

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio sulle soluzioni di interoperabilità per le pubbliche amministrazioni europee (ISA)

COM(2008) 583 def. — 2008/0185 (COD)

(2009/C 218/07)

Con lettera datata 14 ottobre 2008, il Consiglio ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 156 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

«Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio sulle soluzioni di interoperabilità per le pubbliche amministrazioni europee (ISA)»

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 29 gennaio 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore PEZZINI.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 25 febbraio 2009, nel corso della 451a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 130 voti favorevoli e una astensione.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato appoggia l'iniziativa della Commissione di lancio del programma ISA nella convinzione che esso possa continuare a garantire e rafforzare un'effettiva ed efficace interoperabilità nei complessi e nuovi sistemi del mercato unico europeo.

1.2 Il CESE ritiene essenziale, per il concreto esercizio delle libertà previste dal Trattato, la messa in opera integrale di meccanismi di interoperabilità, a beneficio non solamente delle amministrazioni e delle istituzioni, ma anche dei cittadini, delle imprese e, in generale, della società civile organizzata.

1.3 È evidente la necessità di attuare una strategia specifica, mirata alla sicurezza dei dati personali ed economici, come più volte ribadito dal CESE nei suoi pareri⁽¹⁾: «L'aspetto della sicurezza informatica non può, in alcun modo, essere disgiunto dalla protezione dei dati personali e dalla tutela delle libertà, che sono diritti garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo».

1.4 Il Comitato sottolinea la necessità che gli utilizzatori dispongano di sistemi interconnessi, messi in vendita già con la garanzia di protezione dei dati, siano essi individuali, industriali o amministrativi. Occorre stabilire, da subito, sul piano giuridico, un sistema europeo di incriminazione/sanzione per gli utilizzatori abusivi delle reti e dei dati, e per far ciò lavorare anche sull'interoperabilità delle procedure giuridiche dell'Unione.

1.5 Il Comitato ritiene ancora insufficienti le misure intraprese per evitare la frammentazione del mercato ed assicurare

una dimensione paneuropea effettiva ad un sistema di amministrazioni pubbliche interconnesse, interattive e accessibili.

1.6 Il Comitato chiede che la proposta di programma ISA sia accompagnata da una forte iniziativa comunitaria, che impegni gli Stati membri e la Commissione su strumenti vincolanti, che diano nuove certezze e vigore a un quadro comune di interoperabilità rafforzato.

1.7 È indispensabile che la nuova strategia europea di interoperabilità definisca, insieme al quadro comune, le priorità di politiche comunitarie, che implicano sforzi accelerati di strumenti, di quadri e di servizi comuni, oltre a chiare previsioni di bilancio.

1.8 Occorre, secondo il CESE, arrivare ad una convergenza digitale che garantisca:

— una piena interoperabilità delle apparecchiature, delle piattaforme e dei servizi,

— requisiti di sicurezza e affidabilità,

— gestione dell'identità e dei diritti,

— accessibilità e facilità d'utilizzo,

— uso di sistemi informatici ed architetture tecniche neutrali, anche sotto il profilo linguistico,

⁽¹⁾ Cfr. parere del CESE sul tema *Società dell'informazione sicura*, relatore: PEZZINI, GU C 97 del 18.4.2007, pag. 21.

— un grande sforzo di assistenza e formazione permanente sul territorio dell'utenza, specie di quella più debole ⁽¹⁾,

per evitare fenomeni di «esclusione digitale» e per assicurare alti livelli di affidabilità e di fiducia tra utenti e *provider* dei servizi.

1.9 Il CESE ritiene necessari un maggiore coordinamento e una migliore cooperazione con gli altri programmi comunitari, che concorrono ad esprimere nuove idee e soluzioni, in tema di interoperabilità paneuropea.

1.10 Il Comitato ribadisce l'importanza dei software aperti, soprattutto nel campo dell'*e-government*, per garantirne la sicurezza e la perennità, nonché assicurare la riservatezza delle informazioni e dei pagamenti e la disponibilità del «codice sorgente». Ritiene inoltre che debba essere incoraggiato l'uso di *open-source software*, che permette di studiare, cambiare, ridistribuire e riutilizzare soluzioni di software di grande valore per le pubbliche amministrazioni.

1.11 Occorre, a parere del Comitato, rafforzare il quadro di interoperabilità europeo di riferimento nell'ottica multidimensionale che comprende gli aspetti politici di visione comune su priorità condivise, gli aspetti legali di sincronizzazione legislativa, insieme con quelli tecnici, semantici e organizzativi.

1.12 Secondo il Comitato, occorrerebbe porre in essere un metodo europeo di calcolo del *value for money* dei servizi interoperabili - PEGS, posti in essere dalle amministrazioni pubbliche.

1.13 Una campagna di informazione e formazione in proposito è ritenuta una condizione fondamentale dal Comitato per il successo dell'iniziativa. Anche l'organizzazione di un dialogo sociale e civile, a livello europeo, e periodiche conferenze paneuropee dei servizi on-line sono fondamentali, per diffondere, sostenere e orientare i lavori delle amministrazioni, nei vari paesi, in un quadro comune di sviluppo.

2. Introduzione

2.1 I rapidi sviluppi che si sono realizzati dall'inizio degli anni '90 nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione hanno trasformato profondamente il contesto

⁽¹⁾ Per utenza debole si intendono: sia le fasce di utenza dei giovani e degli anziani, poco preparati all'utilizzo dei dati della rete; sia coloro che non possono disporre di sufficienti mezzi economici, necessari per l'accesso alla rete.

interattivo nel quale operano le amministrazioni pubbliche, il mondo delle imprese e del lavoro ed i cittadini. I livelli di integrazione raggiunti nel mercato interno europeo hanno dato un impulso senza precedenti agli aspetti transfrontalieri dei servizi di *e-government*.

2.2 Il Comitato ha avuto modo di sottolineare, anche di recente, come «l'adeguamento delle amministrazioni pubbliche ai servizi digitali favorirà la loro modernizzazione, sotto forma di un miglioramento della qualità, dell'agilità e del rendimento dei servizi al cittadino, dell'efficienza nell'uso delle risorse pubbliche, della riduzione dei costi, della soddisfazione degli utenti, dell'integrazione tra amministrazioni pubbliche, e della semplificazione amministrativa ⁽²⁾».

2.3 I temi della convergenza e dell'interoperabilità costituiscono uno dei principali aspetti di una strategia europea di *e-government*, come è stato sottolineato nella Dichiarazione di Manchester del 2005 ⁽³⁾.

2.4 Su tali tematiche il Comitato ha avuto modo di pronunciarsi a più riprese ⁽⁴⁾ così come su numerose iniziative legislative che richiedono necessariamente strutture di interoperabilità, quali la direttiva 2006/123/CE (Servizi), la direttiva 2004/18/CE (Appalti pubblici), la direttiva 2007/2/CE (*Inspire*) e la direttiva 2003/98/CE (PSI - *Public Sector Information*).

2.5 Il Comitato ha poi appoggiato, in diverse occasioni ⁽⁵⁾, le iniziative specifiche della Commissione che hanno varato i programmi relativi all'interscambio elettronico di dati tra amministrazioni: IDA I (1995-1999), IDA II (1999-2004) e IDABC (2005-2009), che rappresentano le fasi antecedenti all'attuale proposta di decisione del nuovo programma: *Soluzioni di interoperabilità per le pubbliche amministrazioni europee (ISA)* (2010-2015).

⁽²⁾ Cfr. parere del CESE sul tema *Piano d'azione eGovernment per l'iniziativa i2010*, relatore: HERNÁNDEZ BATALLER, GU C 325 del 30.12.2006, pag. 78.

⁽³⁾ Cfr. <http://archive.Cabinetoffice.gov.uk/egov2005conference/documents/proceedings/pdf/051124declaration.pdf>

⁽⁴⁾ Cfr. parere del CESE sul tema *Modinis*, relatore: RETUREAU, GU C 61 del 14.3.2003, pag. 184; parere del CESE sul tema *Prolungamento del programma TIC - Modinis*, relatore: RETUREAU, GU C 28 del 3.2.2006, pag. 89; parere del CESE sul tema *Relazione definitiva eEurope 2002*, relatore: KORYFIDIS, GU C 220 del 16.9.2003, pag. 36; parere del CESE sul tema *Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione*, relatore: LAGERHOLM, GU C 220 del 16.9.2003, pag. 33; parere del CESE sul tema *i2010 - Una società europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione*, relatore: LAGERHOLM, GU C 110 del 9.5.2006, pag. 83; parere del CESE sul tema *L'e-accessibilità*, relatore: CABRA DE LUNA, GU C 110 del 9.5.2006, pag. 26; parere del CESE sul tema *E-business/Go Digital*, relatore: MCDONOGH, GU C 108 del 30.4.2004, pag. 23; parere del CESE sul tema *Quadro normativo comunitario per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica*, relatore: MCDONOGH, GU C 97 del 28.4.2007, pag. 27.

⁽⁵⁾ Cfr. parere del CESE sul tema *Scambio elettronico di dati fra amministrazioni (IDA)*, relatore: BENTO GONÇALVES, GU C 214 del 10.7.1998, pag. 33; parere del CESE sul tema *Modifiche/IDA*, relatore: BERNABEI, GU C 80 del 3.4.2002, pag. 21; parere del CESE sul tema *Servizi paneuropei di e-government*, relatore: PEZZINI, GU C 80 del 30.3.2004, pag. 83.

2.6 Il Comitato ha ribadito che «l'interoperabilità dei sistemi informativi, la condivisione e il riutilizzo dell'informazione e l'unificazione dei processi amministrativi sono essenziali per l'erogazione di servizi interattivi di *e-government*, di elevata e costante qualità, incentrati sull'utente»⁽¹⁾, sottolineando in particolare gli elementi seguenti:

- l'importanza di un rafforzamento delle iniziative europee a beneficio, non solamente delle amministrazioni e delle istituzioni, ma anche dei cittadini, delle imprese e, in generale, della società civile organizzata,
- la necessità della presenza di un'efficace autorità di certificazione a livello europeo, al fine di garantire adeguati livelli di sicurezza per l'accesso e lo scambio di informazioni,
- l'importanza di assicurare la massima visibilità, accessibilità ed interoperatività delle reti, per gli utenti finali delle stesse,
- la necessità di promuovere iniziative ai vari livelli, per garantire la formazione permanente degli utenti e consentire l'uso delle infrastrutture di rete anche per attività di formazione permanente,
- l'esigenza, data la sensibilità dei dati trattati, di assicurare elevati livelli di sicurezza delle reti, attraverso idonei strumenti di salvaguardia e protocolli di trasmissione garantiti, ove necessario, a livello sia centrale che periferico.

2.7 Peraltro, nell'ambito dei documenti di lavoro che accompagnano la comunicazione su *Un mercato unico per l'Europa del XXI secolo* del 20 novembre 2007 - in merito alla quale il Comitato⁽²⁾ si è pronunciato - sono numerosi i richiami agli strumenti di interoperatività nell'interscambio elettronico dei dati: la rete on-line Solvit; il sistema di informazione del mercato interno (IMI: *Internal Market Information System*); il sistema RAPEX di allerta sui prodotti pericolosi; il sistema *Traces* sulla tracciabilità sugli animali vivi e sulla reazione di allerta rapida in caso di loro malattie.

2.8 Vari studi⁽³⁾ hanno, tuttavia, messo in luce l'esistenza di numerosi ostacoli alla realizzazione di una piena interoperabilità transfrontaliera e transettoriale per le pubbliche amministrazioni: mancanza di coordinamento, scarsa flessibilità organizzativa, differenze di responsabilità istituzionali, difformità di quadro giuridico, differenze di approccio culturale e politico, insufficiente dialogo con l'industria, insufficiente valorizzazione dei risultati ottenuti, barriere fraposte dal multilinguismo.

(1) Cfr. parere del CESE sul tema *Servizi paneuropei di e-government*, relatore: PEZZINI, GU C 80 del 30.3.2004, pag. 83.

(2) Cfr. parere del CESE sul tema *Un mercato unico per l'Europa del XXI secolo*, relatore: CASSIDY, correlatori: HENCKS e CAPPELLINI, non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale.

(3) Cfr. www.egovbarriers.org

2.8.1 A questi ostacoli si aggiungono i problemi legati alla sicurezza e al rispetto della privacy, oltre a una insufficiente integrazione delle procedure amministrative fra gli Stati membri. Anche il sistema delle dogane dovrebbe essere meglio collegato in rete, come più volte richiesto anche dal Comitato.

2.9 Il Comitato ritiene, quindi, che siano ancora da intensificare gli sforzi di coordinamento per promuovere l'interconnettività, l'interoperabilità e l'accessibilità, al fine di poter beneficiare appieno dello spazio economico europeo senza frontiere, con un minimo comune denominatore di specifiche e soluzioni comuni e l'utilizzo efficace di standard aperti.

3. La proposta della Commissione

3.1 La proposta della Commissione mira a favorire - attraverso il lancio di un programma *Soluzioni di interoperabilità per le pubbliche amministrazioni europee (ISA)* - un'efficiente ed efficace interazione elettronica, transfrontaliera e intersettoriale, tra le pubbliche amministrazioni europee, in modo da consentire l'erogazione di servizi pubblici elettronici a sostegno dell'attuazione di politiche e attività comunitarie, con particolare riguardo al mercato unico, scongiurando l'emergere di barriere elettroniche differenti all'interno degli Stati.

3.2 Il programma ISA sarebbe volto a promuovere e sostenere:

- l'istituzione e il perfezionamento di quadri comuni, a sostegno dell'interoperabilità transfrontaliera e intersettoriale,
- la valutazione delle implicazioni in termini di TIC dei provvedimenti legislativi comunitari proposti o adottati, nonché la pianificazione dell'attuazione dei sistemi TIC, a sostegno dell'attuazione di tali provvedimenti legislativi,
- il funzionamento e il perfezionamento dei servizi comuni già esistenti, nonché l'istituzione, l'industrializzazione, il funzionamento e il perfezionamento di nuovi servizi comuni,
- il perfezionamento di strumenti generici riutilizzabili già esistenti, nonché l'istituzione, la fornitura e il perfezionamento di nuovi strumenti generici riutilizzabili.

3.3 La dotazione finanziaria proposta per l'applicazione del programma ISA per il periodo 2010-2015 è fissata a 164,1 milioni di euro, di cui 103,5 milioni destinati al periodo fino al 31 dicembre 2013, come previsto dalla programmazione finanziaria 2007-2013, e 60,6 milioni per il biennio 2014-2015.

4. Osservazioni generali

4.1 Il Comitato sostiene con convinzione le iniziative volte ad assicurare il pieno ed efficace funzionamento del mercato unico europeo allargato e ritiene essenziale, per il concreto esercizio delle libertà previste dal Trattato, la messa in opera, integrale, di meccanismi di interoperabilità, a beneficio non solamente delle amministrazioni e delle istituzioni, ma anche dei cittadini, delle imprese e, in generale, della società civile organizzata.

4.2 Il Comitato ritiene che - malgrado la realizzazione di tre programmi pluriennali successivi IDA I, IDA II e IDABC - le misure intraprese siano ancora insufficienti per evitare la frammentazione del mercato ed assicurare una dimensione paneuropea effettiva alle amministrazioni pubbliche interconnesse, in grado di erogare servizi senza intralci e discriminazioni per la preservazione dell'unicità del mercato e il pieno esercizio dei diritti dei cittadini e delle imprese comunitarie, in tutta l'Unione.

4.3 Il Comitato appoggia l'iniziativa della Commissione di lancio del programma ISA, a condizione che non si risolva in un mero prolungamento e rifinanziamento dei programmi che si sono succeduti dal 1993 ad oggi, ma assicuri una effettiva ed efficace «strategia europea di interoperabilità» e un «quadro europeo di interoperabilità⁽¹⁾», essenziali ad un mercato unico integrato, e a una economia europea competitiva e sostenibile, nel quadro dell'agenda di Lisbona rinnovata.

4.4 Il Comitato chiede che la proposta di programma ISA sia accompagnata da una forte iniziativa comunitaria, che impegni gli Stati membri e la Commissione su strumenti vincolanti, che diano nuove certezze e vigore ad una strategia europea ed ad un quadro comune di interoperabilità che garantisca piste comuni certe e trasparenti per gli operatori pubblici e privati e per l'utenza nazionale e transnazionale.

4.5 Secondo il Comitato, è indispensabile che la nuova strategia europea di interoperabilità definisca, insieme al quadro comune, le priorità di politiche comunitarie per dare effettiva applicazione alle proposte di direttive e di regolamento in cantiere.

4.6 Il Comitato ritiene ancora insufficienti gli sforzi di coordinamento e cooperazione con gli altri programmi comunitari, che concorrono ad esprimere nuove idee e soluzioni in tema di interoperabilità paneuropea, ed in particolare con il programma quadro competitività e innovazione (linea ICT PSP) e con il VII programma quadro comunitario di RSTD, e raccomanda

l'istituzione di un comitato interprogrammi finalizzato all'interoperabilità, che riunisca i responsabili della gestione di tutti i programmi cointeressati, per la preparazione di bandi in sinergia.

4.7 Secondo il Comitato, sin dalla concezione di nuovi quadri operativi, da parte delle pubbliche amministrazioni, dovrebbe esserne verificata la piena compatibilità con i principi di interoperabilità paneuropea, secondo meccanismi di notifica preventiva come quelli adottati per l'elaborazione di nuovi standard tecnico-normativi⁽²⁾. Il principale ostacolo rimane quello culturale di amministrazioni non ancora pronte e convinte della necessità di recepire soluzioni tecnologico-innovative aperte, inserite in un quadro europeo di interoperabilità.

4.8 Una campagna di informazione e di formazione in proposito è, a giudizio del Comitato, una condizione necessaria per il successo dell'iniziativa, come anche l'organizzazione di periodiche conferenze paneuropee dei servizi on-line per assicurare, anche sulla base di azioni di *benchmarking* delle amministrazioni, ai vari livelli, verifiche e riorientamenti costanti del programma di lavoro.

4.9 La convergenza digitale richiede: la interoperabilità delle apparecchiature, delle piattaforme e dei servizi, requisiti di sicurezza e affidabilità, gestione dell'identità e dei diritti⁽³⁾, accessibilità e facilità d'utilizzo, uso di sistemi informatici ed architetture tecniche neutrali, sotto il profilo linguistico, assieme ad un grande sforzo di formazione permanente sul territorio dell'utenza, specie di quella più debole, per evitare fenomeni di esclusione sociale.

4.10 Il Comitato ribadisce l'importanza, soprattutto nel campo dell'amministrazione elettronica (*e-government*), «dei software aperti, per garantirne la sicurezza e la perennità, nonché la riservatezza delle informazioni e dei pagamenti» e della disponibilità del «codice sorgente, ai fini di manutenzione, stabilità e sicurezza, anche nel caso in cui l'editore non sia più accessibile⁽⁴⁾».

4.11 Secondo il Comitato, occorrerebbe porre in essere un metodo europeo di calcolo del *value for money* dei servizi interoperabili PEGS⁽⁵⁾, posti in essere dalle amministrazioni pubbliche, che non consideri solamente i ritorni d'investimento, di proprietà, di flessibilità e di livelli di riduzione dei carichi amministrativi, ma anche, e soprattutto, il valore globale in termini di percorribilità ed affidabilità del mercato unico per il cittadino e per l'impresa.

⁽¹⁾ Cfr. art. 8 della proposta di decisione COM(2008) 583 def.

⁽²⁾ Cfr. risoluzione del Consiglio 7 maggio 1985 relativa ad una nuova strategia in materia di armonizzazione tecnica e normalizzazione (GU C 136 del 4.6.1985, pag. 1): *Accettazione di una rapida consultazione comunitaria al livello appropriato, conformemente agli obiettivi della direttiva 83/189/CEE*.

⁽³⁾ Cfr. parere del CESE sul tema *Sicurezza reti/comunicazioni elettroniche*, relatore: RETUREAU, GU C 48 del 21.2.2002, pag. 33.

⁽⁴⁾ Cfr. parere del CESE sul tema *Brevettabilità delle invenzioni attuate per mezzo di elaboratori elettronici*, relatore: RETUREAU, GU C 61 14.3.2003, pag. 154.

⁽⁵⁾ PEGS = *Pan-European e-Government Services*.

4.12 Occorre, a parere del Comitato, rafforzare il quadro di interoperabilità europeo di riferimento, nell'ottica multidimensionale, che comprende gli aspetti politici di visione comune su priorità condivise, gli aspetti legali di sincronizzazione legislativa, insieme con quelli tecnici, semantici e organizzativi.

4.13 Il CESE ritiene che sul piano sociale sarebbe di buona prassi per le amministrazioni nazionali aprire un dialogo a livello europeo, nel quadro del dialogo informale EUPAN/TUNED⁽¹⁾, con i rappresentanti del personale delle amministrazioni interessate, per far partecipare i cittadini con la necessaria informazione.

4.14 Per quanto attiene agli strumenti generici già esistenti ed a quelli nuovi, nell'ambito del modello concettuale GPSCM⁽²⁾, definito dalla Commissione con gli Stati membri, occorre che:

— vengano chiaramente definiti ruoli, diritti e responsabilità dei proprietari dei dati, dei *provider* e degli utenti, in una dimensione comune transfrontaliera, con un approccio comune standardizzato ed uniforme,

— le pubbliche amministrazioni adottino tale modello come parte integrante dei loro sforzi, per configurare i propri sistemi di interoperabilità con sistemi comuni di valutazione delle performance, nei flussi transfrontalieri,

— vengano istituite o rafforzate le infrastrutture nazionali di identificazione, autenticazione e certificazione, per assicurare alti livelli di affidabilità e di fiducia tra utenti e *provider* dei servizi.

4.15 Occorre, a parere del Comitato, che venga definito un quadro comune per gli standard tecnico-normativi aperti in materia, elaborati da CEN, Cenelec e ETSI, che permettano la loro applicazione a tutte le parti interessate.

4.16 Il Comitato ritiene che debba essere incoraggiato l'uso di *open-source* software in quanto quest'ultimo permette di studiare, cambiare, ridistribuire e riutilizzare soluzioni di software di grande valore per le pubbliche amministrazioni, in termini sia di efficienza di costo che di verifica applicativa degli standard, di copertura funzionale al di là di limiti imposti da licenze e copyright, di curabilità nel tempo delle soluzioni adottate e di adattamento alle esigenze locali.

Bruxelles, 25 febbraio 2009

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

(¹) EUPAN: *European Public Administration Network* (rete europea della pubblica amministrazione); attuale denominazione della rete informale dei direttori generali della pubblica amministrazione dell'UE;
TUNED: *Trade Union Network for European Dialog*.

(²) GPSCM (*Generic Public Services Conceptual Model*).