



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 29.5.2009
COM(2009) 247 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

Valutazione finale dell'attuazione del programma IDABC

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Valutazione finale dell'attuazione del programma IDABC

1. INTRODUZIONE

Con decisione del Parlamento europeo e del Consiglio (la decisione IDABC)¹, il 1° gennaio 2005 è stato avviato il programma quinquennale relativo all'erogazione interoperabile di servizi paneuropei di governo elettronico alle amministrazioni pubbliche, alle imprese e ai cittadini (il programma IDABC), che subentra ai programmi IDA e IDA II.

La presente comunicazione ha lo scopo di presentare le conclusioni e le raccomandazioni della valutazione finale dell'attuazione del programma IDABC. La necessità di effettuare questa valutazione è imposta dall'articolo 13, paragrafi 1, 3 e 4, della decisione IDABC, a norma del quale la Commissione europea è inoltre tenuta a presentare i risultati della valutazione al Parlamento europeo e al Consiglio.

La valutazione è stata effettuata dalla Commissione assistita da una società di consulenza esterna². Rappresentanti dei servizi della Commissione e gli Stati membri hanno contribuito alla metodologia e alle conclusioni attraverso un gruppo direttivo della Commissione e mediante il comitato di gestione IDABC (COPEGS).

Il rapporto di valutazione completo della società di consulenza è disponibile online all'indirizzo <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/5707/3>.

La valutazione è risultata ampiamente positiva e ha riconosciuto la conformità del programma IDABC con le priorità della politica della Commissione europea in materia di governo elettronico enunciate nella strategia i2010³ e nel relativo piano d'azione sul governo elettronico. Il programma svolge un ruolo essenziale nel promuovere l'integrazione europea attraverso l'interoperabilità delle amministrazioni pubbliche e la sua attuazione è a buon punto. La relazione propone tuttavia alcuni suggerimenti per migliorarne la futura gestione, di cui si dovrà tenere conto nell'attuazione del prossimo programma (ISA)⁴.

¹ Decisione 2004/387/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, relativa all'erogazione interoperabile di servizi paneuropei di governo elettronico alle amministrazioni pubbliche, alle imprese e ai cittadini (IDABC), GU L 144 del 30.4.2004 (cfr. GU L 181 del 18.5.2004, pag. 25). http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/l_181/l_18120040518en00250035.pdf.

² Deloitte Consulting.

³ http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/index_en.htm

⁴ Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio sulle soluzioni di interoperabilità per le pubbliche amministrazioni europee (ISA), COM(2008)583.

2. ANTEFATTI

L'obiettivo del programma IDABC è individuare, sostenere e promuovere lo sviluppo e la creazione di servizi paneuropei di governo elettronico e delle reti telematiche interoperabili soggiacenti e intende contribuire al raggiungimento degli obiettivi fissati nel campo del governo elettronico:

- continuando a promuovere l'introduzione delle tecnologie dell'informazione negli ambiti politici, soprattutto laddove questa è favorita dalla legislazione;
- costruendo un'infrastruttura comune per gli scambi transfrontalieri di informazioni fra amministrazioni pubbliche al fine di garantire l'efficienza delle comunicazioni;
- incoraggiando la creazione di nuovi servizi per le imprese e per i cittadini.

A tale scopo il programma IDABC finanzia due tipi di iniziative (Progetti di interesse comune e Misure orizzontali) elencate nel programma di lavoro "a staffetta" IDABC⁵, per il quale la Commissione, previa consultazione degli Stati membri mediante il comitato di gestione IDABC, adotta modifiche almeno una volta l'anno.

I progetti di interesse comune (PIC) sono iniziative negli ambiti di intervento dell'Unione europea connesse alla creazione e al miglioramento di servizi paneuropei di governo elettronico a sostegno delle amministrazioni pubbliche, delle imprese e dei cittadini. Tali iniziative, che rispondono alle esigenze politiche europee e migliorano la cooperazione fra le amministrazioni in Europa, vengono attuate dai settori responsabili dei diversi ambiti di intervento dell'Unione europea, ovvero sia dalle direzioni generali, e sono monitorate da comitati settoriali. I progetti di interesse comune avviati nel quadro del programma sono descritti dettagliatamente nel programma di lavoro IDABC.

Le misure orizzontali (MO) sono iniziative destinate a sostenere i progetti di interesse comune e il governo elettronico in generale. Si tratta innanzitutto di misure che forniscono e mantengono servizi di infrastruttura per i servizi pubblici della Comunità. Tali servizi forniscono e mantengono soluzioni tecnologiche e di software e comprendono servizi di rete, servizi di sicurezza e orientamenti. In secondo luogo, si tratta di misure destinate ad avviare, permettere e gestire la prestazione di servizi orizzontali paneuropei di governo elettronico alle imprese e ai cittadini europei, compresi i relativi aspetti organizzativi e di coordinamento. È soprattutto la direzione generale informatica che, in stretta collaborazione con gli altri servizi della Commissione, attua le misure orizzontali, sotto il monitoraggio del comitato di gestione IDABC. Le misure orizzontali avviate nel quadro del programma sono descritte dettagliatamente nel programma di lavoro IDABC.

3. METODOLOGIA

La valutazione si è avvalsa di numerosi metodi di indagine, segnatamente ricerche documentarie, inchieste online, l'incontro di un "focus group" con i membri del comitato di gestione IDABC, nonché interviste e studi di singoli casi che hanno visto la partecipazione di un'ampia gamma di soggetti interessati, in totale quasi

⁵ C/2008/1881, cfr. <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/5101>.

300 rappresentanti di comitati settoriali, il comitato di gestione IDABC e i servizi dell'UE.

4. ASPETTI E QUESTIONI INERENTI ALLA VALUTAZIONE

La valutazione ha riguardato principalmente i seguenti aspetti:

- **Pertinenza:** in che misura gli obiettivi e le iniziative del programma IDABC sono risultati pertinenti rispetto alle nuove esigenze e priorità a livello tanto nazionale quanto comunitario, soprattutto le esigenze e le priorità legate a i2010 e, in via più generale, rispetto a quelle stabilite dagli obiettivi di Lisbona? In che misura il programma contribuisce al raggiungimento degli obiettivi politici generali?
- **Efficienza:** in che modo i contributi e le iniziative si stanno traducendo economicamente in produzioni e risultati? Quali aspetti del programma sono più efficienti e quali lo sono meno, soprattutto in termini di risorse mobilitate?
- **Efficacia:** sino a che punto i risultati e gli effetti del programma IDABC stanno conseguendo gli obiettivi generali e specifici del programma? Esistono aspetti che risultano più o meno efficaci di altri e, in caso affermativo, quali sono le lezioni che se ne possono trarre?
- **Utilità:** in che misura le iniziative, i risultati e gli effetti, ottenuti e previsti, del programma IDABC rispondono alle esigenze dei destinatari delle stesse?
- **Sostenibilità:** in che misura è garantita la sostenibilità finanziaria ed operativa dei servizi di infrastruttura? In che misura è garantita la sostenibilità dei servizi orizzontali paneuropei di governo elettronico e dei progetti di interesse comune?
- **Coerenza:** in che misura le iniziative rientrano nell'impostazione "olistica" adottata nel quadro del programma e con che grado di successo sono state realizzate sinergie fra le iniziative del programma e altre attività comunitarie nel campo dei servizi paneuropei di governo elettronico e di infrastruttura? Se del caso, in che misura si sono avute ripercussioni su altri ambiti di intervento economico, sociale o ambientale?

Oltre ad aspetti specifici legati a tali questioni di valutazione, sono state sollevate due questioni trasversali riguardanti:

- l'attuale stato di avanzamento delle iniziative finanziate dal programma IDABC e
- il coordinamento e la partecipazione degli Stati membri.

5. RISULTATI

5.1. Pertinenza

Secondo le conclusioni della relazione di valutazione, promuovendo l'uso di tecnologie dell'informazione e della comunicazione di punta, sviluppando servizi e soluzioni comuni e mettendo a disposizione una piattaforma per lo scambio di buone

pratiche tra le pubbliche amministrazioni, il programma IDABC contribuisce all'iniziativa i2010 volta alla modernizzazione del settore pubblico europeo. Inoltre, IDABC è stato adeguato per rispondere all'evoluzione delle priorità politiche europee presentate nelle conferenze ministeriali di Manchester e di Lisbona⁶ attraverso l'integrazione delle iniziative del programma nel piano d'azione sul governo elettronico⁷ e l'avvio di diverse iniziative compatibili con detto piano d'azione, quali eProcurement (compresi eOrdering ed eInvoicing) ed eSignatures, divenendo un interlocutore riconoscibile per l'interoperabilità transfrontaliera e contribuendo al raggiungimento degli obiettivi in nove politiche settoriali, segnatamente la politica sanitaria e occupazionale e quelle relative alla tutela del consumatore, alle statistiche, agli affari sociali e all'agricoltura⁸.

5.2. Efficienza

Secondo le parti interessate consultate, il programma ha raggiunto i suoi obiettivi con un grado di efficienza che è andato aumentando col tempo, nonostante il ritardo subito nel 2005 per la lentezza con cui si è proceduto all'aggiudicazione dell'appalto di alcune iniziative; ritardo in parte recuperato grazie anche alla flessibilità garantita dal programma di lavoro "a staffetta", in special modo per quel che concerne la redistribuzione degli stanziamenti tra le varie iniziative.

Quest'ultima è andata per di più a vantaggio delle misure orizzontali, rispecchiando la sempre minore necessità di finanziare i progetti di interesse comune che gli esperti hanno considerato come uno sviluppo importante. Detta redistribuzione era prevedibile perché oggi quasi tutte le iniziative politiche comunitarie fanno più o meno uso di soluzioni TIC, e i relativi costi dovrebbero ora essere a loro carico⁹.

5.3. Efficacia

Il gruppo di valutazione ha concluso che le iniziative finanziate nel quadro del programma IDABC hanno globalmente contribuito alla creazione di servizi infrastrutturali per lo scambio transfrontaliero di informazioni tra le pubbliche amministrazioni e che gli studi finanziati nel quadro del programma sono caratterizzati da un alto valore aggiunto. Molte delle parti coinvolte sostengono che si sarebbe potuta migliorare l'efficacia generale del programma se si fosse messa in atto fin dall'inizio una strategia dall'alto verso il basso ("top-down")¹⁰, da limitarsi tuttavia all'ambito del programma in quanto tale. I diversi settori di politica che attuano progetti di interesse comune agiscono nel quadro della loro strategia e dei loro ambiti di competenza.

È stato inoltre riscontrato che le parti interessate non sono sistematicamente informate dei risultati e dell'adozione delle iniziative.

⁶ http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/conferences
<http://archive.cabinetoffice.gov.uk/egov2005conference/>
<http://www.egov2007.gov.pt/>

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0173:IT:NOT>

⁸ Oltre a concorrenza, istruzione e formazione, impresa, ambiente e mercato interno.

⁹ È questo uno dei motivi principali per cui la Commissione ha proposto che il prossimo programma si concentri unicamente sulle misure orizzontali.

¹⁰ I lavori relativi all'elaborazione di una strategia paneuropea per l'interoperabilità sono stati inclusi nella quinta revisione del programma di lavoro IDABC nella primavera 2008.

5.4. Utilità

Secondo la relazione di valutazione il programma risponde alle esigenze delle pubbliche amministrazioni europee e più di ogni altro soddisfa il bisogno di sviluppare strumenti comuni per l'interoperabilità tra i servizi transfrontalieri di governo elettronico. I membri del comitato di gestione IDABC hanno fatto notare che il programma può svolgere un ruolo trainante nel settore del governo elettronico anche a livello nazionale. Dalla relazione di valutazione è emerso che IDABC risponde in maniera meno diretta alle esigenze di aziende e cittadini, soprattutto perché, fondamentalmente, per il principio di sussidiarietà i servizi ad esso collegati devono essere erogati dagli Stati membri.

Sebbene la Commissione europea abbia istituito meccanismi di interazione tra le parti coinvolte, tra cui incontri, workshop, forum e blog, secondo la relazione è ancora possibile migliorare i meccanismi di valutazione delle richieste e delle esigenze delle parti coinvolte.

5.5. Sostenibilità

Mentre un contesto settoriale, basato su specifiche basi giuridiche di settore, garantisce la sostenibilità finanziaria e operativa a lungo termine dei progetti di interesse comune, la sostenibilità delle misure orizzontali del programma IDABC può essere garantita solo attraverso un programma comunitario. Poiché le decisioni volte a garantire la sostenibilità dipendono dall'effettivo uso e dalla reale utilità della misura, è essenziale che questi aspetti siano presi in considerazione nel prossimo programma.

La relazione di valutazione ha inoltre segnalato che una corretta distribuzione delle risorse disponibili tra lo sviluppo di nuove applicazioni e il mantenimento di quelle esistenti costituisce una questione importante per gli Stati membri, di cui tenere conto anche in un prossimo programma.

5.6. Coerenza

La coerenza esterna del programma rispetto ad altre attività comunitarie nel campo del governo elettronico è sempre più garantita e dal tempo della valutazione intermedia la cooperazione tra il programma IDABC e il programma di sostegno alla politica in materia di TIC, istituito all'interno del programma quadro per la competitività e l'innovazione¹¹, è andata migliorando. Tuttavia, le sinergie e le complementarità tra i diversi programmi e le varie iniziative non sono ancora sufficientemente note a molte delle parte interessate.

Per quel che concerne la coerenza interna, la relazione di valutazione giudica soddisfacente l'integrazione transettoriale, mentre ritiene che la coerenza tra i progetti di interesse comune e le misure orizzontali potrebbe essere migliorata. Nell'ambito più generale del programma IDABC, si fa del resto un più ampio uso delle misure orizzontali al di fuori dei progetti di interesse comune.

¹¹ http://ec.europa.eu/information_society/activities/ict_psp/index_en.htm.

5.7. Attuale stato di avanzamento delle iniziative finanziate dal programma IDABC

Stando alla quinta revisione del programma di lavoro, IDABC ha finanziato 54 iniziative, 22 progetti di interesse comune e 32 misure orizzontali per un totale di 110 milioni di euro (circa 20 milioni di euro sono andati a progetti di interesse comune e 90 milioni di euro a misure orizzontali).

Secondo le conclusioni della relazione di valutazione, lo sviluppo e l'attuazione delle iniziative sono avvenuti in maniera scorrevole e, finora, senza grosse difficoltà, sebbene l'attuazione di alcune iniziative sia stata giudicata leggermente in ritardo rispetto al calendario previsto. Le ragioni riportate al punto 5.2. possono in parte spiegare i ritardi registrati in alcune misure orizzontali.

La maggior parte delle iniziative del programma IDABC era ancora in corso al momento della stesura della versione definitiva della relazione di valutazione, per cui non è stato possibile valutarne a fondo l'utilizzo. Si è constatato che le iniziative già attuate erano largamente utilizzate ed è stato dimostrato che le parti interessate erano fiduciose che, una volta attuate, le iniziative in corso sarebbero state utilizzate.

5.8. Coordinamento e partecipazione degli Stati membri

Gli Stati membri svolgono un ruolo importante nel portare avanti il programma e nel formulare proposte rispetto agli orientamenti futuri. Il fatto che le amministrazioni pubbliche nazionali siano rappresentate nel comitato di gestione del programma IDABC e nei vari gruppi di esperti fa altresì del programma un forum per il coordinamento delle politiche nazionali in materia di governo elettronico. Ma poiché per molti Stati membri l'interoperabilità transfrontaliera non riveste attualmente carattere di particolare importanza, l'adeguamento strategico tra le priorità nazionali e quelle europee non è tuttavia sempre riuscito.

Dal punto di vista della gestione operativa del programma, gli esperti ritengono che negli ultimi anni gli Stati membri hanno formulato numerose proposte in merito agli orientamenti futuri da dare al programma e che, nella misura del possibile, esse sono state prese in considerazione, sebbene il numero delle iniziative direttamente avviate dagli Stati membri sia limitato. Dal canto loro, questi ultimi hanno sostenuto che il modo in cui le informazioni relative al programma di lavoro "a staffetta" sono condivise tra loro e la Commissione potrebbe essere migliorato.

6. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Dalla valutazione risulta che, globalmente, il programma è conforme alle priorità della politica della Commissione europea in materia di governo elettronico, che, tra gli strumenti europei, svolge un ruolo essenziale nel promuovere l'integrazione dell'Europa attraverso l'interoperabilità delle amministrazioni pubbliche e che l'attuazione delle iniziative ad esso connesse è a buon punto.

Le misure -alcune delle quali sono già in atto- volte a migliorare l'efficienza e l'efficacia del programma dovrebbero concentrarsi su:

- l'ambiente strategico nel quale il programma dovrebbe operare¹²;
- gli strumenti di comunicazione tra le parti interessate¹³;
- la messa a punto di metodi di monitoraggio¹⁴.

Inoltre, per evitare il rischio che le iniziative partano in ritardo¹⁵, gli esperti raccomandano che il quadro contrattuale dei prossimi programmi sia messo in atto a tempo debito.

6.1. L'ambiente strategico nel quale il programma dovrebbe operare

Gli esperti propongono un innalzamento del profilo del programma perché ne sia accresciuta la visibilità politica e la conoscenza a livello nazionale¹⁶.

Nell'ambito della proposta relativa al programma ISA¹⁷, che subentrerà al programma IDABC, la Commissione ha suggerito agli Stati membri che alcuni rappresentanti del comitato di gestione siano nominati al livello dei responsabili nazionali dell'informazione. Ciò è in linea con la proposta contenuta nella relazione di valutazione, secondo cui il comitato di gestione IDABC va rafforzato tramite un maggiore grado di coinvolgimento dei responsabili della gestione politica e organizzativa.

Conformemente alle raccomandazioni degli esperti, secondo cui la Commissione dovrebbe elaborare un quadro strategico basato su un'analisi dei problemi legati all'interoperabilità e allo scambio di dati in Europa che comprenda anche un'analisi delle parti interessate e una definizione strategica dei traguardi e degli obiettivi¹⁸, il programma ISA sarà basato su una strategia europea per l'interoperabilità che la Commissione sta sviluppando in stretta collaborazione con gli Stati membri, nonché sul quadro europeo per l'interoperabilità attualmente in fase di completamento.

Le priorità stabilite nel quadro della strategia europea per l'interoperabilità si tradurranno in iniziative concrete che costituiranno la base del programma di lavoro "a staffetta" di ISA per tutti i sei anni di durata del programma. All'interno del programma di lavoro si deciderà, in stretta collaborazione con gli Stati membri¹⁹, dell'ammontare delle risorse da allocare alle diverse priorità, tra cui figurano attività operative e di sviluppo.

¹² Raccomandazioni n.1, 2 e 3.

¹³ Raccomandazioni n. 4, 5, 10 ed 11 e, par taluni aspetti, 1 e 8.

¹⁴ Raccomandazioni n. 6, 7 e 8.

¹⁵ Raccomandazione n. 9.

¹⁶ Raccomandazione n. 1.

¹⁷ Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio sulle soluzioni di interoperabilità per le pubbliche amministrazioni europee (ISA), COM(2008)583.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008PC0583:IT:NOT>.

¹⁸ Raccomandazione n. 2.

¹⁹ Raccomandazione n. 3.

6.2. Gli strumenti di comunicazione tra le parti interessate

Gli esperti sottolineano l'importanza di mettere in atto meccanismi adeguati di comunicazione e consultazione che permettano di dialogare con le parti interessate, in particolar modo con i settori strategici e con gli Stati membri, ma anche con l'industria delle TIC. Tali meccanismi dovrebbero essere usati, per esempio, per discutere con gli Stati membri della sostenibilità delle diverse iniziative²⁰.

Nel prossimo programma ISA la Commissione porterà avanti, rafforzandolo, l'impegno in termini di comunicazione assunto con il programma IDABC. In funzione delle priorità e delle iniziative del programma, sarà messa a punto una strategia di comunicazione che avrà come destinatari le diverse parti interessate²¹, tra cui vari livelli delle amministrazioni, il mondo dell'industria, le organizzazioni per la standardizzazione e le comunità "open source". A seconda dei temi trattati, la Commissione si servirà dei meccanismi di comunicazione e consultazione più adeguati per coinvolgere le parti interessate nelle attività del programma ISA. A tal fine, la Commissione organizzerà incontri, workshop e conferenze e continuerà a dar vita ad operazioni di sensibilizzazione. La Commissione farà altresì uso di piattaforme online che consentono di creare comunità su più larga scala e fungono da forum di discussione tra le parti interessate. La Commissione continuerà a ricorrere alle consultazioni pubbliche e, se necessario, rafforzerà l'uso di tale pratica perché sia garantito un ampio e completo coinvolgimento dei pertinenti gruppi interessati²².

6.3. La messa a punto di metodi di monitoraggio.

Nella proposta relativa al programma ISA²³, la Commissione ha definito alcuni indicatori sia per gli obiettivi generali che per quelli specifici del programma, nonché per i risultati attesi, che le serviranno per misurare il rendimento del programma ISA. In questo modo, la Commissione fa propria la raccomandazione contenuta nella relazione di valutazione di creare per il programma uno strumento di monitoraggio basato sui traguardi e gli obiettivi strategici delle iniziative che essa finanzia²⁴.

Per il monitoraggio delle iniziative individuali, nel futuro programma ISA la Commissione prevede di allineare le fasi e le tappe principali di ogni iniziativa alla metodologia interna usata dalla Commissione per la gestione dei progetti nel settore delle TIC. Detta metodologia faciliterà il monitoraggio e la valutazione costanti dei progetti ISA e consentirà -sulla base, ad esempio, degli indicatori di rendimento definiti all'inizio delle iniziative- di rendere più agevole il regolare aggiornamento delle parti interessate circa la situazione delle iniziative in corso. La pratica consistente nell'inviare le relazioni online attualmente in uso nell'ambito del programma IDABC sarà mantenuta e migliorata attraverso l'ideazione di soluzioni per un costante monitoraggio. Tali iniziative rispondono alla raccomandazione di aggiornare regolarmente le parti interessate sull'avanzamento delle iniziative in corso²⁵, senza escludere gli aspetti inerenti alla sostenibilità²⁶. Infine, si continuerà a

²⁰ Raccomandazione n. 8.

²¹ Raccomandazione n. 4.

²² Raccomandazioni n. 1, 5, 10 e 11.

²³ Allegato al documento COM(2008) 583.

²⁴ Raccomandazione n. 6.

²⁵ Raccomandazione n. 7.

²⁶ Raccomandazione n. 8.

garantire l'attuazione delle iniziative secondo le norme vigenti in materia di appalti pubblici e a tal proposito la Commissione procurerà che i necessari quadri contrattuali siano pronti in tempo debito per l'avvio del programma ISA²⁷.

Per la valutazione del prossimo programma e delle relative iniziative, la Commissione continuerà a servirsi delle sue consolidate e sperimentate metodologie di valutazione.

7. CONCLUSIONI

Diverse conclusioni e raccomandazioni contenute nella relazione di valutazione sono chiaramente a favore degli orientamenti che la Commissione ha voluto imprimere al programma ISA.

Si tratta in special modo delle raccomandazioni che auspicano un maggior livello di partecipazione dei rappresentati degli Stati membri nella gestione del programma e l'elaborazione di un quadro strategico, entrambe pienamente integrate nella proposta della Commissione relativa al programma ISA.

Altre raccomandazioni, quali la definizione di una strategia di gestione e di comunicazione con le parti interessate e la messa a punto di un sistema di monitoraggio, costituiscono per la Commissione i presupposti per una riuscita attuazione del programma ISA.

La Commissione terrà conto di tutte le raccomandazioni nella messa in atto del programma ISA e, nella misura consentita dall'attuale calendario, nell'attuazione delle rimanenti iniziative del programma IDABC prima che questo giunga a termine.

²⁷ Raccomandazione n. 9.