

REGIONE CAMPANIA

ASSESSORATO ALL'UNIVERSITÀ E RICERCA SCIENTIFICA, INNOVAZIONE TECNOLOGICA E
NUOVA ECONOMIA, SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICA, MUSEI E BIBLIOTECHE

**Avviso per la presentazione di progetti di e-government
da parte di aggregazioni composte da ee.ll. campani con
numero totale di abitanti non inferiore a 100.000 in
grado di migliorare sia l'organizzazione interna dei
singoli enti che l'erogazione di servizi ai cittadini ed alle
altre P.A.**

(Burc n.48 del 3 agosto 2009)

PROGETTO ESECUTIVO

SOMMARIO

1. FINALITÀ GENERALI DELL'INTERVENTO	3
1.1. Il quadro istituzionale di riferimento	3
1.2. Gli obiettivi strategici di innovazione nella Pubblica Amministrazione Locale	4
1.2.1. L'effetto sinergico della condivisione degli interventi	7
1.3. Le opportunità di contesto: la Società dell'Informazione in Campania nel periodo di programmazione 2007/2013	7
2. L'AGGREGAZIONE DI PROGETTO	9
2.1. Analisi della domanda	9
2.1.1. Ricognizione interventi in fase di avvio	10
2.1.2. Tipologia dei servizi previsti dall'Avviso regionale	11
2.1.3. Rilevazione del fabbisogno di servizi	12
3. SOSTENIBILITÀ GESTIONALE	15
3.1. Modello organizzativo	15
3.2. Modalità di gestione degli intervento	15
3.3. Criteri di governance interna ed esterna	17
4. ATTIVITÀ PER L'AVVIO E LA GESTIONE ORDINARIA E ANALISI COSTI-BENEFICI	19
4.1. Struttura e ripartizione dei costi e dei ricavi	19
4.2. Piano di lavoro	20

1. Finalità generali dell'intervento

1.1. Il quadro istituzionale di riferimento

La Pubblica Amministrazione è stata oggetto negli ultimi anni di un impressionante numero di interventi normativi, tendenti a migliorarne efficienza e ridurre gli sprechi. Purtroppo, raramente si vedono risultati concreti, tali da incidere, sia sui processi interni che sulla qualità dei servizi per i cittadini.

Nei dieci anni dalla Bassanini 1 (L.58/97) che rese valido il documento elettronico, dando praticamente il via all'informatizzazione dei procedimenti, purché conforme alle regole tecniche da emanare successivamente, si sono conseguiti dei risultati decisamente "tiepidi".

Le fondamenta del procedimento amministrativo elettronico dovevano partire dal protocollo informatico (Dpr 428/98 che è stato abrogato dal Dpr 445/00 e infine, almeno in parte dal D.Lgs. 82/05), visto, nella strategia degli ideatori-innovatori come uno strumento che avrebbe dovuto introdurre, a partire dal nucleo minimo, la gestione informatica dei procedimenti amministrativi, la dematerializzazione dei documenti, l'interoperabilità tra amministrazioni e la trasmissione elettronica dei documenti dematerializzati.

Come risultato, le amministrazioni che già usavano nella maggioranza un "protocollo informatizzato" ora utilizzano il nucleo minimo del protocollo informatico e utilizzano carta, inchiostro, bolli e francobolli per i procedimenti amministrativi che per questo non sono migliorati né tantomeno ottimizzati. Mentre rimangono amministrazioni pubbliche che continuano a usare il classico "registro manuale" del protocollo.

Ciò nonostante si è continuato a imporre strumenti tecnologici sempre più complessi (firma digitale, carta d'identità elettronica, carta nazionale dei servizi, posta elettronica certificata, ecc) senza dare precise indicazioni sul loro utilizzo né tantomeno valutare il reale impatto organizzativo ovvero supportarne il necessario cambiamento.

In sostanza, delle tante dette e disdette normative, si sottolinea una costante: tutte le innovazioni "significative" sono state dettate con la stessa formula della prima "Bassanini" ovvero con un "seguirà il regolamento di attuazione".

Non che di regolamenti non ce ne siano stati ma, ironia della sorte, il regolamento di attuazione era quasi sempre anteriore alla normativa.

Ad oggi, abbiamo tante nuove norme sulla firma digitale e sulla dematerializzazione ma il regolamento è ancora quello del 2004, partorito dopo 3 anni dal Dpr 445/00 che ha, fatto fino ad allora, riferimento al regolamento del 1998.

Come per la carta d'identità elettronica, obbligatoria per legge dal 1.1.2006 (art.7-vicies ter comma 2 del Dl. 31 gennaio 2005, n.7 convertito in legge n.43 del 31/03/2005), ma lasciata alla libera interpretazione di Comuni, purché, come impone la nuova L. 69/09, sia "tecnicamente possibile e senza costi aggiuntivi, né per la finanza pubblica, né per gli utenti".

Ma anche la parte ritenuta "funzionante" ovvero il sistema di interscambio anagrafico INA-SAIA suscita dei seri dubbi di coerenza: come mai, nonostante tale sistema, i Comuni sono obbligati a comunicare le variazioni anagrafiche, oltre che al sistema INA-SIA, anche e in forma cartacea a tutte le altre istituzioni (Asl, INPS, ecc.)? Come mai si fa tanta attenzione

ai cittadini per semplificare i procedimenti ma poi, in casa propria, si obbliga la Pubblica Amministrazione a mantenersi “inefficiente” e costosa?

Un ultimo esempio ce lo ha dato la tanto pubblicizzata “Fatturazione elettronica” limitata, per fortuna, alla sola PAC. La Legge 24 Dicembre 2007, n. 244, disponeva l’obbligo di presentare fatture elettroniche al più tardi al 1° gennaio 2009. Siamo quasi a fine anno e non si vedono tracce del relativo regolamento attuativo.

A peggiorare la situazione sono arrivati i più recenti provvedimenti “punitivi” per i dipendenti pubblici, teorizzati come “fannulloni” anche nella bozza di riforma del pubblico impiego, in attuazione della L. 15/09. Il teorema che l’inefficienza della Pa derivi dai dipendenti pubblici fannulloni sembra guidare anche alcuni spunti della L. 69/09 quando impone di migliorare i procedimenti amministrativi e i servizi utilizzando le tecnologie ICT purché il tutto sia “a costo zero” sia per la PA che per i cittadini stessi.

In sostanza, pur condividendo la necessità di innovazione della PA, il contesto normativo attuale non si presenta più favorevole a tale innovazione, come è avvenuto in passato con i piani di e-government. Attualmente, a zero risorse/costi, si impone l’innovazione lasciando inalterata solo l’incertezza nel Diritto Amministrativo Elettronico.

1.2. Gli obiettivi strategici di innovazione nella Pubblica Amministrazione Locale

Dal quadro istituzionale delineato precedentemente, è sorprendente aspettarsi che, in questi 10 anni, si siano conseguiti dei risultati pur se “tiepidi” o a macchia di leopardo.

Con riferimento alla diffusione del protocollo informatico, nel Rapporto Cnipa sull’e-Government nei Comuni di piccole e medie dimensioni¹ si legge, infatti: *“colpiscono, in positivo, i dati dell’Umbria e della Campania, entrambi con valori abbondantemente sopra la media nazionale, come evidenza del fatto che la presenza di un sistema di cooperazione interistituzionale [le esperienze associative della “rete Asmez”, n.d.t.] abbia potuto facilitare e stimolare l’adozione del Titolare e del Manuale di gestione, magari mediante la diffusione di modelli o template”*.

L’esperienza di una rete amministrativa territoriale in Campania che condivide approcci e risultati mostra come sia possibile innovare i processi amministrativi con opportuni interventi combinati tra tecnologia, formazione, supporto “on the job” e condivisione delle esperienze (comunità di pratica). Proseguendo secondo tali direttrici, l’attuale scenario suggerisce di perseguire i seguenti macro-obiettivi strategici:

1. PAE (Procedimento Amministrativo Elettronico). Superare la fase di “nucleo minimo” del protocollo verso una gestione dematerializzata dei documenti in ingresso e in uscita ovvero verso l’implementazione dei principali procedimenti elettronici.
2. CAN (Circolarità Anagrafe Nazionale). Rilanciare, di concerto con le corrispondenti iniziative Regionali, il sistema INA-SAIA, consentendo ai Comuni di usare un unico sistema per la trasmissione di tutte le comunicazioni anagrafiche istituzionali.
3. OFF (Oggetti e Federalismo Fiscale). Concretizzare il processo di federalismo fiscale tramite opportuni strumenti di governo del

¹ V. http://www.cnipa.gov.it/site/_files/RapportoCST_3.pdf

territorio (anagrafiche soggetti, oggetti e cartografia) intergrati e coerenti con le iniziative nazionali e regionali (SPICCA).

Ciascuno dei macro-obiettivi sopra elencati va raggiunto seguendo un percorso iterativo – incrementale attraverso il raggiungimento di opportuni obiettivi intermedi concreti e misurabili e utilizzando gli opportuni strumenti ICT.

I principali strumenti ICT disponibili e che saranno presi in considerazione sono:

- Il sistema pubblico di connettività e le porte di dominio previste dal progetto SPICCA.
- L'utilizzo di un architettura "Cloud Computing", abilitata dagli interventi regionali di diffusione della Banda Larga, al fine di minimizzare i costi e l'impatto nella gestione e esercizio delle tecnologie. In tale architettura, il Centro servizi assume il ruolo di fornitore di servizi "generici" (Software, Piattaforme o Infrastrutture) e mette a disposizione di ciascun ente partecipante le interfacce di amministrazione di tali servizi che può configurarli e quindi utilizzarli come se fossero localizzati presso la sede dell'ente.
- La firma digitale, la posta elettronica certificata e la conservazione sostitutiva dei documenti informatici integrati in un sistema di workflow (WfMS).

Non vanno ovviamente dimenticati i sistemi di back-office attualmente utilizzati dai Comuni e che dovranno essere opportunamente interfacciati/integrati con la collaborazione dei fornitori software. Data la diversa consistenza funzionale dei sistemi di back-office dei Comuni, tale integrazione va intesa come "complementare" ovvero si dovranno prevedere opportuni sottosistemi di back-office pienamente funzionali e organizzati a componenti in modo da poter utilizzare nelle diverse realtà, solo i componenti mancanti, tramite le interfacce di amministrazione sopra citate.

Il PAE verrà implementato basandosi sul sistema di Protocollo informatico esistente prevedendo i seguenti componenti aggiuntivi:

- 1a) Composizione di documenti a partire dai dati dei sistemi di BO.
- 1b) Acquisizione dei documenti informatici.
- 1c) Repository documentale.
- 1d) Autenticazione ed accesso al procedimento ed al relativo fascicolo elettronico da parte degli interessati.
- 1e) WfMS engine – motore del sistema di workflow.
- 1f) WfMS modellazione processi nel workflow.
- 1g) WfMS gestore azioni di interazione con i sistemi di BO.
- 1h) WfMS Scrivania virtuale e consolle di controllo per Amministratori e dirigenti.
- 1i) Gestione del fascicolo dipendente: presenze, assenze, report mensile per struttura.

1l) Gestione del fascicolo dipendente: dati per la valutazione delle performance dei dipendenti (decreto Brunetta).

1m) Pubblicazione delle informazioni previste dalla L.69/09 (Procedimenti Elettronici avviati, dirigenti, tassi di assenza/maggior presenza, ecc).

1n) Gestione della messaggistica multicanale (voce, fax, sms, ecc).

1o) Gestione Conferenze di servizi in videoconferenza.

I diversi componenti potranno essere implementati anche nei comuni che hanno un diverso protocollo informatico e solo quelli che effettivamente servono.

Il CAN è costituito da:

2a) Sistema unico di notificazione delle variazioni anagrafiche. Tale sistema consente di inviare e ricevere messaggi di variazione secondo il formato AP5 (eventualmente esteso) tracciando e registrando tutte le attività.

2b) Componente di comunicazione verso il sistema INA-SAIA, con la gestione delle anomalie di comunicazione ed il relativo trattamento.

2c) Componenti di comunicazione verso gli enti che ancora non sono connessi al sistema INA-SAIA. Tali componenti consentono di convertire la comunicazione "AP5" nel formato attualmente richiesto dall'ente (modulo, cartaceo, tracciato record proprietario, ecc.). La correttezza del procedimento di conversione viene garantita da opportune impronte informatiche (codici HASH) che quindi riconducono inequivocabilmente la responsabilità della comunicazione all'origine in formato AP5.

Anche qui, se, ad esempio, il sistema unico di notificazione è previsto nello stesso sistema di back-office sarà necessario solo integrare i componenti 2b e 2c.

Il sistema "OFF" completo consente di conoscere la reale consistenza degli oggetti esistenti nel territorio comunale e dei corrispondenti soggetti proprietari, condizione necessaria per una corretta gestione del territorio ed un'equa imposizione fiscale. Si prevede l'implementazione dei seguenti moduli:

3a) La gestione dell'Anagrafe Comunale degli Immobili

3b) L'interscambio delle informazioni catastali (immobili e terreni)

3c) La gestione e registrazione del PRG

3d) Gli strumenti di Business Intelligence per evidenziare il sommerso o eventuali distonie nella correlazione dei dati e quindi attivare gli opportuni interventi di equità fiscale.

Anche qui, possiamo trovare realtà che già utilizzano strumenti di individuazione del sommerso oppure strumenti di gestione del PRG: in tali situazioni, i relativi componenti/servizi non verranno attivati ovvero verranno attivate solo le relative interfacce.

1.2.1. L'effetto sinergico della condivisione degli interventi

Una gran parte delle attività del progetto sono dedicate alla formazione e alla condivisione delle esperienze pratiche. Tale modello ha già dato risultati positivi in passate esperienze e pertanto ci si aspetta possa essere efficacemente riproposto, potenziato dall'adozione dell'architettura "Cloud Computing" che consente di utilizzare infrastrutture "virtuali" "su misura" e "a domanda" e quindi aumentare il grado di partecipazione/condivisione dell'iniziativa.

L'effetto sinergico ottenuto consente di poter superare agevolmente le difficoltà aggiuntive imposte dai vincoli normativi, citati, in quanto il costo totale di possesso (TCO) delle infrastrutture virtuali è decisamente ridotto rispetto a quelle fisiche.

1.3. Le opportunità di contesto: la Società dell'Informazione in Campania nel periodo di programmazione 2007/2013

Nel contesto regionale le "Linee di indirizzo strategico per la Ricerca, l'Innovazione e la Società dell'Informazione in Campania", approvate dal Consiglio Regionale il 14/11/2008, definiscono le priorità degli interventi e degli investimenti in materia e costituiscono gli orientamenti per la progettazione unitaria del periodo di Programmazione 2007-2013.

Le principali azioni per la diffusione e l'implementazione delle pratiche collegate all'e-government e alla promozione del territorio sono finalizzate a favorire:

- la cooperazione dei processi attraverso l'interoperabilità di secondo livello;
- la dematerializzazione dei documenti e la loro gestione elettronica (dalla produzione del documento, attraverso il suo utilizzo, per giungere alla conservazione), privilegiando il riuso e l'adozione di standard aperti e soluzioni open source, a partire dal consolidamento delle soluzioni tecnologiche implementate dai CST;
- l'uso della rete per razionalizzare la spesa e migliorarne la trasparenza e l'efficacia;
- la governance del territorio attraverso strumenti di supporto dei processi decisionali per la definizione di una politica di sviluppo urbano e rurale che tuteli l'ambiente, la salute del cittadino, e tenda in generale al miglioramento della qualità della vita;
- la protezione dell'ambiente e la prevenzione e gestione di rischi naturali attraverso azioni di potenziamento dei sistemi di rilevazione aerea, sistemi GIS, reti di sensori e di cartografia digitale per la gestione e il controllo, anche in tempo reale, del territorio per la valutazione del rischio e la gestione delle emergenze.

Le iniziative programmate sono coerenti con gli orientamenti strategici del Quadro Strategico Nazionale, con gli indirizzi del Quadro Comunitario di Sostegno per la politica regionale di sviluppo 2007÷2013 e con i programmi di innovazione avviati nel periodo di programmazione precedente, in particolare con quelli di costituzione dei Centri Servizi territoriali (CST) che rappresentano uno degli strumenti necessari per assicurare lo sviluppo

della S.I. e l'omogenea ed efficace distribuzione dei servizi innovativi per enti, cittadini e imprese.

Il principale “strumento” finanziario per l'attuazione delle Linee strategiche per la Società dell'Informazione in Campania è rappresentato dal Programma Operativo FESR Campania 2007-2013 – Asse 5 – Società dell'Informazione –Priorità QSN 2 Promozione , valorizzazione e diffusione della ricerca e l'innovazione per la competitività – Obiettivo specifico: 5.a Sviluppo della Società dell'Informazione – Obiettivo Operativo : 5.1 - E-government ed e-inclusion – Attività sub a)-b)-c).

L'Avviso per la presentazione di progetti di e-government da parte di aggregazioni composte da ee.ll. campani con numero totale di abitanti non inferiore a 100.000 in grado di migliorare sia l'organizzazione interna dei singoli enti che l'erogazione di servizi ai cittadini e alle altre P.A., pubblicato sul B.U.R.C. n. 48 del 3 agosto 2009, è stato elaborato in esecuzione della Delibera di Giunta Regionale n. 640 del 3/04/2009 che ha dato avvio all'attuazione delle Linee di indirizzo strategico per la Società dell'Informazione in Campania Programmazione 2007/2013” approvando gli interventi e il relativo riparto dei fondi PO FESR 2007-2013 O.O. 5.1 e 5.2.

2. L'aggregazione di progetto

L'intervento è finalizzato alla creazione di stabili reti organizzative e tecnologiche tra gli enti locali costituenti l'aggregazione con un bacino di utenza di oltre 100.000 abitanti, inserendosi in un processo di innovazione di ampio raggio.

L'opportunità che si intende soddisfare con il presente Progetto è quella di rafforzare l'innovazione continua tecnologica e organizzativa tra questi enti attraverso forme di cooperazione che siano da essi liberamente adottabili, efficaci e sostenibili.

Il Rapporto Cnipa sull'e-Government nei Comuni di piccole e medie dimensioni ha contribuito a inquadrare più diffusamente la realtà campana (285 enti locali campani rispondenti ai quesiti), rivelando l'insostenibilità dell'innovazione nell'azione amministrativa dei singoli enti in termini di servizi ai cittadini, costi organizzativi di funzionamento, divario di competenze e opportunità. Un dato significativo al riguardo è certamente quello dell'autonomia finanziaria dei Comuni della Campania (6%) rispetto alla media nazionale (41%) che non regala margini per promuovere l'innovazione del proprio sistema organizzativo interno.

Il Rapporto ha rivelato anche l'attuabilità di un modello di cooperazione intercomunale finalizzata all'innovazione - condivisione di infrastrutture, riuso di applicazioni, servizi ASP, ecc - liberamente adottabile da ogni Comune e sostenibile nel tempo come dimostrano i dati sulla partecipazione dei Comuni campani a progetti di innovazione, in larga parte riconducibili alle esperienze associative della "rete Asmez" e il giudizio sugli esiti. Come pure il dato sull'utilizzo di soluzioni integrate e condivise di Protocollo Informatico in Asp (30% in Campania rispetto alla media nazionale del 13%).

L'Avviso regionale per la presentazione di progetti di e-government da parte di aggregazioni composte da ee.ll. campani con numero totale di abitanti non inferiore a 100.000, induce a proseguire questo percorso di innovazione ininterrotto adottando tecnologie e protocolli comuni per favorire l'integrazione e l'interoperabilità dei sistemi informativi e informatici e andando a colmare lacune di servizio rispetto ai livelli attuali.

2.1. Analisi della domanda

L'intervento si cala in un contesto maturo – di cui si ha conoscenza storica diretta attraverso la continua interazione con gli attori del territorio - già abituato alla logiche di associazionismo e che mostra propensione a estenderle a tutti gli ambiti della vita amministrativa.

La produzione di conoscenza sulla realtà degli enti dell'aggregazione è sistematica e ricorrente. Basti pensare alle rilevazioni svolte nelle fasi di avvio dei progetti nazionali e regionali di eGovernment attraverso i moduli di rilevazione on-line (elaborati dal Cnipa/Airel) e più spesso "sul campo" assistendo i funzionari per non lasciarli soli nella compilazione di questionari lunghi e che richiedevano il coinvolgimento di vari uffici ma anche per raccoglierne i commenti spontanei e innalzare il livello di consapevolezza relativo a ciascun intervento. I moduli prendevano in esame molti aspetti della struttura dei Comuni: lo stato della finanza locale, dell'organizzazione, delle risorse umane, delle infrastrutture di telecomunicazione, del ricorso alle tecnologie informatiche, della partecipazione ai progetti di innovazione, dei fabbisogni di servizi e delle motivazioni dell'adesione alle forme di

cooperazione intercomunali finalizzate all'innovazione. La loro elaborazione e analisi su base provinciale è resa disponibile nella sezione Materiali del sito www.asmenetcampania.it.

La produzione di conoscenza a partire da dati reali degli enti dell'aggregazione – in luogo di produzioni poco obiettive frutto di una committenza motivata solo dalla fruizione di opportunità di finanziamenti – consente di comprendere la natura dell'innovazione che si intende perseguire, i soggetti e le responsabilità perché il processo di innovazione venga governato, le garanzie per assicurare la sopravvivenza all'innovazione che sarà stata introdotta.

La prospettiva di analisi privilegiata è quindi diacronica, non si ferma a un momento di rilevazione e analisi dei dati ma si inquadra nella logica unitaria e intersettoriale delle esperienze condotte fino a questo momento dai Comuni costituenti l'aggregazione. In questo modo si possono eliminare o contenere al massimo diseconomie, sovrapposizioni e inutilizzi delle soluzioni e conseguire standard amministrativi, procedurali, organizzativi e gestionali attraverso la convergenza verso soluzioni integrate e condivise quali l'adozione di modalità di erogazione di servizi in ASP.

Opportunamente, il Progetto persegue un livello omogeneo di innovazione e semplificazione integrandosi con gli interventi già realizzati e raccordandosi con le iniziative strategiche avviate a livello nazionale (Piano eGov 2012, Progetto Reti Amiche) e regionale (Spicca, interventi per la costituzione dei Cst e percorso attuativo del Riuso). Tali iniziative delineano il passaggio da una fase pionieristica dell'eGovernment basata su tecnologia e sperimentazione dell'innovazione, a una fase in cui l'attenzione va posta su organizzazione e gestione dell'innovazione capitalizzando e diffondendo quanto di buono è stato fatto finora.

2.1.1. Ricognizione interventi in fase di avvio

Gli interventi progettuali, come innanzi detto, perseguono, per coerenza sostanziale, l'elevazione qualitativa nell'elaborazione, attuazione e valutazione dei processi innovativi e la crescita complessiva della capacità da parte degli enti aggregati di produrre innovazione.

Ciò non di meno l'efficacia del sistema sarà misurata anche dall'incremento quantitativo di "buone pratiche", nel periodo di operatività del progetto, tenuto conto naturalmente delle attività di natura complementare avviate/da avviarsi nel contesto territoriale di riferimento.

Per la maggioranza degli enti dell'aggregazione sono in fase di avvio interventi in diversi ambiti per la partenza concomitante del progetto Alleanze Locali per l'Innovazione a regia Cnipa (il relativo piano di monitoraggio è stato approvato il 2 agosto u.s.) a partire da quello del Protocollo informatico. I servizi in questo ambito applicativo sono finalizzati a rendere più omogeneo e "assistito" il ricorso alla gestione informatica dei documenti, nel rispetto della normativa vigente e della sostenibilità organizzativa e finanziaria dei singoli Enti e prevedono: gestione in ASP di utility e applicazioni per l'archiviazione, per il retrieval dei documenti e per la pubblicazione "semplificata" dei dati dei Comuni all'IPA; gestione dei fascicoli in modalità mista informatica-cartacea; gestione dell'Archivio di deposito – massimario di scarto e gestione fascicoli misti; costituzione di Comunità di pratiche nell'ottica della sperimentazione di nuovi processi e del perfezionamento di quelli avviati.

Ulteriore ambito riguarda l'attuazione del decentramento catastale e le misure di accompagnamento per il perfezionamento dei passaggi formali e tecnici per l'interscambio informativo con l'Agenzia del Territorio (infrastruttura abilitante la cooperazione applicativa con l'AdT) e per l'integrazione dei dati catastali con gli altri sistemi informativi interni ai Comuni (portale catastale comunale).

In ambito demografico verranno raccolte le competenze coltivate in questi anni sul tema dell'identità digitale e indirizzate verso soluzioni innovative affrontando anche il difficile compito di completare l'infrastruttura di supporto all'emissione della Carta d'identità elettronica in forma associata tra le Amministrazioni partecipanti.

In ambito tributario i Comuni saranno affiancati nell'attuazione di politiche perequative attraverso la diffusione di procedure che favoriscono il confronto tra i dati contenuti nei diversi sistemi informativi degli Enti. Raramente, infatti, il dato viene trattato, da chi lo gestisce, prestando attenzione alla sua significatività in altri contesti (servizi per la qualità del dato catastale- censuario, servizi per la qualità del dato catastale-territoriale, servizi per la qualità del dato toponomastico).

In questo contesto è opportuno sottolineare la non sovrapposizione tra gli interventi programmati nell'ambito del progetto Ali e quelli che si intende qui realizzare.

Le priorità stabilite dal progetto Ali, infatti, danno la precedenza ai servizi con una ridotta complessità strutturale e a quelli con i più ampi bacini d'utenza e puntano a realizzare un sistema di gestione della conoscenza professionale in grado di mettere stabilmente in rete amministratori, dirigenti e funzionari locali accompagnandoli verso una consapevole pianificazione strategica delle Ict attraverso le Comunità professionali e di pratica attive in tutti gli ambiti di intervento elencati.

2.1.2. Tipologia dei servizi previsti dall'Avviso regionale

L'Avviso per la presentazione di progetti di e-government da parte di aggregazioni di ee.ll. campani prevede che i progetti debbano sviluppare servizi:

- di carattere operativo-gestionale in ambito ICT a supporto di funzioni e servizi comunali e delle loro gestioni associate;
- di carattere amministrativo-contrattuale per la gestione delle ICT;
- di back office e infrastrutturali.

In particolare (punti 1 e 2, articolo 4 "obiettivi e tipologia dei progetti"), i progetti possono afferire alle seguenti tipologie di servizi di base (per i comuni dell'aggregazione che non abbiano mai usufruito di finanziamenti pubblici per tali servizi):

- a) protocollo informatico con flusso documentale;
- b) anagrafe integrata (anche interoperante con gli altri Enti locali e con le ASL);
- c) servizi tributi (acquisizione informative sui tributi comunali, pagamenti on-line);
- d) interazione con anagrafe fabbricati ed anagrafe cittadini; etc.);
- e) servizi territoriali (G.I.S., S.I.T., etc.).

Se i servizi di base sono già in uso presso il 60% degli enti dell'aggregazione, i progetti possono riguardare servizi avanzati, quali:

- a) re-ingegnerizzazione dei processi, al fine di favorire l'accesso e l'utilizzo di procedure in rete, ad esempio per un maggiore sfruttamento delle opportunità informative offerte dai servizi di acquisto di beni e dai servizi di e-procurement;

- b) progettazione di processi innovativi per la dematerializzazione dei documenti e la loro gestione elettronica, in coerenza a quanto previsto dal Codice dell'Amministrazione Digitale e privilegiando il riuso e l'adozione di standard aperti e soluzioni open source;
- c) progettazione di strumenti di governance del territorio e supporto dei processi decisionali della Pubblica Amministrazione per la definizione di politiche di sviluppo urbano e rurale sostenibili;
- d) progettazione di strumenti per la protezione dell'ambiente e per la gestione ed il controllo, anche in tempo reale, del territorio per la valutazione del rischio e la gestione delle emergenze.

Viene specificato che i progetti presentati devono garantire l'integrazione e l'interazione delle anagrafi comunali con il sistema Indice Nazionale delle Anagrafi (INA-SAIA) del Ministero

dell'Interno. Inoltre tutti i servizi devono essere realizzati secondo la logica dell'interoperabilità, al fine di garantire una vera integrazione inter e intra-istituzionale tra gli EE.LL., ovvero, le soluzioni proposte devono essere realizzate in linea con le specifiche della cooperazione applicativa e dell'integrazione dei dati, attraverso la definizione e condivisione dei dati disponibili negli EE.LL. e la standardizzazione dei metadati anche con modelli ontologici.

Infine nell'allegato all'avviso è riportato un elenco non esaustivo di servizi di back e front office che possono essere sviluppati nell'ambito della proposta progettuale.

2.1.3. Rilevazione del fabbisogno di servizi

Sebbene il quadro dei processi di eGovernment nei diversi livelli di governo locale sia articolato e, il rendimento della PAL non rappresenti una effettiva utility per lo sviluppo delle comunità locali, si segnala una diffusa percezione delle potenzialità insite nell'eGovernment come fattore decisivo per accelerare i processi di innovazione.

In relazione alle tipologie di servizi previsti dall'Avviso regionale per le aggregazioni di enti locali campani e alle finalità dello stesso, è in corso la rilevazione puntuale del fabbisogno di servizi *percepito* dagli enti partecipanti al progetto nei vari settori (Organizzazione e Personale. Protocollo Informatico. Servizi finanziari e contabili. Tributi. Gestione del territorio e tutela dell'ambiente. Lavori Pubblici. Mobilità. Servizi sociali. Diritto all'Istruzione. Sviluppo economico, promozione territoriale e attività commerciali. Polizia locale. Comunicazione esterna e interna. Servizi demografici – Statistica. Servizi cimiteriali. Patrimonio. Accesso ai servizi catastali. Bandi, Appalti e Contratti. Acquisti di servizi ICT, telefonia compresa. Illuminazione pubblica e risparmio energetico).

Per ciascun servizio si analizzano anche le tipologie di fabbisogno (gestione di piattaforme tecnologiche in ASP e relativa assistenza; consulenza contrattuale nel rapporto con i fornitori delle applicazioni; gestione completamente esternalizzata o in co-sourcing dei servizi; ecc) e i risultati attesi in termini di riduzione dei costi complessivi, aumento del numero e la qualità dei servizi disponibili/erogati, ecc.

Con riferimento alle tematiche specifiche del bando regionale come l'interazione delle anagrafi comunali con l'Ina-saia, sono ulteriormente approfondite questioni come quelle relative al passaggio dal vecchio ambiente SAIA al nuovo ambiente SAIA AP5, al popolamento straordinario INA, alla verifica, a livello tecnico-organizzativo, della notifica

regolare a INA SAIA - ogni 24 ore - degli eventi anagrafici avvenuti, alla predisposizione di processi operativi che prevedono l'analisi regolare degli scarti segnalati da INA SAIA e dagli Enti destinatari e la loro gestione in modo da assicurare la corretta chiusura di ogni singola pratica, valutando soprattutto se vi è la consapevolezza dei servizi già messi a disposizione dal SAIA – oltre alla notifica delle variazioni anagrafiche – servizi che rientrano a pieno diritto nel processo di snellimento e semplificazione amministrativa messo in atto dal Governo.

Naturalmente, va tenuto conto della modalità operativa di rilevazione dei fabbisogni, “assistita” e integrata con le analisi già disponibili che, attraverso lo story telling e la consulenza sul campo, facilita e sostiene la qualità e l'intensità dell'interazione.

Vengono chiariti, in questo modo, gli interventi puntuali in fase di avvio, citati, e le ricadute concrete negli ambiti prioritari di intervento previsti dall'Avviso regionale. Ciò consente di delineare un percorso virtuoso che possa anche colmare eventuali lacune di servizio, evitando duplicazioni e sovrapposizioni. Un esempio al riguardo è quello dei servizi territoriali che rientrano in ulteriori interventi regionali e nazionali avviati/in corso per cui un obiettivo coerente del nuovo progetto potrebbe essere quello di sviluppare le potenzialità del Sistema Informativo Territoriale per la creazione di conoscenze complesse con particolare riferimento al patrimonio immobiliare, al fine di migliorare le politiche di fiscalità locale attraverso l'estensione della base contributiva, la riduzione delle aree di elusione e di evasione, il contrasto a fenomeni di abusivismo e uso improprio del patrimonio immobiliare.

Ancora, durante la fase di rilevazione, vengono chiarite le misure del Governo che delinearanno a breve il quadro delle opportunità e delle sanzioni per la semplificazione e l'innovazione. Al riguardo, è fondamentale l'impulso della legge 69/2009 che modifica le disposizioni del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) relativamente ai contenuti dei siti istituzionali (Pec, Registro dei processi automatizzati), alle modalità di accesso ai servizi in rete (Carta d'identità elettronica e Cns) e alla pubblicazione degli atti sul sito Internet (albo pretorio on-line) in sostituzione di quella cartacea. La legge demanda al Governo entro il 19/12/2010 la revisione del CAD ovvero dei meccanismi per quantificare risparmi ottenuti e mancati, l'adozione della firma digitale, il censimento delle soluzioni informatiche e implementazione riuso, l'obbligo (e non più diritto) a usare procedure e reti informatiche, la pubblicazione indicatori di prestazioni delle PA, il monitoraggio dell'impatto tecnologico delle soluzioni, ecc.

Nel registrare questo montante di raccomandazioni (e sanzioni) alle pubbliche amministrazioni per tenere il passo con le innovazioni tecnologiche, escludendo che i costi relativi possano essere a carico della finanza pubblica e degli utenti (art. 37 della legge n.69/2009), rimane esclusivamente a carico dei Comuni la spesa necessaria per predisporre le proprie dotazioni informatiche in modo da garantire sia i servizi di recente introduzione, sia quelli tradizionali erogandoli con maggiore efficacia e tempestività. Al riguardo, una direzione auspicata è quella della virtualizzazione (e del cloud computing) che assicura il miglior uso delle risorse fisiche, virtuali ed economiche rispondendo in modo dinamico alla futura richiesta di ulteriori servizi e/o capacità elaborative (anche tenuto conto che l'infrastruttura creata potrà essere replicata presso un centro tecnico).

Su un fronte diverso tra gli interventi auspicati connessi alle misure regionali di potenziamento della larga banda, vi sono quelli relativi al collegamento della rete comunale con il Sistema Pubblico di Connettività-SPC per l'abilitazione dei servizi VOIP e di

PROGETTO ESECUTIVO	Data: 12/08/2009	Versione: 1.1
--------------------	------------------	---------------

comunicazione evoluta (voce, video, fax, mail, sms, ecc) senza necessità di rinnovi delle infrastrutture locali e geografiche.

3. Sostenibilità gestionale

3.1. Modello organizzativo

L'efficacia dei processi innovativi innescati dall'intervento è fortemente influenzata dalla sua struttura organizzativa, dalle sue regole, dalla sua distribuzione logistica e, fattore estremamente importante, e dai suoi fini, tra i quali, certamente, quello di diventare una risorsa e non una "tassa" per gli enti partecipanti.

È ben noto che esiste uno stretto legame tra l'efficacia e l'efficienza dei processi di innovazione tecnologica e l'organizzazione (intendendo non solo la struttura formale ma anche quella informale).

Analizzando l'impatto che la struttura organizzativa ha sui processi d'innovazione tecnologica, si evidenzia la centralità delle risorse umane, che svolgono un ruolo essenziale in tali processi, tanto che si suole dire che i problemi di qualunque processo d'innovazione non dipendono quasi mai da questioni tecniche, ma piuttosto da aspetti gestionali che coinvolgono le risorse umane.

Considerata la specifica natura dell'output, a livello organizzativo, è necessaria la creazione di:

- struttura snella,
- ruoli di interfaccia con l'utenza (service manager) per contenere a monte il fabbisogno informativo;
- a livello collegiale, organi con capacità di elaborare le informazioni.

Ciò avviene in un'ottica di orientamento all'utente e di mutuo adattamento tra gli attori coinvolti nel processo organizzativo piuttosto che in un'ottica di specializzazione funzionale.

La struttura organizzativa proposta, articolata e clusterizzata, non si riflette in una struttura gerarchica quanto piuttosto in una struttura in grado di adattarsi agli obiettivi da raggiungere e modellarsi in processi.

L'organizzazione è ad assetto variabile: la sua configurazione aderisce cioè alle mutevoli esigenze delle singole fasi operative.

Sul nucleo essenziale istituito nella prima fase per mettere a punto l'infrastruttura si innestano nella seconda le altre risorse e competenze necessarie per la esecuzione del progetto.

3.2. Modalità di gestione degli interventi

L'intervento applica in modo consistente una provata metodologia di gestione come:

- pratica di "sorveglianza" e analisi dell'efficienza e dell'efficacia,
- occasione di anticipazione e riformulazione dei problemi,
- possibilità di attivazione di forme di conoscenza-in-uso e di riflessione nel corso dell'azione.

L'utilizzo di tecniche di project management sono necessarie al fine di ridurre al minimo le criticità, di monitorare costantemente l'avanzamento del progetto, il rispetto dei tempi e dei costi pianificati, il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

La pianificazione delle attività terrà conto delle esigenze di interdipendenza, trasversalità e interdisciplinarietà caratterizzanti le diverse fasi del progetto, in un'ottica di adattamento, flessibilità e problem solving.

Particolare attenzione viene posta ai problemi di gestione strategica, in quanto questo tipo di problemi, non correnti, impattano maggiormente con i processi di innovazione. L'attuale interesse per la gestione strategica è legato al progressivo aumento sia dell'ampiezza delle variazioni temporali delle tecnologie, sia della maggiore frequenza con cui esse avvengono.

Sarà svolto un corretto coordinamento dei vari elementi che costituiscono il progetto e saranno articolate le linee di interazione logica e di integrazione necessaria con la realtà di ciascun ente aderente.

A tale scopo la pianificazione, che sarà effettuata secondo le normali metodologie di project management, articolerà il progetto in varie WBS (Work Breakdown Structure). Per ogni WBS saranno definiti i costi, i prodotti da realizzare, la durata, la responsabilità.

A loro volta, le WBS verranno suddivise in attività elementari, in cui verranno definiti, oltre alle informazioni sopra elencate:

- i vincoli per l'esecuzione,
- le interdipendenze con altre attività,
- le risorse impegnate,
- i criteri per il completamento.

Particolare attenzione sarà rivolta alla attività di monitoraggio che dovrà:

- verificare i tempi di esecuzione delle singole attività,
- verificare l'andamento dei costi,
- misurare l'efficacia, intesa come capacità dell'intervento di raggiungere gli obiettivi prefissati,
- misurare l'efficienza, intesa come la capacità dell'azione di ottimizzare i risultati dell'intervento in termini di produttività rispetto alle risorse investite,
- verificare la congruenza, tra l'impostazione teorica e le scelte organizzative e metodologiche per la realizzare l'intervento,
- identificare e attuare azioni di mitigazione degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi.

Un insieme di iniziative finalizzate a realizzare un'innovazione è caratterizzato da un'analisi della situazione attuale, dall'individuazione di una o più alternative future, dall'individuazione di tutte le attività che consentono di passare dalla situazione attuale a quella alternativa scelta, secondo un insieme di strategie che regolano l'insieme delle attività e le relative risorse. L'insieme della situazione iniziale, quella finale, le strategie, le attività e le risorse necessarie costituisce il processo decisionale per l'innovazione.

3.3. Criteri di governance interna ed esterna

Le attività di governance interna ed esterna si porranno come punto di riferimento costante del processo decisionale e si baseranno su un approccio evolutivo per gestire per tempo i cambiamenti, laddove risultassero necessari, i successivi raffinamenti, per accogliere nuovi requisiti ed eventuali variazioni degli obiettivi tattici attraverso più iterazioni.

È previsto infatti che si producano “effetti di sistema”, soprattutto in seno alle reti di enti generate dall'intervento, che consentiranno di proseguire anche dopo la fine delle attività programmate la collaborazione, nonché il miglioramento incrementale e condiviso delle attività.

Il progetto propone un modello di innovazione “pervasiva” che riguarda i rapporti interni agli enti partecipanti e tra questi e i soggetti rilevanti operanti sulla scala territoriale in funzione di comuni obiettivi di collaborazione istituzionale e operativa: Regione; Provincia; Delegazioni regionali delle Associazioni di Enti locali; Aziende pubbliche o private di servizi; Società fornitrici di soluzioni ICT; Consulenti, liberi professionisti e associazioni di categoria; Inps, Inail, Vigili del Fuoco, articolazioni territoriali dei Ministeri; Università e altri centri di competenza; a livello nazionale, principalmente con Ministero per l'innovazione.

Uno stimolo efficace in tal senso è rappresentato dalla consapevolezza da parte dei Comuni aderenti circa la necessità di nuove e più incisive modalità di cooperazione e interoperatività con altri livelli del governo, chiamati a svolgere, se non a rafforzare ulteriormente, una azione di programmazione e coordinamento per la definizione di standard comuni, l'offerta di infrastrutture tecnologiche, la condivisione di banche dati coerentemente con le finalità dell'Avviso regionale.

Per quanto riguarda i rapporti tra enti aderenti, molto è importante perseguire la massima semplificazione delle modalità di relazione superando gli “imbuti burocratici” nella concreta realizzazione di quanto progettato.

Modalità aperte e dinamiche di collaborazione richiedono alle amministrazioni flessibilità nel calibrare le proprie esigenze, valorizzando le componenti funzionali adattabili e disponibilità a delegare parte della funzione informatica dell'amministrazione.

Anche per quanto riguarda i servizi, si rimarca l'utilità della segmentazione della domanda sia perché la domanda verso un servizio non è mai omogenea e sia perché ciascuno ha, rispetto ad un prodotto o a un servizio, proprie specifiche esigenze e necessità particolari.

Le esperienze di clustering rilevano infatti che:

- l'eterogeneità dei sistemi informativi e, soprattutto, la mancanza di un omogeneo intervento informativo, impediscono l'introduzione uniforme delle nuove tecnologie, lasciando alla “buona volontà” dei singoli operatori il compito di adeguarsi;
- le differenti strutture organizzative delle PAL, dovute ai diversi volumi abitativi, portano gli amministratori a considerarsi “realtà specifiche”, con la conseguente difficoltà ad uniformarsi ad un modello organizzativo e tecnologico più vasto
- i livelli d'investimento necessari all'adeguamento richiesto dal piano di E-government supera, nella maggior parte dei casi, le possibilità delle singole PAL.

L'aggregazione di progetto avrà cura di operare in una logica di confronto e apertura anche con le Aziende fornitrici di soluzioni e servizi ICT .

Uno degli obiettivi per il reale conseguimento dell'interoperabilità è quello di assicurare a ciascun Comune la piena disponibilità dei dati trattati dai software gestionali, nel formato ritenuto più utile, a prescindere da interventi del produttore di software. Per ottenere il pieno controllo sulla "politica dei dati" occorrerà dare visibilità sulle condizioni tecnico-economiche della domanda e dell'offerta di servizi informatici.

Parimenti assume connotazioni di rilevanza strategica la cooperazione con i centri detentori di competenze tecniche creando, al fianco del tradizionale ambiente organizzato per la produzione di nuove conoscenze tecniche, un ambiente favorevole allo sviluppo di possibili applicazioni.

4. ATTIVITÀ PER L'AVVIO E LA GESTIONE ORDINARIA E ANALISI COSTI-BENEFICI

4.1. Struttura e ripartizione dei costi e dei ricavi

I costi sono imputabili alle seguenti macro-fasi progettuali:

4. PROGETTAZIONE E COSTRUZIONE DEL CONSENSO.

Comprende:

- 1.1. analisi dei fabbisogni;
- 1.2. verifica integrazioni/riuso;
- 1.3. preparazione e presentazione generale dell'idea;
- 1.4. stesura di un progetto di massima;
- 1.5. raccolta e formalizzazione delle adesioni;
- 1.6. concertazione.

Gli obiettivi di fase sono:

- ▶ Aggiornamento dell'analisi della domanda;
- ▶ massimizzazione delle adesioni.

5. PREDISPOSIZIONE DELLA DOCUMENTAZIONE IN RISPOSTA ALL'AVVISO REGIONALE PER AGGREGAZIONI DI ENTI LOCALI. Gli obiettivi di fase sono:

- ▶ Redazione Progetto esecutivo;
- ▶ definizione elenco dei servizi interoperabili richiesti e di quelli già attivi nei singoli enti dell'aggregazione;
- ▶ produzione documentazione afferente la costituzione dell'aggregazione.

6. AVVIO, MONITORAGGIO E RENDICONTAZIONE.

Comprende:

- 3.1. Project management
- 3.2. Diffusione e condivisione con i Comuni
- 3.3. Definizione procedure operative di realizzazione e gestione dei servizi
- 3.4. Definizione specifiche funzionali e tecniche
- 3.5. acquisizione tecnologie,
- 3.6. Recruitment e formazione personale,
- 3.7. Ricontestualizzazione e integrazione applicativa
- 3.8. Realizzazione servizi / ampliamenti funzionali
- 3.9. Test dei servizi
- 3.10. Definizione SLA di esercizio
- 3.11. Predisposizione piano di rilascio
- 3.12. Rilascio in pre-esercizio e affiancamento
- 3.13. Definizione Piano di sviluppo pluriennale dei servizi

Gli obiettivi di fase sono:

- ▶ Start-up.

Per la fase realizzativa del progetto, i costi saranno coperti interamente dal finanziamento regionale e dal cofinanziamento degli enti partecipanti, per cui alla fine dei dodici mesi di durata del progetto, il saldo sarà uguale a zero.

Sotto il profilo dell'individuazione dei costi della gestione a regime sono prevedibili, naturalmente, costi di investimento - assistenza manutentiva ed evolutiva hardware e

software, corsi di formazione delle risorse, progettazione e realizzazione di nuovi servizi, consulenze esterne relative a specifiche necessità - e costi di esercizio - fornitura di servizi, funzionamento, personale, monitoraggio, comunicazione e promozione dei servizi.

Si evidenzia, per il significato specifico che ciò riveste nel contesto del progetto, che i costi di gestione non crescono linearmente con l'aumento del numero di utenze, ma hanno un andamento logaritmico. Pertanto maggiore è il numero di adesioni, maggiore è l'economia di scala che è possibile conseguire, a parità di qualità nei servizi erogati.

Poiché, evidentemente, è fondamentale porsi il problema della sostenibilità del progetto o meglio del "sostentamento dei servizi" una volta realizzati va evidenziata anche l'importanza dell'analisi delle risorse in carico agli Enti dell'aggregazione, sia strumentali nella logica del riuso, sia umane utilizzando come risorsa la "cultura della prossimità" nelle prassi di cooperazione intercomunale proprie dei Comuni partecipanti.

Questo genere di considerazioni rinvia a una disamina critica dei costi sostenibili nell'ambito di iniziative progettuali pubbliche tenendo in debito conto che:

- la stima dei costi deve essere determinata non solo dal punto di vista dell'amministrazione ma anche da quello del cittadino verificando i costi time-based, cioè relativi al consumo di tempo, o value based cioè stimabili come un valore che un ipotetico cittadino medio sarebbe disponibile a pagare per disporre di un certo risultato, ecc;
- nella pubblica amministrazione non sempre un risparmio di tempo si traduce automaticamente in un risparmio di risorse economiche o in un aumento di produttività (la disponibilità di servizi più accessibili può indurre addirittura una crescita della domanda complessiva e quindi un aumento delle transazioni da realizzare).

4.2. Piano di lavoro

Si pone in evidenza l'implementazione, all'interno del progetto, di un sistema adattivo di monitoraggio e controllo delle attività, in grado di intervenire, in corso d'opera, contestualmente alle condizioni di normale operatività, a supporto della valutazione e della scelta di proposte correttive da adottare a fronte della modificazione di vincoli al contorno, di natura sia qualitativa che quantitativa, fra i quali spicca, per la sua incidenza, la costante rapida evoluzione tecnologica.

A tale scopo la "granularità" del Piano di progetto, intesa come grado di dettaglio scelto per rappresentare l'articolazione delle attività da svolgere è spinta al livello utile ai fini dei controlli da esercitare e sviluppata tramite la metodologia citata delle WBS.

Di seguito riportiamo il Cronoprogramma delle attività di progettazione, realizzazione e start up dell'intervento.

ATTIVITÀ	FASE PROGETTAZIONE, REALIZZAZIONE E START UP											
	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9	M10	M11	M12
Governance e Project management	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Definizione procedure operative di realizzazione e gestione dei servizi		X	X									
Definiz. specifiche funzionali e tecniche		X	X	X								
Acquisizione tecnologie				X	X							
Recruitment e formazione personale			X	X	X							
Ricontestualiz. e integrazione applicativa				X	X							

Realizzazione servizi / ampliamenti funzionali						X	X	X	X				
Test dei servizi								X	X				
Definizione SLA di esercizio								X	X				
Predisposizione piano di rilascio									X				
Rilascio in pre-esercizio e affiancamento									X	X	X	X	X
Piano di sviluppo pluriennale dei servizi													X

Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 5 "durata dei progetti" il progetto avrà una durata complessiva massima di 24 mesi solari e consecutivi dalla data di avvio dei lavori, comprensivi del periodo di start up e del periodo di gestione ordinaria e si concluderà entro dicembre 2011.