



Unione europea  
Fondo sociale europeo



*Ministero del Lavoro  
e delle Politiche Sociali*  
Direzione Generale per le Politiche  
Attive e Passive del Lavoro



**Governo italiano**

*Presidenza del Consiglio dei Ministri*  
Dipartimento della Funzione pubblica



**fse** per il tuo futuro

Programmi operativi nazionali  
per la formazione e l'occupazione

## **Progetto PerformancePA**

*Ambito A - Linea 1 - Una rete per la riforma della PA*

# **PA e Web: evoluzione e tendenze**

**Autore:** Maurizio Boscarol

**Creatore:** Formez PA, Progetto Performance PA

**Diritti:** Dipartimento della Funzione Pubblica

Ottobre 2015

### Dalle Reti Civiche ai siti istituzionali

Fino agli anni 90 l'informatica nella pubblica amministrazione era soprattutto una questione tecnica. Erano stati creati i Centri di Elaborazione Dati, uffici informatici che gestivano le procedure. In altri casi si parlava di Sistemi Informativi: comunque strutture tecniche. Con l'avvento del web (1989-1990), si inizia ad intuire che la rete avrebbe potuto diventare anche una piattaforma per abilitare relazioni, e, data la progressiva diffusione del WWW, una piattaforma non solo per esperti, ma potenzialmente per tutti.

Le prime esperienze web in ambito pubblico secondo questa ottica, che potremmo definire "comunicativa e relazionale", risalgono alla metà degli anni '90. Nel 1993 viene costituita l'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA), con finalità di coordinamento nazionale delle attività informatiche pubbliche e per stabilire obiettivi e linee strategiche nazionali per un uso non solo tecnico dell'informatica. Questo cambio di paradigma viene colto a livello locale e nascono in Italia le prime Reti Civiche, a realizzare un'idea di presenza e di servizio in rete, ispirati da esperienze già in atto in particolare negli Stati Uniti.

Le **Reti Civiche** sono reti di interazione a base territoriale, coordinate e gestite dagli enti pubblici a volte in associazione con gruppi di cittadini. Le reti - che coinvolgono comunque una cittadinanza appassionata - sono caratterizzate da un livello di comunicazione quasi paritario e non istituzionale. Le prime esperienze significative sono quelle di Milano e Bologna, le quali assumono connotati differenti. Mentre la Rete Civica di Milano (RCM) nasce nel 1994 per iniziativa dell'Università di Milano e di alcune associazioni, a Bologna la rete Iperbole mette assieme, all'inizio del 1995, il Comune e altri enti per fornire ben presto non solo un luogo di discussione, ma anche servizi di connessione e una comunicazione web di tipo informativo sui servizi. Nonostante una partecipazione giudicata dagli stessi protagonisti come soddisfacente, l'esperienza tende a spegnersi, almeno nella sua forma originaria, per diverse ragioni. Da una parte non si riesce a stimolare e ad attivare in maniera continuativa la partecipazione dal basso, dall'altra finisce per prevalere una concezione dell'ente pubblico come fornitore di servizi che via via prende il sopravvento sul precedente ruolo di facilitatore e aggregatore di iniziative dal basso.

Nel 2002, anche in seguito all'istituzionalizzazione degli URP, seguita dalla Legge 7 giugno 2000, n. 150 "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche

amministrazioni” che professionalizza il mestiere di comunicatore pubblico, **i maggiori enti pubblici hanno un sito internet**, caratterizzato da uno stile di comunicazione tradizionale, dall’alto verso il basso. Il modello di comunicazione paritaria delle reti civiche si perde quindi con la diffusione di questi primi siti web istituzionali, che in qualche modo vanno di pari passo con la diffusione dei portali commerciali e informativi in ambito privato.

Nel 2002 **gli italiani connessi sono però ancora molto pochi**. I dati Istat parlano di 27 milioni di persone che hanno dichiarato di essersi connessi almeno una volta negli ultimi 12 mesi. Il dato di navigazione frequente, quello che riguarda i navigatori reali, è molto più basso: tra i 7 e i 12 milioni. L’offerta è superiore alla domanda e si comincia a parlare di **digital divide** (divario digitale).

L’espressione *digital divide* è stata inizialmente usata per indicare la differente possibilità di accesso alla rete da parte della popolazione. In seguito è stata estesa anche alla qualità della connessione (ad esempio la disponibilità di banda larga) e ai differenti modi di utilizzare la rete, dovuti a differenze socioeconomiche e/o di abilità fra la popolazione.

## **Dal 2000 in poi: come aumentare il coinvolgimento dei cittadini migliorando i siti e i servizi**

Sempre nei primi anni 2000, la Circolare del Ministro della Funzione Pubblica 13 marzo 2001 n. 3, nota come “Circolare Bassanini”, fornisce le prime indicazioni da seguire su **accessibilità e usabilità** per progettare la presenza in rete delle PA.

La circolare anticipa anche i temi della trasparenza e della credibilità delle informazioni: informazioni poco comprensibili, difficili da reperire e, a volte, obsolete danneggiano la credibilità delle istituzioni.

La circolare nel complesso tocca così i principali temi del rapporto fra PA e cittadini, temi che avranno maggiore sviluppo negli anni futuri.

Per incrementare la partecipazione dei cittadini le PA potenziano le **pratiche di e-government** che consentono l’accesso e la fruizione online di alcuni servizi pubblici. Un esempio è il pagamento online di alcune tasse, quali il bollo auto che dal 2000 è possibile pagare online. Le PA cominciano a intuire di potere ottenere risparmi (a regime), maggior facilità d’utilizzo da parte dei cittadini e un accesso universale.

In questa fase emergono alcune criticità. Molte amministrazioni realizzano infatti i servizi online in modo autonomo e non coordinato, ottenendo pratiche di e-government molto

diverse fra loro, per livello e qualità. E i servizi sono erogati principalmente dall'alto verso il basso.

In questi stessi anni ci sono le prime esperienze di **e-democracy**, che rispetto all'e-government valorizzano invece la partecipazione attiva dei cittadini alla vita pubblica, alle discussioni e ai processi decisionali, attraverso le tecnologie di rete. Si comincia a recuperare quindi il ruolo della rete, non solo come strumento di erogazione di servizi, ma anche come strumento di stimolo alla partecipazione dei cittadini a decisioni, confronti e scambi con le PA.

In questo contesto, per favorire la massima inclusione dei cittadini, si avviano iniziative specifiche che culminano con la Legge 9 gennaio 2004 n. 4 sull'accessibilità dei siti web, conosciuta anche come Legge Stanca, dal nome del suo proponente, l'allora Ministro per l'innovazione e le tecnologie Lucio Stanca.

Negli stessi anni negli Stati Uniti si diffonde l'espressione "**web 2.0**", in corrispondenza della diffusione di strumenti che accrescono la partecipazione e il coinvolgimento online dei cittadini, con livelli di interazione fino a quel momento sconosciuti. Tipici esempi di elementi web 2.0 sono i social network, i wiki o la possibilità di creare blog e siti facilmente e senza particolari competenze tecniche.

I nuovi strumenti 2.0, più partecipativi per loro natura, sono per lo più gratuiti, come molti social network. In questo clima di partecipazione e di apertura in rete, si avviano **pratiche di open government**, iniziando con la pubblicazione di dati che aumentano la trasparenza, il controllo potenziale da parte dei cittadini e la partecipazione degli stessi alle attività di governo.

Con l'introduzione del **Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD)** nel 2005, vengono raccolte e sistematizzate le disposizioni relative all'utilizzo degli strumenti e delle tecnologie telematiche e della comunicazione nella PA.

Il CAD promuove e regola la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale, usando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione all'interno della pubblica amministrazione e nel dialogo tra amministrazione e cittadini.

Il CAD:

- riafferma i principi di accessibilità e usabilità
- definisce caratteristiche e contenuti dei siti web

- stabilisce l'obiettivo di realizzare i servizi web perseguendo la massima soddisfazione degli utenti.

## **Le Linee guida e i Vademecum per i siti web delle PA**

In linea con alcuni indirizzi contenuti nel CAD e con lo scopo di migliorare la qualità dei siti e dei servizi web delle PA, il Dipartimento della Funzione Pubblica, a partire dal 2010 e negli anni successivi, pubblica una serie di linee guida e vademecum.

Le **Linee guida per i siti web delle Pubbliche Amministrazioni**, pubblicate nel 2010 e 2011, forniscono criteri per la razionalizzazione del sistema dei siti web, in termini di principi generali, gestione, sviluppo e aggiornamento di contenuti e servizi online, riduzione dei siti web pubblici obsoleti e il miglioramento di quelli attivi.

Alle Linee guida, negli anni successivi, si accompagnano i **Vademecum** di approfondimento, per fornire alle PA indicazioni operative su specifici temi innovativi e su aspetti tecnico-operativi e normativi.

I Vademecum di approfondimento disponibili sono:

- Assegnazione e gestione dei nomi a dominio nel SDL gov.it
- Indicazioni operative per la costruzione, lo sviluppo e la gestione dei siti web delle PA
- Pubblica Amministrazione e social media
- Open Data
- Modalità di pubblicazione dei documenti nell'Albo online
- Misurazione della qualità dei siti web delle PA
- Il Protocollo eGLU 2.0
- Il Protocollo eGLU 2.1 - Il Protocollo eGLU-M

## **Dal 2012 in poi: usabilità e co-design per una crescita anche economica**

Il Dipartimento della Funzione Pubblica dal 2012 inizia a concentrarsi sulle politiche di usabilità web. In quell'anno avvia il **Gruppo di Lavoro per l'Usabilità (GLU)**, con l'obiettivo di diffondere la cultura dell'usabilità web nelle PA attraverso la realizzazione e la diffusione di strumenti, come il protocollo eGLU.

Il **protocollo eGLU** accompagna passo per passo le redazioni web nella realizzazione di test semplificati di usabilità sul sito web e sui servizi online della propria amministrazione.

Il GLU ha anche promosso la redazione di linee guida per aiutare le PA a redigere capitolati tecnici per la progettazione di servizi e siti web, capitolati che includano pratiche orientate all'utente.

La **legge di riforma della PA**, approvata il 4 agosto 2015, pone l'accento su cittadinanza digitale e servizi web: i servizi digitali sono un diritto dei cittadini, non solo un dovere per l'amministrazione.

L'esercizio del diritto di cittadinanza avviene tramite strumenti, come ad esempio l'identità digitale o l'anagrafe unica, in grado di abilitare la semplificazione di numerosi adempimenti e realizzare progressivamente il principio del "digital by default", in base al quale i servizi devono essere progettati ed erogati in primo luogo in forma digitale.

La **strategia per la crescita digitale 2014-2020** del Governo italiano spinge verso una digitalizzazione della pubblica amministrazione tramite una progettazione orientata all'utente basata su metodi di co-design e verso un coordinamento delle diverse azioni avviate da tutte le amministrazioni pubbliche.

Ecco le principali linee d'indirizzo e priorità:

- supportare **la crescita economica** tramite l'uso della rete, migliorando l'uso della rete anche da parte delle piccole e micro imprese
- migliorare la percezione e l'uso delle nuove tecnologie da parte dei cittadini
- determinare il progressivo *switch off* dell'opzione analogica per la fruizione dei servizi pubblici

Fra i principali strumenti della Strategia per la crescita digitale 2014-2020 del Governo italiano figura l'identità digitale, realizzata tramite il **Sistema Pubblico per la gestione dell'Identità Digitale di cittadini e imprese (SPID)**. Lo SPID è un sistema per il riconoscimento online del cittadino e per la certificazione della sua identità, che permette un accesso unico, sicuro e protetto ai servizi digitali. Il cittadino si registra tramite alcuni soggetti accreditati presso AgID e ottiene una password con cui accede ai servizi digitali.

**Italia login**, un altro strumento previsto dalla Strategia per la crescita digitale, diventa il sito aggregatore dei servizi forniti dai diversi enti pubblici. Su Italia login il cittadino potrà comunicare con le PA, accedere ai servizi web che lo riguardano, archiviare i dati e ricevere comunicazioni. Servizi sanitari, pagamenti fiscali, pratiche burocratiche: tutti i servizi che

saranno resi disponibili dalla PA e che rispetteranno i criteri e gli standard necessari, potranno essere utilizzati dal cittadino online, che avrà la certezza di essere riconosciuto grazie allo SPID.