agevolare la modernizzazione delle PPAA che per aumentare la loro efficienza. Ma gli strumenti e le pratiche messe a disposizione dall'e-Procurement possono essere utilizzati efficacemente per il monitoraggio della spesa sostenuta. Del resto l'importanza e l'impatto che gli strumenti informatici e telematici di acquisto di beni e servizi possono avere sull'intera "macchina pubblica" deriva dalla considerazione relativa alla percentuale che gli appalti pubblici rappresentano rispetto al PIL dei paesi di riferimento e dalle semplici considerazioni che scaturiscono dall'esame dei molteplici effetti positivi e benefici che essi apportano all'attuazione del cambiamento delle PPAA.

Uno dei principali cambiamenti che si auspica accada, riguarda il complesso meccanismo di "aggregazione delle PPAA". Con quanto fin qui realizzato in termini di e-Procurement ci si è spinti molto sulla tematica volta all'aggregazione delle domanda di beni e servizi delle varie PPAA; una volta aggregata la domanda, i fornitori hanno adeguato le offerte tenendo conto di questa "domanda allargata e consociata" così ottenuta e da ciò, oltre che dagli altri aspetti analizzati in precedenza, sono derivati cospicui risparmi in termini di spesa complessiva sostenuta (consociando la domanda, la spesa è stata benevolmente influenzata da ciò ed è aumentata in misura inferiore rispetto a quanto sarebbe accaduto se il meccanismo di aggregazione non fosse stato attivato). Quello che ci si auspica è che le PPAA prendano pienamente coscienza del loro effettivo potenziale, soprattutto in termini prettamente tecnici. L'aggregazione dovrebbe avvenire non solo per la domanda, ma anche per le tecnologie, per i data center, per gli obiettivi da conseguire, per la visione del quadro evolutivo, per le risorse già in essere e per le risorse da procurarsi. Sostanzialmente dovrebbe avvenire un'aggregazione della strategia complessiva alla base dell'evoluzione dei sistemi informatici, una sorta di Centro Unico dei Servizi (una sorta di CUS@PA) che possa essere valido ed efficace ad indirizzare le politiche di sviluppo, ma anche capace di offrire servizi omogenei e razionali, ottimizzati e centrati sulle effettive necessità dell'utenza finale (che molto spesso coincide con il cittadino, mattone fondamentale della Stato di cui le PPAA ne sono l'emanazione).

Se le PPAA fossero percepite come un'aggregazione unitaria, la "forza" relativa che esse avrebbero sul mercato (non solo interno, ma anche europeo e mondiale) sarebbe incalcolabile.

Per quanto attiene i meccanismi di incentivazione dei fornitori legati alla loro reputazione basata sul buon comportamento in termini di prestazioni complessive, vi è da segnalare che l'adozione di un tale meccanismo (anche se il termine potrebbe insinuare l'esistenza di costrutti automatici assolutamente non previsti) potrebbe incorporare ed inglobare l'attuale sistema basato

---

su “relazioni” che, molto spesso, non trova fondamenti oggettivi o che potrebbe lasciar adito all’esistenza di zone d’ombra nel rapporto PA – fornitori. La proposta della considerazione della reputazione complessiva di un fornitore, che andrebbe analizzata e sviscerata adeguatamente, va nella direzione di far piena luce su tutto il complesso sistema delle relazioni, cercando di “premiare” quelle “sane”, di non lasciar dubbi di sorta, di spingere i fornitori a fregiarsi delle valutazioni positive accumulate.

Addirittura si potrebbe ipotizzare la creazione di un network delle PPAA (una sorta di facebook@PA) nel quale si possa riversare dati, informazioni, impressioni, valutazioni sui fornitori e nel quale ci si possa scambiare impressioni, parere e giudizi su forniture, acquisizioni, tecnologie, esperienze, realtà osservate, modalità di gestione, condividere nuovi progetti e nuove idee, in modalità “smart” e senza l’attuazione dei protocolli formali che spesso irrigidiscono i rapporti fra le varie PPAA fra loro, ostacolando, di fatto, la circolazione delle nuove idee e di nuove linee evolutive.

Forse, quello di cui si ha realmente bisogno, è il passaggio alla PA 2.0, intesa come una PPAA che sappia dialogare e rapportarsi effettivamente con la società che le sta intorno.

## Bibliografia

- Gatti - Il D.P.R. 101/2002 e gli acquisti in rete della p.a., Simone, 2002.
- Calì, Perrotin - Il marketing d’acquisto: strategie e tattiche. L’impatto dell’e-procurement, Franco Angeli, 2002.
- Albano, Dini, Spagnolo - “Strumenti a sostegno della qualità negli acquisti pubblici”, Quaderni Consip, N.1-2008.
- Ridolfi - Il nuovo CAD – Commenti e prospettive – Fondazione SIAV Academy – 2011
- Jurina - e-Procurement e marketplace negli acquisti della Pubblica Amministrazione: influenze su risultati e comportamenti di Enti e fornitori. Il caso CSI Piemonte – 2011 - (risorsa elettronica)
- Ventriglia, Esposito - Il sistema di e-procurement della pubblica amministrazione. Focus sul Mercato Elettronico della P.A. – CNR,MEF, Consip – 2012 - (risorsa elettronica).
- Luca Buccoliero - Il governo elettronico – Editore tecniche nuove - 2009.
- Barbiero, Spagnolo, Osimo - L’ e-Procurement nella Pubblica Amministrazione: guida pratica all’acquisto online di beni e servizi, Maggioli, Rimini, 2001
- Bertelé - Governare l’ICT per innovare il business, come allineare tecnologie e business per creare valore, Il Sole 24 Ore, Milano, 2008
- Bertelé, Rangone - L’ e-Procurement nella Pubblica Amministrazione italiana: innovare la gestione degli acquisti, Osservatorio e-Procurement nella PA, Quaderni AIP, Milano, 2006
- Bertelé, Rangone - L’e-Procurement nella Pubblica Amministrazione: il grande salto, Osservatorio e-Procurement nella PA, Quaderni AIP, Milano, 2007
- Foà, Fascio - L’accordo quadro negli appalti pubblici tra nuove tecniche di committenza e modelli contrattuali aperti – Baudino ed associati – 2007.
- Bertini, Sciandra - Implicazioni teoriche dell’e-Procurement ed analisi del modello adottato dalla PA italiana, 2001, risorsa elettronica

- 
- Astrid Associazione per gli Studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche - Federalismo informatico e rinnovamento delle istituzioni: dieci tesi sull'e-Government.
  - Decreto del Presidente della Repubblica n.101/2002. Regolamento recante criteri e modalità per l'espletamento da parte delle amministrazioni pubbliche di procedure telematiche di acquisto per l'approvvigionamento di beni e servizi.
  - Direttiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.
  - Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163 - "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE".
  - CAD - Codice dell'Amministrazione Digitale - Decreto Legislativo n. 82/2005 e D. Lgs. n. 235/2010 (riforma del CAD) oltre alle modifiche ed integrazioni introdotte dal decreto-legge 22 giugno 2012 n. 83 e 6 luglio 2012 n. 95.
  - Decreto Legislativo 196/2003 - Codice in materia di protezione dei dati personali.
  - Legge n. 241/1990 - Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.
  - Decreto Legislativo n. 150/2009 - "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni."
  - Legge n. 150/2000 - Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni.
  - Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa – DPR 445 del 28 dicembre 2000.
  - Deliberazione AIPA N. 51/2000 su "Regole tecniche in materia di formazione e conservazione di documenti informatici delle pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 18, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513" del 23 novembre 2000.
  - Deliberazione AIPA N. 42/2001 su "Regole tecniche per la riproduzione e conservazione di documenti su supporto ottico idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali - articolo 6, commi 1 e 2, del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445" del 13 dicembre 2001.
  - Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri sulla gestione informatica dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni del 28 ottobre 1999.
  - Direttiva del Ministro per l'innovazione e le tecnologie su "Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione" emanata il 21 dicembre 2001.
  - Direttiva del Ministro per l'innovazione e le tecnologie sulla trasparenza dell'azione amministrativa e gestione dei flussi documentali emanata il 6 dicembre 2002.
  - DigitPA – Linee guida per l'adozione del protocollo informatico e per il trattamento informatico dei procedimenti amministrativi.
  - Decreto Sviluppo: DL 22 giugno 2012 n.83, convertito dalla legge 7 agosto 2012 n.134.
  - Decreto attuativo dell'Agenda Digitale - Disposizioni urgenti per l'Agenda digitale italiana

---

e le start up innovative e ulteriori disposizioni per la crescita e lo sviluppo del Paese – 2012.

- Secondo decreto Crescita 2.0 – 2012.
- Legge 7 giugno 2000, n. 150 - “Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni” - pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 136 del 13 giugno 2000.
- Legge 14 gennaio 1994, n.19 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti - (GU n. 10 del 14-1-1994).
- Legge 14 gennaio 1994, n. 20 - Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti - (Pubblicata nella G.U. 14 gennaio 1994, n. 10).
- Bentivogli, Casadio, Cullino, Fabrizi - Concorrenza e trasparenza nel mercato delle opere pubbliche locali: un’indagine empirica, Economia e Politica Industriale, 2007.
- M. Castells – Galassia Internet – Feltrinelli Milano - Ed. 2006.
- Lo Stato trasparente - Linked open data e cittadinanza attiva – Francesca Di Donato – Edizioni ETS Pisa 2010.
- Iaselli - L’e-Procurement: l’acquisizione di beni e servizi della P.A. nel quadro del piano di e-Government, Liguori, Napoli, 2005
- Andersen - e-Government in azione: tecnologie e cambiamento nel settore pubblico, Angeli, Milano, 2005
- Colangelo - Spend management e procurement management la gestione della domanda interna e degli acquisti per migliorare i risultati aziendali, Angeli, Milano, 2005
- Bailey - Metodi per la ricerca sociale, vol. 4 - l’analisi e l’interpretazione dei dati, Il Mulino, Milano, 2006
- Codagnone - Benchmarking online public services, RSO, IDC, Milano, 2008
- Cucciniello, Nasi - L’attuazione dell’e-government in Italia: retorica o realtà?, white paper OCAP n. 4, Egea, Milano 2007
- Davenport - Innovazione dei processi, riprogettare il lavoro attraverso l’IT, McGraw-Hill, Milano, 1994
- Laudon - Management dei sistemi informativi, Pearson / Prentice Hall, Milano, 2006
- Lin, Hsien - Online procurement, implementation and managerial implications (risorsa elettronica)
- Mechling - e-Commerce: e-Government and procurement reform, in Atti del seminario e-Government ed innovazione dei servizi della pubblica amministrazione (a cura di) Ministero del Tesoro, del Bilancio e della P.E., Roma, 2000
- Mele - Information & communication technology nella pubblica amministrazione - Managerialità, Innovazione e Governance. La pubblica amministrazione verso il 2000, Aracne, Milano, 2000
- OECD - The e-government imperative – OECD – Paris - 2003
- Ramenyi, Money, Bannister - The effective measurement and management of ICT costs and benefits – Elsevier – Amsterdam - 2007
- Rizzotto, Brugnera - Regione Lombardia: modello di innovazione del territorio - IDC white paper – Milano - 2008

- 
- Roche - Are you ready for e-procurement? - in Strategic Finance - Luglio 2001
  - Sarzana di Sant'Ippolito - L'e-Procurement pubblico, in e-Government: profili teorici ed applicazioni pratiche del governo digitale, Piacenza, La Tribuna, 2003
  - Wittig - A strategy for improving public procurement, in 9th International Anti Corruption Conference, Papers IACC, 1999.

## Siti web consultati

- [www.agendadigitale.eu](http://www.agendadigitale.eu)
- [www.acquistinretepa.it](http://www.acquistinretepa.it)
- [www.albofornitori.it](http://www.albofornitori.it)
- [www.innovazione.gov.it](http://www.innovazione.gov.it)
- [www.consip.it](http://www.consip.it)
- [www.sistemapiemonte.it](http://www.sistemapiemonte.it)
- [www.forumpa.it](http://www.forumpa.it)
- [patrimonioacquisti.formez.it](http://patrimonioacquisti.formez.it)
- [www.censis.it](http://www.censis.it)
- [www.appaltiinlinea.it](http://www.appaltiinlinea.it)
- [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)
- [www.governo.it](http://www.governo.it)
- <http://ue.eu.int>
- <http://ec.europa.eu>
- [www.peppol.eu](http://www.peppol.eu)
- [www.digitpa.gov.it](http://www.digitpa.gov.it)
- [www.empulia.it](http://www.empulia.it)
- [www.intercent.it](http://www.intercent.it)
- [www.sardegncat.it](http://www.sardegncat.it)
- [www.centraleacquisti.regione.lombardia.it](http://www.centraleacquisti.regione.lombardia.it)
- [www.ski.dk](http://www.ski.dk)
- [www.nua.ie](http://www.nua.ie)
- [www.i-faber.com](http://www.i-faber.com)
- [www.unesco.org](http://www.unesco.org)
- [www.peppol.eu](http://www.peppol.eu)
- [www.eurosportelloascoli.eu](http://www.eurosportelloascoli.eu)

